

## **Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

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

#### **A. Problem und Ziel**

Mit dem 2002 eingeführten Prostitutionsgesetz (ProstG) wurde klargestellt, dass die zwischen den Prostituierten und ihren Kunden geschlossenen Vereinbarungen nicht mehr sittenwidrig und damit nicht mehr zivilrechtlich unwirksam sind. Rechtliche Benachteiligungen für die Betroffenen, wie der Ausschluss aus der Sozialversicherung, sollten behoben werden. Die Evaluation des Gesetzes in 2007 sowie Berichte aus der Praxis haben allerdings ergeben, dass sich nur ein Teil der mit dem Prostitutionsgesetz verknüpften Erwartungen erfüllt hat, und dass weitere gesetzliche Schritte zur Verbesserung der Situation von Prostituierten erforderlich sind.

Prostitution ist zum einen ein Wirtschaftszweig, in dem erhebliche Umsätze erzielt werden und der, wie andere Bereiche unternehmerischen Handelns, den Eigengesetzlichkeiten der Marktwirtschaft folgt. Zum anderen ist Prostitution ein Bereich, in dem Grundrechte wie sexuelle Selbstbestimmung, persönliche Freiheit, Gesundheit und Persönlichkeitsrechte der Akteurinnen und Akteure faktisch in besonderer Weise gefährdet sind. Anders als andere Gewerbebezüge ist die gewerbliche Betätigung im Bereich sexueller Dienstleistungen jedoch bislang keiner auf ihre spezifischen Risiken zugeschnittenen fachgesetzlichen Regulierung unterworfen. Es fehlt an verbindlichen Mindestvorgaben zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der dort Tätigen und an Rechtsgrundlagen, mit denen die Zuverlässigkeit der Betreiber vorab geprüft und unzuträgliche Auswüchse des Gewerbes unterbunden werden könnten. Das Fehlen behördlicher Aufsichtsinstrumente führt zu Intransparenz und begünstigt kriminelle Strukturen, die sich dieses Defizit zunutze machen.

Zugleich muss berücksichtigt werden, dass die Prostitution nicht selten von Personen ausgeübt wird, die sich in einer besonders verletzlichen oder belasteten Situation befinden, und die deshalb nicht über die Ressourcen verfügen, selbstbewusst für ihre Rechte einzutreten. Viele von ihnen fürchten zudem Benachteiligungen in ihrem sozialen Umfeld, wenn ihre Tätigkeit als Prostituierte oder Prostituerter bekannt wird. Prostitution ist insofern gerade kein „Beruf wie jeder andere“.

Diese Besonderheiten des Prostitutionsgewerbes bilden eine Herausforderung für eine wirksame und ausgewogene Ausgestaltung der Regulierung des Prostitutionsgewerbes. Es geht um gesetzliche Maßnahmen, die effektiv und praxistauglich sind, um die in der Prostitution Tätigen besser zu schützen, ihr Selbstbestimmungsrecht zu stärken, um fachgesetzliche Grundlagen zur Gewährleistung vertraglicher Arbeitsbedingungen und zum Schutz der Gesundheit für die in der Prostitution Tätigen zu schaffen, und um Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei zu bekämpfen. Dies soll das Prostituiertenschutzgesetz leisten.

#### **B. Lösung**

Durch das Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG), das Artikel 1 dieses Gesetzes bildet, werden in Anlehnung an andere gewerberechtliche Materien umfassende Regelungen für Prostitutionsgewerbe getroffen. Kernelement ist die Einführung einer Erlaubnispflicht für alle Prostitutionsge-

werbe. Die Erteilung der Erlaubnis ist an die Erfüllung gesetzlicher Mindestanforderungen und an die Zuverlässigkeit des Betreibers gekoppelt. Die Ausübung der Prostitution selbst bleibt weiterhin erlaubnisfrei, Prostituierte müssen ihre Tätigkeit jedoch anmelden. Die Anmeldung ist für zwei Jahre gültig und kann verlängert werden. Prostituierte sind verpflichtet, vor Aufnahme der Tätigkeit und anschließend in jährlichem Rhythmus eine gesundheitliche Beratung beim öffentlichen Gesundheitsdienst oder einer anderen nach Landesrecht bestimmten Behörde wahrzunehmen; diese ist bei der Anmeldung durch Vorlage einer Bescheinigung nachzuweisen. Über die Anmeldung wird ebenfalls eine Bescheinigung ausgestellt. Für Heranwachsende sind eine kürzere Laufzeit der Anmeldung von einem Jahr und eine halbjährliche Wiederholung der gesundheitlichen Beratung vorgesehen. Die Anmeldung ist an ein persönlich wahrzunehmendes Informations- und Beratungsgespräch gekoppelt. Insgesamt wird der Zugang von Frauen und Männern in der Prostitution zu Unterstützungs- und Beratungsangeboten nachhaltig gestärkt.

## **C. Alternativen**

Keine

## **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand sind für Bund, Länder und Gemeinden durch den Entwurf nicht zu erwarten.

## **E. Erfüllungsaufwand**

Das Gesetz führt umfassende neue Vorgaben insbesondere für Betreiber von Prostitutionsgewerben und Prostituierte ein. Darunter fallen etwa die Betriebserlaubnis für Prostitutionsgewerbe und die persönliche Anmeldung der Tätigkeit als Prostituierte.

Die bisherige Verwaltungspraxis in den Ländern und Kommunen ist uneinheitlich. Diese Anforderungen betreffen allerdings ausschließlich die Branche des Prostitutionsgewerbes und die Personen, die sich in diesem Bereich wirtschaftlich als Anbieterinnen und Anbieter von Dienstleistungen oder als Kundinnen und Kunden betätigen. Betroffen ist damit lediglich ein gesamtwirtschaftlich recht schmaler Sektor der Wirtschaft, der überwiegend dem Bereich der kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) zuzurechnen sein dürfte. Die Wirtschaft insgesamt und die Allgemeinheit der Bürger und Bürgerinnen werden nicht belastet.

Bisher werden keine statistischen Merkmale im Prostitutionsgewerbe erhoben. Zudem sind nur wenige Schätzungen von Fallzahlen verfügbar. Dies ist bedingt durch die bisherige Situation des Prostitutionsgewerbes in einem juristischen Graubereich und einem Milieu gesellschaftlicher Stigmatisierung. Durch die somit bestehende Datenlage ist eine Abschätzung des Erfüllungsaufwands deutlich erschwert. Die Schätzung beruht daher auf zahlreichen Annahmen und anderen zum Teil divergenten Schätzungen zu Fallzahlen. Teils ist aufgrund der Datenlage gar keine Einschätzung zum Erfüllungsaufwand möglich. Generell können somit die angegebenen Zahlen stark nach unten oder oben abweichen.

**Tabelle 1: Zusammenfassung der Ergebnisse zur Schätzung des Erfüllungsaufwands**

Erfüllungsaufwand	Normadressat		
	Bürger	Wirtschaft	Verwaltung
Einmalig	0	circa 64,9 Millionen Euro	circa 9,6 Millionen Euro
Jährlich	0 Euro	circa 82,3 Millionen Euro	circa 17,1 Millionen Euro

## E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand.

## E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für Prostitutionsgewerbetreibende führt das Gesetz neue Vorgaben ein, die sowohl einmaligen als auch fortlaufenden Erfüllungsaufwand verursachen. Erfüllungsaufwand entsteht auch für die unmittelbar als Prostituierte tätigen Personen.

Die Erfüllungsaufwände für beide Gruppen sind im Folgenden unter der Kategorie Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft zusammenzufassen.

Damit entstehen für die Wirtschaft entstehen einmalige Kosten von ca. 64,9 Mio. Euro. Weiterhin entsteht für die Wirtschaft ein jährlicher Aufwand von ca. 82,3 Mio. Euro.

### Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Davon entfallen ca. 6,6 Mio. Euro einmalig und 37,1 Mio. Euro jährlich auf 30 Informationspflichten.

## E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Verwaltung entsteht ein jährlicher Aufwand von 17,1 Mio. Euro. Davon entfallen 17,0 Mio. Euro auf Länder und Kommunen sowie 0,1 Mio. Euro auf den Bund. Der einmalige Umstellungsaufwand von 9,6 Mio. Euro entfällt zu rund 33 Tsd. Euro auf den Bund, der Rest entfällt auf Länder und Kommunen. Da die Verwaltungspraxis der Länder bisher uneinheitlich war, kann nicht eingeschätzt werden, ob und ggf. in welcher Höhe dafür an anderer Stelle entlastende Wirkungen bei den Ländern und Kommunen eintreten werden. Ebenfalls zu berücksichtigen, aber nicht quantifizierbar, sind die durch die Möglichkeiten der Erhebung von Gebühren ggf. entstehenden Rückflüsse an die zuständigen Gebietskörperschaften. Diese sind jedoch nicht Teil des Erfüllungsaufwands.

## F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass einzelne Betreiber von Prostitutionsgewerben die Kosten ihres Erfüllungsaufwands an Kunden weitergeben.

# **Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

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

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### **Artikel 1**

## **Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen**

### **(Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG)**

#### Inhaltsübersicht

##### Abschnitt 1

##### Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Anwendungsbereich des Gesetzes

§ 2 Begriffsbestimmungen

##### Abschnitt 2

##### Prostituierte

§ 3 Anmeldepflicht für Prostituierte

§ 4 Zur Anmeldung erforderliche Angaben und Nachweise

§ 5 Anmeldebescheinigung

§ 6 Informationspflicht der Behörde; Beratungsgespräch

§ 7 Ausgestaltung des Anmeldeverfahrens sowie des Informations- und Beratungsgesprächs

§ 8 Maßnahmen bei Beratungsbedarf

§ 9 Gesundheitliche Beratung

§ 10 Anordnungen gegenüber Prostituierten

##### Abschnitt 3

##### Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes; anlassbezogene Anzeigepflichten

§ 11 Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe

§ 12 Stellvertretererlaubnis

§ 13 Versagung der Erlaubnis und der Stellvertretererlaubnis

- § 14 Zuverlässigkeit
- § 15 Auflagen
- § 16 Mindestanforderungen an zum Prostitutionsgewerbe genutzte Anlagen
- § 17 Mindestanforderungen an Prostitutionsfahrzeuge
- § 18 Anzeige einer Prostitutionsveranstaltung; Untersagung
- § 19 Anzeige der Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeugs; Untersagung
- § 20 Erlöschen der Erlaubnis
- § 21 Rücknahme und Widerruf der Erlaubnis
- § 22 Wiederaufnahme des Prostitutionsgewerbes

#### A b s c h n i t t 4 P f l i c h t e n d e s B e t r e i b e r s

- § 23 Betriebskonzept für Prostitutionsgewerbe; Veranstaltungskonzept
- § 24 Sicherheit und Gesundheitsschutz
- § 25 Auswahl der im Betrieb tätigen Personen; Beschäftigungsverbote
- § 26 Vereinbarungen mit Prostituierten; Einschränkung von Weisungen und Vorgaben
- § 27 Kontroll- und Hinweispflichten des Betreibers
- § 28 Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten des Betreibers

#### A b s c h n i t t 5 Ü b e r w a c h u n g

- § 29 Überwachung des Prostitutionsgewerbes
- § 30 Auskunftspflicht im Rahmen der Überwachung
- § 31 Überwachung und Auskunftspflicht bei Anhaltspunkten für die Ausübung der Prostitution

#### A b s c h n i t t 6 V e r b o t e ; B u ß g e l d v o r s c h r i f t e n

- § 32 Kondompflicht; Werbeverbot
- § 33 Bußgeldvorschriften
- § 34 Verwarnung durch die Behörde

#### A b s c h n i t t 7 P e r s o n e n b e z o g e n e D a t e n ; B u n d e s s t a t i s t i k

- § 35 Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten; Datenschutz
- § 36 Bundesstatistik

A b s c h n i t t 8  
S o n s t i g e B e s t i m m u n g e n

§ 37 Rechtsverordnungen

§ 38 Übergangsregelungen

§ 39 Evaluation

**A b s c h n i t t 1**  
**A l l g e m e i n e B e s t i m m u n g e n**

§ 1

**Anwendungsbereich des Gesetzes**

Dieses Gesetz ist anzuwenden auf die Ausübung der Prostitution durch volljährige Personen sowie auf das Betreiben eines Prostitutionsgewerbes.

§ 2

**Begriffsbestimmungen**

(1) Eine sexuelle Dienstleistung ist eine sexuelle Handlung mindestens einer Person an oder vor mindestens einer anderen unmittelbar anwesenden Person gegen Entgelt oder das Zulassen einer sexuellen Handlung an oder vor der eigenen Person gegen Entgelt. Keine sexuellen Dienstleistungen sind Vorführungen mit ausschließlich darstellerischem Charakter, bei denen keine weitere der anwesenden Personen sexuell aktiv einbezogen ist.

(2) Prostituierte sind Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen.

(3) 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 Prostitutionsstätte betreibt,
2. ein Prostitutionsfahrzeug bereitstellt,
3. Prostitutionsveranstaltungen organisiert oder durchführt oder
4. eine Prostitutionsvermittlung betreibt.

(4) Prostitutionsstätten sind Gebäude, Räumlichkeiten oder sonstige bauliche Anlagen, die als Betriebsstätte zur Erbringung sexueller Dienstleistungen genutzt werden.

(5) Prostitutionsfahrzeuge sind Kraftfahrzeuge, Fahrzeuganhänger und andere mobile Anlagen, die zur Erbringung sexueller Dienstleistungen bereitgestellt werden.

(6) Prostitutionsveranstaltungen sind für einen offenen Teilnehmerkreis ausgerichtete Veranstaltungen, bei denen von mindestens einer der unmittelbar anwesenden Personen sexuelle Dienstleistungen angeboten werden.

(7) Prostitutionsvermittlung ist die Vermittlung mindestens einer anderen Person zur Erbringung sexueller Dienstleistungen außerhalb von Prostitutionsstätten des Betreibers. Dies gilt auch, wenn sich lediglich aus den Umständen ergibt, dass zu den vermittelten Dienstleistungen auch sexuelle Handlungen gehören.

## **A b s c h n i t t 2**

### **P r o s t i t u i e r t e**

#### **§ 3**

##### **Anmeldepflicht für Prostituierte**

(1) Wer eine Tätigkeit als Prostituierte oder als Prostituerter ausüben will, hat die Aufnahme der Tätigkeit mit Beginn bei der zuständigen Behörde persönlich anzumelden. Die Anmeldepflicht besteht unabhängig davon, ob die Tätigkeit selbständig oder im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses ausgeübt wird.

(2) Die Anmeldung ist nur in den von der oder dem Prostituierten benannten Kommunen gültig. Ist eine Ausübung der Tätigkeit im örtlichen Zuständigkeitsbereich mehrerer Behörden beabsichtigt, so soll die Anmeldung bei der am Schwerpunkt der Tätigkeit örtlich zuständigen Behörde erfolgen. Die Kommunen, in denen eine Tätigkeit geplant ist, sind bei der Anmeldung anzugeben. Wird die Tätigkeit auf einen anderen Ort erstreckt oder dorthin verlagert, ist eine erneute Anmeldung bei der jeweils zuständigen Behörde erforderlich.

(3) Die Anmeldung gilt für zwei Jahre. Ist die anmeldepflichtige Person noch nicht 21 Jahre alt, so gilt die Anmeldung für ein Jahr. Wird die Tätigkeit als Prostituierte oder Prostituerter nach Ablauf der Gültigkeitsdauer fortgesetzt, so ist die Anmeldung nach § 4 Absatz 4 zu verlängern.

#### **§ 4**

##### **Zur Anmeldung erforderliche Angaben und Nachweise**

(1) Bei der Anmeldung hat die anmeldepflichtige Person anzugeben

1. den Vor- und Nachnamen
2. das Geburtsdatum und den Geburtsort,
3. die Staatsangehörigkeit,
4. eine gültige Meldeanschrift,
5. die Kommunen, für deren Gebiet die Anmeldung gültig sein soll und
6. zwei Lichtbilder, sofern eine Aliasbescheinigung nach § 5 Absatz 3 ausgestellt werden soll.

(2) Bei der Anmeldung ist der Personalausweis, Pass, Passersatz oder Ausweiserersatz vorzulegen. Ausländische Staatsangehörige, die nicht freizügigkeitsberechtigt als Unionsbürgerinnen oder Unionsbürger sind, haben bei der Anmeldung die Berechtigung

zur Ausübung einer Beschäftigung oder zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit nachzuweisen. Satz 1 und 2 gelten auch für die Verlängerung der Anmeldung.

(3) Bei der ersten Anmeldung ist der Nachweis einer innerhalb der vorangegangenen drei Monate erfolgten gesundheitlichen Beratung nach § 9 Absatz 1 vorzulegen.

(4) Bei einer Verlängerung der Anmeldung sind Nachweise über die mindestens einmal jährlich erfolgten gesundheitlichen Beratungen nach § 9 Absatz 1 vorzulegen. Hat die anmeldepflichtige Person das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet, so sind Nachweise über mindestens alle sechs Monate erfolgte Beratungen nach § 9 Absatz 1 vorzulegen.

(5) Die oder der Prostituierte hat Änderungen in den Verhältnissen nach Absatz 1 Nummer 1 bis 4 innerhalb von 14 Tagen bei der zuständigen Behörde anzuzeigen.

## § 5

### **Anmeldebescheinigung**

(1) Die zuständige Behörde erteilt der oder dem Prostituierten innerhalb von fünf Werktagen eine Bescheinigung über die erfolgte Anmeldung. Die Anmeldebescheinigung darf nicht erteilt werden, wenn die nach § 4 erforderlichen Angaben und Nachweise nicht vorliegen, oder wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass

1. eine Prostituierte oder ein Prostituirter nicht über die zum eigenen Schutz erforderliche Einsicht verfügt,
2. eine Person unter 21 Jahren durch Dritte zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution gebracht wird oder werden soll, oder
3. eine Person von Dritten durch Ausnutzung einer Zwangslage, ihrer Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Prostitution gebracht oder diese Person von Dritten ausgebeutet wird oder werden soll.

(2) Die Anmeldebescheinigung enthält

1. den Vor- und Nachnamen der Person,
2. das Geburtsdatum und den Geburtsort der Person,
3. die Staatsangehörigkeit der Person,
4. die gültige Meldeanschrift der Person,
5. die angemeldeten Tätigkeitsorte,
6. den Gültigkeitszeitraum und
7. die ausstellende Behörde.

(3) Auf Wunsch der anmeldepflichtigen Person stellt ihr die Behörde zusätzlich eine pseudonymisierte Anmeldebescheinigung (Aliasbescheinigung) aus. Die Aliasbescheinigung enthält

1. ein Lichtbild der Person,
2. den für die Prostitutionstätigkeit gewählten Alias,



3. das Geburtsdatum der Person,
4. die Staatsangehörigkeit der Person,
5. die angemeldeten Tätigkeitsorte,
6. den Gültigkeitszeitraum und
7. die ausstellende Behörde.

Das Lichtbild ist untrennbar mit der Aliasbescheinigung zu verbinden.

(4) Stellt die Behörde eine Aliasbescheinigung aus, so dokumentiert sie den Alias zusammen mit den personenbezogenen Daten und bewahrt eine Kopie der Aliasbescheinigung bei den Anmeldedaten auf.

(5) Die oder der Prostituierte hat bei der Ausübung der Tätigkeit die Anmeldebescheinigung oder die Aliasbescheinigung mitzuführen.

## § 6

### **Informationspflicht der Behörde; Beratungsgespräch**

(1) Bei der Anmeldung ist ein Informations- und Beratungsgespräch zu führen. Die zuständige Behörde stellt der oder dem Prostituierten bei der Anmeldung Informationen zur Ausübung der Prostitution schriftlich oder auf digitalen Trägermedien zur Verfügung. Die Informationen sind zur Mitnahme auszuhändigen und müssen in einer Sprache verfasst sein, die die oder der Prostituierte versteht.

(2) Die Informationen umfassen mindestens

1. Grundinformationen zur Rechtslage nach diesem Gesetz, nach dem Prostitutionsgesetz sowie zu weiteren zur Ausübung der Prostitution relevanten Vorschriften, die im räumlichen Zuständigkeitsbereich der Behörde für die Prostitutionsausübung gelten,
2. Grundinformationen zur Krankenversicherungspflicht,
3. Informationen zu gesundheitlichen und sozialen Beratungsangeboten einschließlich Beratungsangeboten zu Schwangerschaft und
4. Informationen zur Erreichbarkeit von Hilfe in Notsituationen.

## § 7

### **Ausgestaltung des Anmeldeverfahrens sowie des Informations- und Beratungsgesprächs**

(1) Die zuständige Behörde soll Vorkehrungen dafür treffen, dass die persönliche Anmeldung und das Informations- und Beratungsgespräch in einem vertraulichen Rahmen durchgeführt werden können.

(2) Die zuständige Behörde kann eine nach Landesrecht anerkannte Fachberatungsstelle für Prostituierte oder eine mit Aufgaben der gesundheitlichen Beratung nach § 9 Absatz 1 betraute Stelle zu dem Informations- und Beratungsgespräch hinzuziehen.

Die zuständige Behörde darf Dritte im Einzelfall von der Anwesenheit beim Informations- und Beratungsgespräch ausschließen.

## § 8

### **Maßnahmen bei Beratungsbedarf**

(1) Ergeben sich tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass bei einer oder einem Prostituierten Beratungsbedarf hinsichtlich der gesundheitlichen oder sozialen Situation besteht, so soll die zuständige Behörde auf die Angebote entsprechender Beratungsstellen hinweisen und nach Möglichkeit einen Kontakt vermitteln.

(2) Ergeben sich tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass

1. eine Prostituierte oder ein Prostituirter nicht über die zum eigenen Schutz erforderliche Einsicht verfügt,
2. eine Person unter 21 Jahren durch Dritte zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution gebracht wird oder werden soll, oder
3. eine Person von Dritten durch Ausnutzung einer Zwangslage, ihrer Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Prostitution gebracht oder diese Person von Dritten ausgebeutet wird oder werden soll,

so hat die zuständige Behörde unverzüglich zu prüfen, welche weiteren Maßnahmen zum Schutz der Person geboten sind, und geeignete Schritte zu veranlassen.

## § 9

### **Gesundheitliche Beratung**

(1) Für Personen, die als Prostituierte oder Prostituirter tätig sind oder eine solche Tätigkeit aufnehmen wollen, wird eine gesundheitliche Beratung durch den Öffentlichen Gesundheitsdienst angeboten. Die Beratung erfolgt angepasst an die persönliche Lebenssituation der oder des Prostituierten und soll insbesondere Fragen der Krankheitsverhütung, der Empfängnisregelung, der Schwangerschaft, der Ernährung und der Risiken des Alkohol- und Drogengebrauchs einschließen. Die oder der Prostituierte ist auf die Vertraulichkeit der Beratung hinzuweisen und erhält Gelegenheit, eine etwaig bestehende Zwangslage oder Notlage zu offenbaren. Dritte können von der Anwesenheit bei der Beratung ausgeschlossen werden. Erforderlichenfalls schaltet die beratende Person mit Zustimmung der oder des Prostituierten zur Gefahrenabwehr oder Hilfeleistung andere Behörden oder Stellen ein.

(2) Personen, die eine Tätigkeit als Prostituierte oder als Prostituirter aufnehmen wollen, müssen vor der erstmaligen Aufnahme der Prostitution eine gesundheitliche Beratung nach Absatz 1 wahrnehmen. Nach der Anmeldung und Aufnahme der Tätigkeit haben Prostituierte die Beratung mindestens alle zwölf Monate zu wiederholen. Prostituierte, die unter 21 Jahre alt sind, haben die Beratung mindestens alle sechs Monate zu wiederholen.

(3) Für Zwecke des § 4 Absatz 3 und § 4 Absatz 4 stellt die nach Absatz 1 zuständige Behörde dem oder der Prostituierten eine Bescheinigung über die durchgeführte Beratung aus. Aus der Bescheinigung müssen das Datum der Beratung und die ausstellende Stelle, der Vor- und Nachname und das Geburtsdatum der beratenen Person ersichtlich

sein. Die Bescheinigung kann auf Wunsch der beratenen Person auch auf den in einer gültigen Bescheinigung nach § 5 Absatz 3 verwendeten Alias ausgestellt werden. Die Bescheinigung darf keine gesundheitsbezogenen Daten enthalten.

(4) Die oder der Prostituierte hat bei der Ausübung der Tätigkeit die Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung nach Absatz 3 mitzuführen.

(5) Die Länder können durch Vorschriften des Landesrechts bestimmen, dass eine andere als die in Absatz 1 genannte Behörde für die Durchführung der gesundheitlichen Beratung zuständig ist.

## § 10

### **Anordnungen gegenüber Prostituierten**

(1) Liegen der zuständigen Behörde tatsächliche Anhaltspunkte dafür vor, dass eine Person der Prostitution nachgeht ohne diese Tätigkeit zuvor angemeldet zu haben, so soll die zuständige Behörde die Person

1. zur Wahrnehmung eines Informations- und Beratungsgesprächs, und
2. zur Vorlage einer gültigen Anmeldebescheinigung

innerhalb einer angemessenen Frist auffordern.

(2) Liegen der zuständigen Behörde tatsächliche Anhaltspunkte dafür vor, dass eine Person der Prostitution nachgeht ohne die regelmäßig wiederkehrende gesundheitliche Beratungspflicht wahrgenommen zu haben, so soll die zuständige Behörde die Person

1. zur Wahrnehmung einer Beratung nach § 9 Absatz 1, und
2. zur Vorlage einer Bescheinigung nach § 9 Absatz 3

innerhalb einer angemessenen Frist auffordern.

(3) Die zuständige Behörde kann gegenüber Prostituierten jederzeit Anordnungen im Hinblick auf die Ausübung der Prostitution erlassen, soweit dies erforderlich ist

1. zum Schutz der Kundinnen und Kunden oder anderer Personen gegen Gefahren für Leben, Freiheit, sexuelle Selbstbestimmung oder Gesundheit,
2. zum Schutz der Jugend,
3. zum Schutz von Anwohnerinnen und Anwohnern, von Anliegern oder der Allgemeinheit vor Lärmimmissionen, verhaltensbedingten oder sonstigen Belästigungen oder
4. zur Abwehr anderer erheblicher Beeinträchtigungen oder Gefahren für sonstige Belange des öffentlichen Interesses.

§ 35 der Gewerbeordnung ist entsprechend anzuwenden.

(4) Vorschriften und Anordnungen, die auf einer nach Artikel 297 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch ergangenen Verordnung beruhen, sowie Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz bleiben unberührt.

### **Abschnitt 3**

## **Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes; anlassbezogene Anzeigepflichten**

### **§ 11**

#### **Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe**

(1) Wer ein Prostitutionsgewerbe betreiben will, bedarf der Erlaubnis der zuständigen Behörde. Die Erlaubnis wird für eine bestimmte Betriebsart und für ein bestimmtes Betriebskonzept erteilt. Die Erlaubnis kann befristet werden.

(2) Die Erlaubnis für das Betreiben einer Prostitutionsstätte wird zugleich für ein bestimmtes Betriebskonzept und für bestimmte bauliche Einrichtungen, Anlagen und darin befindliche Räume erteilt.

(3) Die Erlaubnis für die Organisation oder Durchführung von Prostitutionsveranstaltungen wird für ein bestimmtes Betriebskonzept erteilt. Sie kann als einmalige Erlaubnis oder als Erlaubnis für mehrere gleichartige Veranstaltungen erteilt werden.

(4) Die Erlaubnis für das Bereitstellen eines Prostitutionsfahrzeugs wird für die Nutzung eines bestimmten Fahrzeugs mit einer bestimmten Ausstattung und für ein bestimmtes Betriebskonzept erteilt. Sie ist auf maximal drei Jahre zu befristen und kann verlängert werden.

(5) Erlaubnis- oder Anzeigepflichten nach anderen Vorschriften, insbesondere nach den Vorschriften des Gaststätten-, Gewerbe-, Bau- oder Immissionsschutzrechts, bleiben unberührt.

(6) Die Erlaubnis ist bei der zuständigen Behörde zu beantragen. Dem Antrag sind ein Betriebskonzept nach § 23 und die weiteren zum Nachweis der Erlaubnisvoraussetzungen erforderlichen Angaben und Nachweise beizufügen.

### **§ 12**

#### **Stellvertretererlaubnis**

(1) Wer ein Prostitutionsgewerbe durch eine als Stellvertretung eingesetzte Person betreiben will, bedarf hierfür einer Stellvertretererlaubnis.

(2) Die Stellvertretererlaubnis wird dem Betreiber für diese Person erteilt. Sie kann befristet werden.

(3) Wird das Prostitutionsgewerbe nicht mehr durch diese als Stellvertretung eingesetzte Person betrieben, so hat der Betreiber dies unverzüglich der zuständigen Behörde anzuzeigen.

### **§ 13**

#### **Versagung der Erlaubnis und der Stellvertretererlaubnis**

(1) Die Erlaubnis nach § 11 ist zu versagen, wenn

1. die Antragstellerin oder der Antragsteller oder eine als Stellvertretung oder Betriebsleitung vorgesehene Person unter 18 Jahre alt ist, oder
2. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Antragstellerin oder der Antragsteller oder eine zur Stellvertretung, Leitung oder Beaufsichtigung des Betriebes vorgesehene Person nicht die für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes erforderliche Zuverlässigkeit besitzt.

(2) Die Erlaubnis nach § 11 ist auch zu versagen, wenn

1. aufgrund des Betriebskonzepts, aufgrund der Angebotsgestaltung oder aufgrund der vorgesehenen Verträge mit Prostituierten oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Umstände Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Art des Betriebes mit der sexuellen Selbstbestimmung unvereinbar ist oder der Ausbeutung von Prostituierten Vorschub leistet,
2. aufgrund des Betriebskonzepts oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Umstände Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen § 26 Absatz 2 oder § 26 Absatz 4 vorliegen,
3. die Mindestanforderungen nach § 16, § 17 oder nach einer nach § 37 Absatz 1 erlassenen Verordnung nicht erfüllt sind, soweit die Behörde keine Ausnahme von der Einhaltung der Mindestanforderungen zugelassen hat und eine Erfüllung der Mindestanforderungen nicht durch Einhaltung einer dem Betreiber auferlegten Auflage gewährleistet werden kann,
4. erhebliche Mängel im Hinblick auf die Einhaltung der Anforderungen nach § 24 Absatz 1 für den Gesundheitsschutz und für die Sicherheit der Prostituierten oder anderer Personen bestehen, soweit die Beseitigung dieser Mängel nicht durch eine dem Betreiber auferlegte Auflage behoben werden kann, oder
5. das Betriebskonzept oder die örtliche Lage des Prostitutionsgewerbes dem öffentlichen Interesse widersprechen, eine Gefährdung der Jugend oder schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes oder Gefahren, erhebliche Nachteile oder Belästigungen für die Allgemeinheit befürchten lassen.

(3) Die Stellvertretererlaubnis nach § 12 ist zu versagen, wenn

1. die als Stellvertretung vorgesehene Person unter 18 Jahre alt ist, oder
2. Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die zur Stellvertretung vorgesehene Person nicht die für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes erforderliche Zuverlässigkeit besitzt.

## § 14

### Zuverlässigkeit

(1) Die nach § 13 Absatz 1 Nummer 2 oder Absatz 3 Nummer 2 erforderliche Zuverlässigkeit besitzt in der Regel nicht,

1. wer innerhalb der letzten fünf Jahre vor der Antragstellung rechtskräftig verurteilt worden ist
  - a) wegen Versuchs oder Vollendung eines Verbrechens,

- b) wegen einer Straftat gegen die sexuelle Selbstbestimmung, gegen die körperliche Unversehrtheit oder gegen die persönliche Freiheit,
  - c) wegen Raubes oder Erpressung, Geldwäsche, Bestechung, Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte, Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt oder Urkundenfälschung
  - d) wegen Versuchs oder Vollendung einer Straftat gegen das Aufenthaltsgesetz, das Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes oder das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz oder
  - e) zu einer Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren wegen Verstoßes gegen das Betäubungsmittelgesetz,
2. wem innerhalb der letzten fünf Jahre vor Antragstellung die Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes entzogen oder der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes untersagt worden ist oder
  3. wer Mitglied in einem Verein, der nach dem Vereinsgesetz als Organisation unanfechtbar verboten wurde oder der einem unanfechtbaren Betätigungsverbot nach dem Vereinsgesetz unterliegt, ist oder Mitglied in einem solchen Verein war, wenn seit der Beendigung der Mitgliedschaft zehn Jahre noch nicht verstrichen sind.

(2) Die zuständige Behörde hat im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung nach § 13 Absatz 1 Nummer 2 oder Absatz 3 Nummer 2 auch

1. eine unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister und
2. eine Stellungnahme der für den Wohnort zuständigen Landespolizeibehörde, ob Tatsachen bekannt sind, die Bedenken gegen die Zuverlässigkeit begründen

einzuholen. Bei Verurteilungen, die länger als fünf Jahre zurückliegen, oder bei Vorliegen sonstiger Erkenntnisse ist im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob sich daraus Zweifel an der Zuverlässigkeit der Person ergeben.

(3) Die zuständige Behörde überprüft die Zuverlässigkeit des Betreibers eines Prostitutionsgewerbes sowie der nach § 13 Absatz 1 Nummer 2 oder Absatz 3 Nummer 2 maßgeblichen Personen in regelmäßigen Abständen erneut, spätestens jedoch nach drei Jahren.

## § 15

### **Auflagen**

(1) Die zuständige Behörde kann die Erlaubnis mit Auflagen verbinden, soweit diese erforderlich sind

1. zum Schutz der Sicherheit oder Gesundheit der Beschäftigten, der Personen, die dort Dienstleistungen erbringen, sowie der Kundinnen und Kunden,
2. zum Schutz der in Nummer 1 genannten Personen vor Ausbeutung oder vor Gefahren für Gesundheit, sexuelle Selbstbestimmung, Freiheit oder Leben,
3. zum Schutz der Jugend,
4. zum Schutz von Anwohnerinnen und Anwohnern, von Anliegern oder der Allgemeinheit vor Lärmimmissionen, verhaltensbedingten oder sonstigen Belästigungen oder

5. zur Abwehr anderer erheblicher Beeinträchtigungen oder Gefahren für sonstige Belange des öffentlichen Interesses.

(2) Die Erlaubnis kann unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 mit einer Begrenzung der Zahl der dort regelmäßig tätigen Prostituierten oder der Zahl der für die Ausübung der Prostitution vorgesehenen Arbeitszimmer versehen werden. Sie kann auf bestimmte Betriebszeiten beschränkt werden.

(3) Vorschriften und Anordnungen, die auf der Grundlage einer nach Artikel 297 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch ergangenen Verordnung beruhen, bleiben unberührt.

## § 16

### **Mindestanforderungen an zum Prostitutionsgewerbe genutzte Anlagen**

(1) Prostitutionsstätten müssen nach ihrem Betriebskonzept sowie nach ihrer Lage, Ausstattung und Beschaffenheit den zum Schutze der Beschäftigten, anderer dort Dienstleistungen erbringender Personen, der Kundinnen und Kunden, der Anwohnerinnen und Anwohner, der Anlieger, der Jugend und der Allgemeinheit erforderlichen Anforderungen genügen.

(2) Insbesondere muss in Prostitutionsstätten mindestens gewährleistet sein, dass

1. die für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räume von außen nicht einsehbar sind,
2. die einzelnen für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räume über ein sachgerechtes Notrufsystem verfügen,
3. die Türen der einzelnen Räume jederzeit von innen geöffnet werden können,
4. eine angemessene Ausstattung mit getrennten Sanitäreinrichtungen für Prostituierte und für die Kundinnen und Kunden vorhanden ist,
5. geeignete Aufenthalts- und Pausenräume für Prostituierte und für die Beschäftigten vorhanden sind,
6. geeignete Vorkehrungen für die Prostituierten und für die Beschäftigten zur Aufbewahrung ihrer privaten Sachen vorhanden sind, und
7. die für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räume nicht zur Nutzung als Schlaf- oder Wohnraum bestimmt sind.

(3) Die zuständige Behörde kann für Prostitutionsstätten in Wohnungen im Einzelfall Ausnahmen von Absatz 2 Nummer 2 bis 7 zulassen, wenn die Erfüllung dieser Anforderungen mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden wäre und die schützenswerten Interessen von Prostituierten, von Beschäftigten und von Kundinnen und Kunden auf andere Weise gewährleistet werden.

(4) Die Absätze 1 bis 3 sind auch anzuwenden auf die für eine Prostitutionsveranstaltung genutzten Gebäude, Räumlichkeiten, Räume oder Anlagen.

## § 17

### **Mindestanforderungen an Prostitutionsfahrzeuge**

(1) Prostitutionsfahrzeuge müssen über einen für das vorgesehene Betriebskonzept ausreichend großen Innenraum und eine hierfür angemessene Innenausstattung verfügen.

(2) Prostitutionsfahrzeuge müssen so ausgestattet sein, dass die Türen des für die Ausübung der Prostitution verwendeten Bereichs von innen jederzeit zugänglich sind und geöffnet werden können. Der Betreiber hat durch technische Vorkehrungen zu gewährleisten, dass während des Aufenthalts im Innenraum jederzeit Hilfe erreichbar ist.

(3) Prostitutionsfahrzeuge müssen über eine angemessene sanitäre Ausstattung verfügen.

(4) Als Prostitutionsfahrzeug genutzte Kraftfahrzeuge und Fahrzeuganhänger müssen über eine gültige Betriebszulassung verfügen und in technisch betriebsbereitem Zustand sein. Die Vorschriften der Straßenverkehrszulassungsordnung bleiben unberührt.

## § 18

### **Anzeige einer Prostitutionsveranstaltung; Untersagung**

(1) Wer eine Prostitutionsveranstaltung organisieren oder durchführen will, hat dies der am Ort der Veranstaltung zuständigen Behörde vier Wochen vor Beginn der Veranstaltung anzuzeigen. Der Anzeige sind beizufügen

1. der vollständige Name des Betreibers und dessen Erlaubnis zur Organisation und Durchführung von Prostitutionsveranstaltungen,
2. falls Personen als Stellvertretung des Betreibers tätig werden sollen, deren Vor- und Nachnamen und deren Stellvertretungserlaubnis,
3. das für die Erlaubnis maßgebliche Betriebskonzept,
4. das auf die jeweilige Veranstaltung bezogene Veranstaltungskonzept,
5. Ort und Zeit der Veranstaltung,
6. der vollständige Name des Eigentümers der für die Veranstaltung genutzten Betriebsstätte sowie dessen Einverständnis,
7. die zum Nachweis der Mindestanforderungen nach § 16 Absatz 2 erforderlichen Unterlagen über die Beschaffenheit der Betriebsstätte
8. die Anmeldebescheinigungen oder Aliasbescheinigungen der Prostituierten, die bei der Veranstaltung voraussichtlich dort tätig werden sollen und
9. die mit den Prostituierten geschlossenen Vereinbarungen.

(2) Die Prostitutionsveranstaltung darf an Ort und Stelle nur durch den Betreiber oder durch die in der Anzeige als Stellvertretung benannten Personen geleitet werden.

(3) Die nach Absatz 1 zuständige Behörde prüft nach Erstattung der Anzeige, ob die geplante Veranstaltung aufgrund des Veranstaltungskonzepts, aufgrund der dafür vorgesehenen Betriebsstätte oder aufgrund sonstiger tatsächlicher Anhaltspunkte gegen die in



§ 13 Absatz 2 geregelten Voraussetzungen verstößt. Die am Ort der Veranstaltung zuständige Behörde kann unter den Voraussetzungen des § 15 Absatz 1 für die Durchführung der Veranstaltung jederzeit Auflagen erlassen. § 15 Absatz 2 und 3 gelten entsprechend.

(4) Die Prostitutionsveranstaltung kann untersagt werden, wenn die Anzeige nicht, nicht rechtzeitig, nicht wahrheitsgemäß oder nicht vollständig erstattet wurde.

(5) Die Prostitutionsveranstaltung ist zu untersagen, wenn die Durchführung der Veranstaltung gegen § 13 Absatz 2 verstößt. Werden der am Ort der Veranstaltung zuständigen Behörde Umstände bekannt, die die Rücknahme oder den Widerruf der zugrundeliegenden Erlaubnis rechtfertigen würden, so ist die zuständige Erlaubnisbehörde hiervon zu unterrichten.

## § 19

### **Anzeige der Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeugs; Untersagung**

(1) Wer ein Prostitutionsfahrzeug an mehreren aufeinander folgenden Tagen oder mehrmals in einem Monat im örtlichen Zuständigkeitsbereich einer Behörde zum Betrieb aufstellen will, hat dies der am Ort der Aufstellung zuständigen Behörde zwei Wochen im Voraus anzuzeigen. Der Anzeige sind beizufügen

1. die vollständigen Namen des Fahrzeughalters und des Betreibers,
2. die Erlaubnis zur Bereitstellung des Prostitutionsfahrzeugs,
3. die genaue Angabe des geplanten Aufstellungsorts,
4. die Dauer der geplanten Aufstellung,
5. die geplanten Betriebszeiten,
6. die Anmeldebescheinigungen oder Aliasbescheinigungen der Prostituierten, die dort tätig werden sollen,
7. die mit den Prostituierten geschlossenen Vereinbarungen.

(2) Prostitutionsfahrzeuge dürfen nur in der Weise zum Betrieb aufgestellt werden, dass sie nach der Lage des jeweiligen Betriebsorts und nach den Betriebszeiten den zum Schutz der dort tätigen Prostituierten, der Kundinnen und Kunden, der Anwohnerinnen und Anwohner, der Anlieger, der Jugend, und der Allgemeinheit erforderlichen Anforderungen genügen.

(3) Die am Ort der Aufstellung zuständige Behörde kann unter den Voraussetzungen des § 15 Absatz 1 jederzeit Auflagen für die Aufstellung des Fahrzeugs und dessen Betrieb erlassen. § 15 Absatz 2 und 3 gelten entsprechend.

(4) Die am Ort der Aufstellung zuständige Behörde kann die Aufstellung des Fahrzeugs untersagen, wenn dessen Betrieb gegen Absatz 2 verstößt, oder wenn die Anzeige nach Absatz 1 nicht, nicht rechtzeitig, nicht wahrheitsgemäß oder nicht vollständig abgegeben wurde.

(5) Die Aufstellung des Fahrzeugs ist zu untersagen, wenn dessen Betrieb gegen § 13 Absatz 2 Nummer 1 bis 5 verstößt. Werden der am Ort der Aufstellung zuständigen Behörde Umstände bekannt, die die Rücknahme oder den Widerruf der zugrundeliegen-

den Erlaubnis rechtfertigen würden, so ist die zuständige Erlaubnisbehörde hiervon zu unterrichten.

(6) Die Vorschriften des Straßen- und Wegerechts bleiben unberührt.

## § 20

### **Erlöschen der Erlaubnis**

Die Erlaubnis erlischt, wenn der Erlaubnisinhaber den Betrieb des Prostitutionsgewerbes nicht innerhalb eines Jahres nach Erteilung der Erlaubnis begonnen hat oder den Betrieb seit einem Jahr nicht mehr ausgeübt hat. Ist die Erlaubnis für eine oder mehrere Prostitutionsveranstaltungen erteilt worden, so erlischt die Erlaubnis mit Verstreichen des letzten darin festgelegten Veranstaltungstermins. Die Fristen können verlängert werden, wenn ein wichtiger Grund vorliegt.

## § 21

### **Rücknahme und Widerruf der Erlaubnis**

(1) Die Erlaubnis nach § 11 Absatz 1 ist zurückzunehmen, wenn bekannt wird, dass bei ihrer Erteilung Versagungsgründe nach § 13 Absatz 1 vorlagen.

(2) Die Erlaubnis ist zu widerrufen, wenn

1. nachträglich Tatsachen eintreten, die die Versagung der Erlaubnis nach § 13 Absatz 1 Nummer 2 rechtfertigen würden, oder
2. die Erlaubnisinhaberin oder die Erlaubnisinhaber oder eine von ihr oder ihm im Rahmen der Betriebsorganisation eingesetzte Person die Ausübung sexueller Dienstleistungen durch Personen unter 18 Jahren duldet.

(3) Die Erlaubnis soll insbesondere widerrufen werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Erlaubnisinhaberin oder der Erlaubnisinhaber oder von ihr oder ihm für die Stellvertretung, Betriebsleitung oder -beaufsichtigung eingesetzte Personen Kenntnis davon haben oder haben mussten, dass dort Personen der Prostitution nachgehen oder für sexuelle Dienstleistungen vermittelt werden, die

1. nicht über die zum eigenen Schutz notwendige Einsicht verfügen,
2. noch nicht 21 Jahre alt sind und durch Dritte zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution gebracht werden, oder
3. eine Person von Dritten durch Ausnutzung einer Zwangslage, ihrer Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Prostitution gebracht oder diese Person von Dritten ausgebeutet wird oder werden soll.

## § 22

### **Wiederaufnahme des Prostitutionsgewerbes**

(1) Dem Betreiber eines Prostitutionsgewerbes ist von der zuständigen Behörde auf Grund eines an die Behörde zu richtenden Antrages die persönliche Ausübung des Prosti-

tutionsgewerbes wieder zu gestatten, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Voraussetzungen für die Erlaubnis wieder vorliegen.

(2) Vor Ablauf von drei Jahren kann die Wiederaufnahme nur gestattet werden, wenn hierfür besondere Gründe vorliegen.

## **A b s c h n i t t 4**

### **P f l i c h t e n d e s B e t r e i b e r s**

#### **§ 23**

##### **Betriebskonzept für Prostitutionsgewerbe; Veranstaltungskonzept**

(1) Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes hat vor Aufnahme des Betriebs ein Betriebskonzept zu erstellen, das die wesentlichen Merkmale des Betriebs und die Vorkehrungen des Betreibers zur Einhaltung seiner Verpflichtungen beschreibt. Das Betriebskonzept ist dem Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis für das Betreiben eines Prostitutionsgewerbes beizufügen.

(2) Im Betriebskonzept sollen dargelegt werden

1. die typischen organisatorischen Abläufe sowie die Rahmenbedingungen, die von Seiten des Betreibers für die Erbringung sexueller Dienstleistungen bereitgestellt werden,
2. Maßnahmen, mit denen sichergestellt wird, dass zur Erbringung sexueller Dienstleistungen keine Personen unter 18 Jahren und keine Personen tätig werden, die nicht über die zum eigenen Schutz erforderliche Einsicht verfügen, die als Heranwachsende durch Dritte zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution gebracht werden, oder die Opfer einer Straftat des Menschenhandels sind,
3. Maßnahmen, die dazu dienen, das Übertragungsrisiko sexuell übertragbarer Infektionen zu verringern,
4. sonstige Maßnahmen im Interesse der Gesundheit von Prostituierten und Dritten,
5. Maßnahmen, die dazu dienen, die Sicherheit von Prostituierten und Dritten zu gewährleisten, sowie
6. Maßnahmen, die geeignet sind, die Anwesenheit Minderjähriger zu unterbinden.

(3) Vor jeder einzelnen Prostitutionsveranstaltung hat deren Betreiber neben einem Betriebskonzept nach Absatz 1 außerdem ein Veranstaltungskonzept zu erstellen, das die Darlegungen des Betriebskonzepts im Hinblick auf die räumlichen, organisatorischen und zeitlichen Rahmenbedingungen der jeweiligen Veranstaltung konkretisiert.

(4) Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes ist verpflichtet, Prostituierten, die im Rahmen seines Prostitutionsgewerbes sexuelle Dienstleistungen erbringen oder erbringen wollen, auf deren Verlangen Einsicht in das Betriebskonzept zu geben. Im Falle einer Prostitutionsveranstaltung hat der Betreiber den Prostituierten auf Verlangen auch Einsicht in das Veranstaltungskonzept zu geben.

## § 24

### **Sicherheit und Gesundheitsschutz**

(1) Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes hat dafür Sorge zu tragen, dass die Belange der Sicherheit und Gesundheit von Prostituierten und anderen Personen im Rahmen seines Gewerbes gewahrt werden. Die räumlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die Erbringung sexueller Dienstleistungen sind so zu gestalten, dass eine Gefährdung für die Sicherheit und Gesundheit der dort tätigen Personen möglichst vermieden und die verbleibende Gefährdung möglichst gering gehalten wird. Der Betreiber einer Prostitutionsstätte, eines Prostitutionsfahrzeugs oder einer Prostitutionsveranstaltung hat diejenigen Schutzmaßnahmen zu treffen, die unter Berücksichtigung der Zahl der dort tätigen Personen, der Dauer ihrer Anwesenheit und der Art ihrer Tätigkeit angemessen und zur Erreichung der Zwecke des Satzes 2 förderlich sind.

(2) Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes ist verpflichtet, auf eine Verringerung des Übertragungsrisikos sexuell übertragbarer Infektionen hinzuwirken; insbesondere hat er auf die Einhaltung der Kondompflicht durch Kunden und Kundinnen sowie durch Prostituierte hinzuwirken. Der Betreiber einer Prostitutionsstätte, eines Prostitutionsfahrzeugs oder einer Prostitutionsveranstaltung hat dafür Sorge zu tragen, dass in den für die sexuellen Dienstleistungen genutzten Räumen während der Betriebszeiten eine angemessene Ausstattung mit Kondomen, Gleitmitteln und Hygieneartikeln jederzeit bereitsteht.

(3) Der Betreiber einer Prostitutionsstätte ist verpflichtet, den zuständigen Behörden oder den von diesen beauftragten Personen die Durchführung von Beratungen zu gesundheitserhaltenden Verhaltensweisen und zur Prävention sexuell übertragbarer Krankheiten in den Räumlichkeiten der Betriebsstätte auf Verlangen innerhalb einer angemessenen Frist zu ermöglichen.

(4) Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes ist verpflichtet, Prostituierten die Wahrnehmung von Gesundheitsberatungen nach § 9 sowie das Aufsuchen von Untersuchungs- und Beratungsangeboten insbesondere der Gesundheitsämter und von weiteren gesundheitlichen und sozialen Beratungsangeboten ihrer Wahl während deren Geschäftszeiten jederzeit zu ermöglichen.

(5) Die zuständige Behörde kann den Betreiber eines Prostitutionsgewerbes zur Aufstellung und Durchführung von Hygieneplänen verpflichten. Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz bleiben unberührt.

## § 25

### **Auswahl der im Betrieb tätigen Personen; Beschäftigungsverbote**

(1) Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes darf eine Person nicht in seinem Prostitutionsgewerbe tätig werden lassen, wenn für ihn erkennbar ist, das

1. diese Person nicht über die zum eigenen Schutz erforderliche Einsicht verfügt,
2. diese Person unter 21 Jahre alt ist und durch Dritte zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution gebracht wird oder werden soll, oder
3. diese Person von Dritten durch Ausnutzung einer Zwangslage, ihrer der Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Prostitution gebracht oder diese Person von Dritten ausgebeutet wird oder werden soll.

(2) Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes darf für Aufgaben der Stellvertretung, der Betriebsleitung und -beaufsichtigung, für Aufgaben im Rahmen der Einhaltung des Hausrechts oder der Hausordnung, der Einlasskontrolle oder der Bewachung nur Personen einsetzen, die über die erforderliche Zuverlässigkeit verfügen. Dies gilt auch, wenn die entsprechenden Personen nicht in einem Beschäftigungsverhältnis zum Betreiber des Prostitutionsgewerbes stehen. § 14 Absatz 1 gilt entsprechend.

(3) Dem Betreiber eines Prostitutionsgewerbes kann die Beschäftigung einer Person oder deren Tätigkeit in seinem Prostitutionsgewerbe untersagt werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person nicht die für ihre Tätigkeit erforderliche Zuverlässigkeit besitzt.

## § 26

### **Vereinbarungen mit Prostituierten; Einschränkung von Weisungen und Vorgaben**

(1) Die Ausgestaltung sexueller Dienstleistungen wird ausschließlich zwischen den Prostituierten und deren Kundinnen und Kunden in eigener Verantwortung festgelegt.

(2) Der Betreiber sowie für den Betreiber handelnde Personen dürfen Prostituierten keine nach § 3 Absatz 1 des Prostitutionsgesetzes unzulässigen Weisungen erteilen. Ebenso unzulässig sind sonstige Vorgaben zu Art oder Ausmaß sexueller Dienstleistungen.

(3) Vereinbarungen über Leistungen des Betreibers eines Prostitutionsgewerbes gegenüber Prostituierten und über Leistungen von Prostituierten gegenüber dem Betreiber bedürfen der Schriftform. Der oder die Prostituierte kann verlangen, dass die schriftliche Vereinbarung unter Verwendung des Alias aus einer gültigen Aliasbescheinigung abgeschlossen wird. Der Betreiber ist verpflichtet, der oder dem Prostituierten eine Ausfertigung jeder Vereinbarung auszuhändigen.

(4) Dem Betreiber eines Prostitutionsgewerbes ist es verboten, sich von den Prostituierten für die Vermietung von Räumlichkeiten, für eine sonstige Leistung oder für die Vermittlung einer Leistung Vermögensvorteile versprechen oder gewähren zu lassen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu der Leistung oder zu deren Vermittlung stehen.

(5) Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes ist verpflichtet, Prostituierten, die im Rahmen seines Prostitutionsgewerbes tätig sind, jeweils einen Nachweis über die durch diese an den Betreiber ergangenen Zahlungen auszuhändigen. Dies gilt auch für Zahlungen des Betreibers an die genannten Personen.

(6) Die Vorschriften des Prostitutionsgesetzes bleiben unberührt.

## § 27

### **Kontroll- und Hinweispflichten des Betreibers**

(1) Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes hat Personen, die im Rahmen seines Prostitutionsgewerbes sexuelle Dienstleistungen anbieten wollen, vor Beginn der Prostitutionstätigkeit auf ihre Anmeldepflicht nach § 3 und auf das Erfordernis der regelmäßigen Wahrnehmung gesundheitlicher Beratung nach § 9 Absatz 1 hinzuweisen.

(2) Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes ist verpflichtet, sich von Personen, die im Rahmen seines Prostitutionsgewerbes sexuelle Dienstleistungen anbieten wollen, vor Aufnahme der Prostitutionstätigkeit ein als Identitätsnachweis gültiges Personaldokument

und eine gültige Anmeldebescheinigung vorlegen zu lassen. Legt der oder die Prostituierte eine gültige Aliasbescheinigung vor, so ist die Vorlage eines Personaldokuments und einer Anmeldebescheinigung nicht erforderlich.

## § 28

### **Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten des Betreibers**

(1) Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes ist verpflichtet, folgende Angaben über die Prostituierten, die im Rahmen seines Prostitutionsgewerbes tätig sind, aufzuzeichnen:

1. den jeweiligen Vor- und Nachnamen oder bei Vorlage einer gültigen Aliasbescheinigung den darin benannten Alias;
2. die aus der Anmelde- oder Aliasbescheinigung ersichtlichen Angaben zu deren Gültigkeit und zur ausstellenden Behörde sowie
3. die einzelnen Tätigkeitstage der Prostituierten in seinem Gewerbe.

(2) Die Aufzeichnungen sind für jeden Tätigkeitstag am gleichen Tag vorzunehmen.

(3) Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes ist verpflichtet, Zahlungen von Prostituierten, die im Rahmen seines Prostitutionsgewerbes tätig sind, mit der Angabe des Vor- und Nachnamens, des Datums und des Betrags am gleichen Tag aufzuzeichnen. Satz 1 gilt entsprechend für Zahlungen des Betreibers an die Prostituierten. Bei Vorlage einer gültigen Aliasbescheinigung hat der Betreiber anstelle des Vor- und Nachnamens jeweils den Alias und die Angaben nach Absatz 1 Nummer 2 aufzeichnen.

(4) Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes ist verpflichtet, die Aufzeichnungen nach den Absätzen 1 und 2 vom Tag der Aufzeichnung an zwei Jahre lang so aufzubewahren, dass sie auf Verlangen den zuständigen Behörden jederzeit vorgelegt werden können. Die Aufzeichnungen sind in der jeweiligen Betriebsstätte aufzubewahren. Führt der Betreiber Aufzeichnungen in Erfüllung anderer gesetzlicher Verpflichtungen, so genügen diese Aufzeichnungen den Anforderungen dieses Gesetzes, wenn sie die in den Absätzen 1 bis 2 geforderten Angaben enthalten und gegenüber den zuständigen Behörden auf Verlangen vorgelegt werden.

(5) Betreibt der Betreiber mehr als ein Prostitutionsgewerbe, so sind für jedes dieser Gewerbe gesonderte Aufzeichnungen zu führen.

(6) Die Aufzeichnungen sind, soweit sie personenbezogene Daten enthalten, so aufzubewahren, dass Unberechtigte keinen Zugang haben. Personenbezogene Daten sind nach Ablauf der Aufbewahrungsfristen zu löschen. Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten nach anderen Vorschriften bleiben unberührt.

## **Abschnitt 5**

### **Überwachung**

#### **§ 29**

##### **Überwachung des Prostitutionsgewerbes**

(1) Die Einhaltung der Anforderungen nach diesem Gesetz durch die Betreiber von Prostitutionsgewerben, zu deren Stellvertretung oder zur Betriebsleitung eingesetzte Personen sowie durch Prostituierte wird von der zuständigen Behörde überwacht.

(2) Die von der zuständigen Behörde mit der Überwachung nach diesem Gesetz beauftragten Personen sind befugt, Grundstücke und Geschäftsräume von Auskunftspflichtigen während der für Prostitutionsgewerbe üblichen Geschäftszeiten zu betreten, dort Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen, sich die geschäftlichen Unterlagen und Aufzeichnungen vorlegen zu lassen und Einsicht zu nehmen.

(3) Die von der zuständigen Behörde mit der Überwachung nach diesem Gesetz beauftragten Personen sind befugt, zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben an Orten, an denen der Prostitution nachgegangen wird, jederzeit Personenkontrollen vorzunehmen.

(4) Zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung können die Grundstücke, Geschäftsräume und Räumlichkeiten, die für die Ausübung der Prostitution genutzt werden, jederzeit betreten werden. Dies gilt auch dann, wenn sie zugleich Wohnzwecken dienen. Der Betreiber oder Dritte, die Hausrecht an den jeweiligen Räumen haben, haben die Maßnahmen nach Satz 1 zu dulden; das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt.

#### **§ 30**

##### **Auskunftspflicht im Rahmen der Überwachung**

(1) Betreiber eines Prostitutionsgewerbes, zu deren Stellvertretung oder zur Betriebsleitung eingesetzte Personen sowie Prostituierte haben den zuständigen Behörden auf Verlangen die für die Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

(2) Die oder der Auskunftspflichtige kann die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung ihn oder sie selbst oder eine oder einen der in § 52 Strafprozessordnung bezeichneten Angehörigen der Gefahr strafgerichtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würde.

#### **§ 31**

##### **Überwachung und Auskunftspflicht bei Anhaltspunkten für die Ausübung der Prostitution**

(1) Die in § 29 geregelten Befugnisse stehen der für die Überwachung zuständigen Behörde auch zu, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass

1. ein Prostitutionsgewerbe ohne die erforderliche Erlaubnis ausgeübt wird oder

2. eine Wohnung oder sonstige Räumlichkeiten oder ein Fahrzeug zum Zweck der Erbringung sexuelle Dienstleistungen durch eine Prostituierte oder einen Prostituierten genutzt wird.

(2) Die Vorschriften über die Auskunftspflicht nach § 30 sind entsprechend anzuwenden.

## **Abschnitt 6**

### **Verbote; Bußgeldvorschriften**

#### **§ 32**

##### **Kondompflicht; Werbeverbot**

(1) Kunden und Kundinnen von Prostituierten sowie Prostituierte sind verpflichtet, beim Geschlechtsverkehr Kondome zu verwenden.

(2) Auf die Kondompflicht ist in Prostitutionsstätten, in sonstigen regelmäßig zur Prostitution genutzten Räumlichkeiten und in Prostitutionsfahrzeugen durch einen gut sichtbaren Aushang hinzuweisen.

(3) Sexuelle Dienstleistungen dürfen nicht unter Hinweis auf eine Gelegenheit zum Geschlechtsverkehr ohne Kondom durch Verbreiten von Schriften, Ton- oder Bildträgern, Datenspeichern, Abbildungen oder Darstellungen angeboten, angekündigt, angepriesen oder bekanntgegeben werden; dem Verbreiten steht das öffentliche Ausstellen, Anschlagen, Vorführen oder das sonstige öffentliche Zugänglichmachen gleich. Satz 1 gilt auch, wenn die Werbung für ungeschützte sexuelle Dienstleistungen in mittelbarer oder sprachlich verdeckter Form erfolgt.

#### **§ 33**

##### **Bußgeldvorschriften**

(1) Ordnungswidrig handelt, wer

1. die Tätigkeit als Prostituierte ohne die nach § 3 Absatz 1 erforderliche Anmeldung ausübt,
2. als Prostituierte einer vollziehbaren Anordnung nach § 10 Absatz 1 Nummer 2 zuwiderhandelt,
3. einer vollziehbaren Anordnung nach § 10 Absatz 3 zuwiderhandelt oder
4. als Kunde oder Kundin entgegen § 32 Absatz 1 beim Geschlechtsverkehr kein Kondom verwendet

(2) Ordnungswidrig handelt ferner, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. ohne die erforderliche Erlaubnis nach § 11 Absatz 1 Satz 1 ein Prostitutionsgewerbe betreibt,



2. ohne die nach § 12 Absatz 1 erforderliche Erlaubnis ein Prostitutionsgewerbe durch einen Stellvertreter ausüben lässt,
3. einer vollziehbaren Auflage nach
  - a) § 15 Absatz 1,
  - b) § 18 Absatz 3 Satz 2 und 3 oder
  - c) § 19 Absatz 3 zuwiderhandelt,
4. entgegen § 16 Absatz 2 oder Absatz 4 in Verbindung mit Absatz 2 die dort genannten Anforderungen an zum Prostitutionsgewerbe genutzte Anlagen nicht einhält,
5. entgegen § 17 die dort genannten Anforderungen an Prostitutionsfahrzeuge nicht einhält,
6. entgegen § 18 Absatz 1 Satz 1 oder § 19 Absatz 1 Satz 1 eine Anzeige nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet,
7. entgegen einer vollziehbaren Anordnung nach § 18 Absatz 4 eine Prostitutionsveranstaltung durchführt,
8. entgegen einer vollziehbaren Anordnung nach § 19 Absatz 4 ein Prostitutionsfahrzeug aufstellt,
9. entgegen einer vollziehbaren Anordnung nach § 25 Absatz 3 Personen in seinem Prostitutionsgewerbe beschäftigt oder tätig werden lässt,
10. entgegen § 30 Absatz 1 eine Auskunft nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erteilt,
11. entgegen § 27 Absatz 1 einen Hinweis nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig gibt,
12. entgegen § 27 Absatz 2 Prostituierte in seinem Gewerbe tätig werden lässt, die keine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung vorlegen können,
13. entgegen § 28 Absatz 1 Satz 1, Absatz 3 Satz 1, auch in Verbindung mit Satz 2 oder entgegen § 28 Absatz 6 eine Aufzeichnung nicht, nicht richtig oder nicht vollständig führt,
14. entgegen § 28 Absatz 4 Satz 1 Aufzeichnungen nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht lange genug aufbewahrt,
15. entgegen § 32 Absatz 2 auf die Einhaltung der Kondompflicht durch Aushang nicht hinweist oder
16. entgegen § 32 Absatz 3 eine entgeltliche sexuelle Dienstleistung anbietet, ankündigt, anpreist oder bekanntgibt.

(3) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nummern 2 bis 4 mit einer Geldbuße bis zu 500 Euro, in den Fällen des Absatzes 2 mit einer Geldbuße bis zu 5000 Euro geahndet werden.

§ 34

**Verwarnung durch die Behörde**

(1) Bei Ordnungswidrigkeiten nach § 33 Absatz 1 Nummer 1 hat die zuständige Behörde eine Verwarnung auszusprechen. Sie kann die Verwarnung mit einem Verwarnungsgeld belegen.

(2) Der Regelsatz kann bis zu fünfzehn Euro betragen. Er geht von gewöhnlichen Tatumständen aus.

(3) Hat die betroffene Person dieselbe Ordnungswidrigkeit mehrfach begangen, so soll ein entsprechend erhöhtes Verwarnungsgeld erhoben werden. Der Regelsatz kann bis zu fünfundfünfzig Euro betragen.

(4) Bei offenkundig schlechten wirtschaftlichen Verhältnissen der betroffenen Person soll eine Verwarnung ohne Verwarnungsgeld erteilt werden.

**Abschnitt 7**

**Personenbezogene Daten; Bundesstatistik**

§ 35

**Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten; Datenschutz**

(1) Die zuständige Behörde darf personenbezogene Daten von Prostituierten, von Gewerbetreibenden nach § 2 Absatz 3 sowie von solchen Personen, auf die es für die Entscheidung über die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 ankommt, erheben, verarbeiten und nutzen, soweit die Daten bei der Durchführung dieses Gesetzes, insbesondere zur Beurteilung der Zuverlässigkeit, erforderlich sind. § 11 der Gewerbeordnung ist auf die Verarbeitung von personenbezogenen Daten der Gewerbetreibenden und der Personen, auf die es für die Erteilung der Erlaubnis nach § 11 ankommt, entsprechend anzuwenden.

(2) Nach diesem Gesetz erhobene personenbezogene Daten dürfen nur für die Überwachung der Ausübung eines Prostitutionsgewerbes oder einer Prostitutionstätigkeit verwendet werden, soweit sich aus diesem Gesetz nichts anderes ergibt.

(3) Die im Zusammenhang mit der Anmeldung nach § 3 Absatz 1 erhobenen personenbezogenen Daten sowie die Art der durch die Personen angezeigten Tätigkeit dürfen auch innerhalb der zuständigen Behörden nur weitergegeben werden, soweit dies für die Erfüllung der in Absatz 1 und 2 genannten Zwecke erforderlich ist. Die Anmeldedaten sind spätestens drei Monate nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Anmeldung zu löschen, sofern kein Fall des § 8 Absatz 2 vorliegt oder eine Anordnung nach § 10 Absatz 3 ergangen ist. Die Empfänger personenbezogener Daten sind über die Löschung nach Satz 2 unverzüglich zu informieren und auf ihre Pflicht zur Löschung hinzuweisen.

(4) Personenbezogene Daten von Prostituierten dürfen nicht an nicht-öffentliche Stellen weitergegeben werden. Die Weitergabe in anonymisierter oder pseudonymisierter Form, soweit sie nach den Datenschutzgesetzen der Länder für Zwecke der Forschung oder der Statistik gesetzlich zulässig ist, bleibt hiervon unberührt.

(5) Öffentlichen Stellen dürfen der Zweckbindung nach Absatz 2 unterliegende Daten übermittelt werden, soweit

1. die Kenntnis der Daten für Maßnahmen nach § 6 oder nach § 8 Absatz 2 erforderlich ist,
2. die Kenntnis der Daten zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl erforderlich ist,
3. dies zur Erfüllung der Aufgaben der nach Abschnitt 2 oder Abschnitt 5 dieses Gesetzes an den angemeldeten Tätigkeitsorten der oder des Prostituierten zuständigen Behörden erforderlich ist.

Unter den Voraussetzungen nach Nummer 1 ist eine Übermittlung auch zulässig an nicht-öffentliche Stellen, soweit diese durch Landesrecht mit der Wahrnehmung von Aufgaben nach diesem Gesetz betraut worden sind. Der Empfänger darf die übermittelten Daten nur für den Zweck verarbeiten oder nutzen, zu dem sie ihm übermittelt werden oder hätten übermittelt werden dürfen. Für die Weitergabe von Daten innerhalb der zuständigen öffentlichen Stellen gelten die Übermittlungsregelungen nach Satz 1 entsprechend.

(6) Die zuständige Behörde übermittelt die Daten aus der Anmeldung nach § 3 regelmäßig an die an den angemeldeten Tätigkeitsorten der oder des Prostituierten für Aufgaben nach Abschnitt 2 oder Abschnitt 5 dieses Gesetzes zuständigen Behörden.

(7) Im Rahmen der gesundheitlichen Beratung nach § 9 dürfen personenbezogene Daten von Prostituierten nur für Zwecke der Beratung verarbeitet werden. Sie dürfen nur mit Einwilligung der Prostituierten nach § 4a des Bundesdatenschutzgesetzes an eine andere Stelle übermittelt werden.

(8) § 138 der Abgabeordnung bleibt unberührt.

(9) Darüber hinaus sind Übermittlungen der nach diesem Gesetz erhobenen Daten nur zulässig, soweit die Kenntnis der Daten zur Verfolgung von Straftaten oder von Ordnungswidrigkeiten wegen eines Verstoßes gegen dieses Gesetz erforderlich ist oder eine besondere Rechtsvorschrift dies vorsieht.

## § 36

### **Bundesstatistik**

(1) Über die Anmeldungen als Prostituierte sowie über die erteilten Erlaubnisse zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes sowie über die Anzeigen einer Prostitutionsveranstaltung und der Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeugs werden Erhebungen als Bundesstatistik durchgeführt. Die Erhebungen umfassen auch die Verweigerung der Erteilung von Anmeldebescheinigungen sowie die Ablehnung von Anträgen auf Erteilung einer Erlaubnis.

(2) Für die Erhebung besteht Auskunftspflicht. Auskunftspflichtig sind

1. die Anmeldepflichtigen, die die Auskunftspflicht durch Anmeldung bei der zuständigen Behörde erfüllen,
2. die Betreiber von Prostitutionsgewerben, die die Auskunftspflicht durch Beantragung der Erlaubnis oder Anzeige der Prostitutionsveranstaltung sowie der Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeugs erfüllen und
3. die für die Erteilung der Anmeldebescheinigung und Erlaubnisse zuständigen Behörden durch Aufzeichnung der nicht erteilten Anmeldebescheinigungen sowie abgelehnten Anträge auf Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes.

(3) Die zuständige Behörde übermittelt die Daten aus den Anmeldungen der Tätigkeit als Prostituierte, aus den Anträgen auf Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes sowie aus den Anzeigen auf Durchführung einer Prostitutionsveranstaltung und Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeugs regelmäßig als Erhebungs- und Hilfsmerkmale an die statistischen Ämter der Länder, die zur Führung der Statistik nach Absatz 1 erforderlich sind.

(4) Für die Zwecke dieser Bundesstatistik werden personenbezogene Daten nur in anonymisierter Form erhoben, verarbeitet und genutzt.

## **A b s c h n i t t 8**

### **S o n s t i g e B e s t i m m u n g e n**

#### **§ 37**

##### **Rechtsverordnungen**

(1) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend kann im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Gesundheit und... und mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnungen nähere Vorschriften erlassen

1. zur näheren Bestimmung der nach § 16 Absatz 1 und 2 erforderlichen Mindestanforderungen an Prostitutionsstätten und für Prostitutionsveranstaltungen genutzte Betriebsstätten,
2. zur näheren Bestimmung der Mindestanforderungen an Prostitutionsfahrzeuge nach § 17, und
3. zur näheren Bestimmung der nach § 24 für den Betrieb von Prostitutionsgewerben geltenden Anforderungen zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit von Prostituierten und Dritten.

(2) Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend kann im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und... und mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung nähere Vorschriften erlassen

1. zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Erfüllung der Anmeldepflicht einschließlich der Verwendung von Vordrucken zur Anmeldung einer Tätigkeit als Prostituierte,
2. zur Ausgestaltung der Anmeldebescheinigungen nach § 5 Absatz 2 und 3,
3. zu den nach § 11 Absatz 6 durch den Antragsteller vorzulegenden Nachweise und Unterlagen,
4. zur Regelung der Datenübermittlung, und
5. zur Führung der Statistik und zur Bestimmung, welche Daten als Erhebungs- und Hilfsmerkmale für die Statistik nach § 36 an die statistischen Ämter der Länder zu übermitteln sind.

## § 38

### Übergangsregelungen

(1) Personen, die bereits beim Inkrafttreten dieses Gesetzes der Prostitution nachgehen, haben ihre Tätigkeit bis zum Ablauf einer Frist von drei Monaten nach Inkrafttreten erstmals nach § 3 Absatz 1 anzumelden.

(2) Wer beim Inkrafttreten dieses Gesetzes ein Prostitutionsgewerbe betreibt, hat dies der zuständigen Behörde bis spätestens drei Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes anzuzeigen und einen Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis innerhalb einer Frist von sechs Monaten vorzulegen. Die zuständige Behörde hat dem Betreiber eine Bescheinigung über die Anzeige und den Antrag zu erteilen.

(3) Der Betreiber hat den nach § 24, § 25 Absatz 1 sowie §§ 27 und 28 bestehenden Verpflichtungen spätestens drei Monate nach Inkrafttreten dieses Gesetzes nachzukommen. Die Vorschriften des § 26 sind ab Inkrafttreten des Gesetzes einzuhalten.

(4) Bis zur Entscheidung über den Erlaubnisantrag gilt die Fortführung des Gewerbes als erlaubt, wenn die Antragsfrist nach Absatz 2 eingehalten wurde. Die zuständige Behörde kann auch vor der Entscheidung über den Antrag Anordnungen und Auflagen nach § 15 treffen. Die Fortführung des Gewerbes kann unter den Voraussetzungen des § 21 Absatz 2 und 3 untersagt werden.

(5) Für Prostitutionsstätten, die schon vor dem (*Datum der Verkündung des Gesetzes*) betrieben worden sind, kann die Behörde bei Erteilung der Erlaubnis Ausnahmen von den Anforderungen nach § 16 Absatz 2 Nummer 2 bis 7 zulassen, wenn die Erfüllung dieser Anforderungen mit unverhältnismäßigem Aufwand verbunden wäre und die schützenswerten Interessen von Prostituierten und anderen Personen auf andere Weise gewährleistet werden.

## § 39

### Evaluation

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend evaluiert die Auswirkungen dieses Gesetzes auf wissenschaftlicher Grundlage unter Einbeziehung der Erfahrungen der Anwendungspraxis. Die Evaluation setzt fünf Kalenderjahre nach Inkrafttreten des Gesetzes ein. Der Evaluationsbericht ist dem Deutschen Bundestag spätestens am (*Datum; ca. 7,5 Jahre nach Inkrafttreten*) vorzulegen.

## Artikel 2

### Änderung des Prostitutionsgesetzes

§ 3 des Prostitutionsgesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3983) wird wie folgt gefasst:

#### „§ 3

(1) Weisungen, die Art oder Ausmaß der Erbringung sexueller Dienstleistungen vorschreiben, sind unzulässig.

(2) Bei Prostituierten steht das eingeschränkte Weisungsrecht im Rahmen einer abhängigen Tätigkeit der Annahme einer Beschäftigung im Sinne des Sozialversicherungsrechts nicht entgegen.“

### **Artikel 3**

#### **Änderung der Gewerbeordnung**

In § 6 Absatz 1 Satz 1 der Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. November 2014 (BGBl. I S. 1802) geändert worden ist, werden das Wort „**Rechtsbeistände**“ durch das Wort „**Rechtsdienstleister**“ und nach dem Wort „**Auswandererberater**“ das Wort „**und**“ durch ein Komma ersetzt und nach dem Wort „**Seelotswesen**“ die Wörter „**und die persönliche Ausübung der Prostitution**“ eingefügt.

### **Artikel 4**

#### **Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes**

In § 2 a Absatz 1 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1566) geändert worden ist, wird folgende Nummer 10 angefügt:

„10. im Prostitutionsgewerbe“

### **Artikel 5**

#### **Änderung des Bundeszentralregistergesetzes**

In § 41 Absatz 1 Nummer 9 des Bundeszentralregistergesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1984 (BGBl. I S. 1229, 1985 I S. 195), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827) geändert worden ist, wird:

nach den Wörtern „**Erlaubnisse zum Halten eines gefährlichen Hundes oder für Erlaubnisse**“ die Wörter „**für Prostitutionsgewerbe**“ eingefügt; die Wörter „**Prostitutionsgewerbe**“ und „**für Bewachungsgewerbe**“ werden durch ein Komma getrennt.

### **Artikel 6**

#### **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am...(sechs Kalendermonate nach seiner Verkündung) in Kraft.

## **Begründung**

### **A. Allgemeiner Teil**

#### **I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen**

Mit dem Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (ProstG) vom 20. Dezember 2001 wurde der rechtliche Rahmen zur Ausübung legaler Prostitution Erwachsener neu geregelt. Rechtlich wurde durch das Prostitutionsgesetz klargestellt, dass die zwischen den Prostituierten und ihren Kunden geschlossenen Vereinbarungen nicht mehr zivilrechtlich unwirksam sind. Rechtliche Benachteiligungen für die Betroffenen der bis dahin maßgeblichen Einstufung als sittenwidrig, wie der Ausschluss aus der Sozialversicherung, sollten behoben werden.

Der im Jahr 2007 vorgelegte Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes (BT-Drs.16/4146) hat allerdings ergeben, dass sich nur ein Teil der mit dem Prostitutionsgesetz verknüpften Erwartungen erfüllt hat; das Prostitutionsgesetz konnte 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 sichern, nur zu einem begrenzten Teil erreichen.

Gegenwärtig stehen einer Vielzahl unterschiedlicher Geschäftsmodelle des Prostitutionsgewerbes nur geringe und kaum ausdifferenzierte gewerbe- und ordnungsrechtliche Anforderungen an die Betreiber von Bordellen, bordellähnlichen Betrieben, Saunacclubs, Escort- Services etc. gegenüber. Besorgniserregend ist in den letzten Jahren nach Beobachtungen aus Fachkreisen das vermehrte Auftreten neuer und problematischer Erscheinungsformen und Auswüchse, denen mit den bestehenden Instrumentarien kaum adäquat rechtlich begegnet werden kann.

Anders als die meisten anderen Geschäftsfelder ist die gewerbliche Betätigung im Bereich sexueller Dienstleistungen keiner auf ihre spezifischen Risiken zugeschnittenen fachgesetzlichen Regulierung unterworfen. Insbesondere fehlt es an spezifischen Maßstäben, die eine adäquate ordnungsbehördliche Kontrolle der gewerblichen Betätigung im Umfeld der Prostitution ermöglichen.

Die fehlenden gesetzlichen Maßstäbe für Prostitutionsstätten und andere Erscheinungsformen des Prostitutionsgewerbes sowie das bestehende Defizit an behördlichen Aufsichtsinstrumenten begünstigen insgesamt die Erhaltung intransparenter und kriminogener Strukturen, sie erschweren die Bekämpfung von Menschenhandel und behindern die Implementierung gesundheitlicher, arbeitsschutz- und sicherheitsbezogener Mindestanforderungen.

Nicht alle Prostituierten sind von Ausbeutung, Gewalt und unzumutbaren gesundheitlichen Bedingungen tatsächlich betroffen. Die für sie bestehenden Risiken und Gefahren hängen jedoch in starkem Maße von den Bedingungen ab, unter denen Prostitution ausgeübt wird und sind damit einer Regulierung zugänglich. Ohne behördlich durchsetzbare fachgesetzliche Vorgaben und deren überprüfbare Implementierung in der Praxis ist eine Verbesserung der Situation der in der Prostitution Tätigen nicht zu erwarten. Es gilt, die problematischen Aspekte des Tätigkeitsfeldes dadurch zu begrenzen, dass die Bedingungen, unter denen Prostitution praktiziert wird, in rechtsstaatlicher Weise kontrolliert werden.

Auch zum Schutz der Allgemeinheit bedarf es verbesserter Instrumente, um besonders unzuträgliche Auswüchse oder mit besonderen Gefahren für das Wohl der Allgemeinheit verbundene Geschäftsmodelle unterbinden zu können.

Deshalb müssen 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 soll das Prostituiertenschutzgesetz leisten.

Das Gesetz verfolgt daher die Zielsetzung,

- das Selbstbestimmungsrecht von Menschen in der Prostitution zu stärken,
- fachgesetzliche Grundlagen zur Gewährleistung vertraglicher 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.

Dem Selbstbestimmungsrecht von Menschen in der Prostitution als besonders sensiblem Schutzgut kommt dabei eine Schlüsselrolle zu:

Die individuelle Entscheidung, sexuelle Kontakte gegen Entgelt anzubieten oder solche Kontakte gegen Entgelt nachzufragen, wird als Ausdruck des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung und des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit auch weiterhin rechtlich respektiert; die Ausübung der Prostitution sowie die gewerbliche Betätigung im Umfeld der Prostitution fallen zugleich in den Schutzbereich der Berufswahl- und Berufsausübungsfreiheit nach Artikel 12 des Grundgesetzes.

Zugleich ist daran festzuhalten, dass Prostitution kein „Beruf wie jeder andere“ ist. So hält bereits der Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes (BT-Drs.16/4146, S .6) fest, dass empirische Befunde nicht außer Acht bleiben dürfen, wonach die in diesem Bereich Tätigen belegbar erheblichen psychischen und physischen Gefährdungen ausgesetzt sind, und dass diese Tätigkeit nicht selten von Personen aus besonders vulnerablen Gruppen ausgeübt wird. Es ist darüber hinaus eine soziale Realität, dass viele Prostituierte sich in einer sozialen und psychischen Situation befinden, in der es fraglich ist, ob sie sich wirklich frei und autonom für oder gegen diese Tätigkeit entscheiden können.

Vor diesem Hintergrund ist ein differenzierter rechtlicher Umgang mit Prostitution geboten, der die Spannweite der verschiedenen Erscheinungsformen der Prostitution berücksichtigt. Auch den Abstufungen von autonomer, aufgeklärter Entscheidung für diese Tätigkeit über Fälle eines unreflektierten Ableitens in die Prostitution aufgrund mangelnder Lebenserfahrung, aufgrund bestehender Abhängigkeiten oder fehlender Erwerbsalternativen bis hin zur Zwangsprostitution, bei der sich die betroffene Person in einer durch Gewalt, Drohung oder Ausbeutung geprägten Situation heraus in einer subjektiv alternativlosen Lage befindet, gilt es gerecht zu werden.



Für die Verbesserung der Situation von Menschen in der Prostitution ist es von besonderer Bedeutung, dass an ihre jeweiligen individuellen Bedarfe und ihre Lebenssituation anknüpfende Beratungs- und Unterstützungsangebote vorhanden sind und dass Personen dann, wenn sie solche Angebote brauchen, auch über diese informiert sind und Zugang zum Hilfesystem finden können. Das Vorhandensein entsprechender Beratungs- und Unterstützungsangebote fällt in den Aufgabenkreis von Ländern und Kommunen. Der Gesetzentwurf macht es sich jedoch zur Aufgabe, die Betroffenen zu informieren und ihre Erreichbarkeit für die diversifizierten Unterstützungsangebote zu verbessern, indem er unter anderem Anlässe zur Kontaktaufnahme und Kontaktvermittlung zu Hilfsangeboten schafft, und in dem er ein verbindliches Mindestmaß an Beratungskontakten für den Bereich Gesundheit normiert.

Dem Schutzzweck entsprechend wird für dieses Gesetz ein weiter Begriff der Prostitution zugrunde gelegt, der nahezu alle Formen bezahlter sexueller Kontakte umfasst.

Nicht erfasst werden sexuell konnotierte oder pornografische Darstellungen und Vorführungen wie Table-Dance, Peepshows etc. die bereits in das Regelungssystem der Gewerbeordnung eingebunden sind, z.B. über § 33a GewO.

Ebenfalls ausgenommen sind Formen sexueller Dienstleistungen, bei denen kein unmittelbares Gegenüber räumlich anwesend ist, also z.B. sexuelle Handlungen einer einzelnen Person vor einer Internetkamera gegen Bezahlung. Im Bereich prostitutionsnaher Internetangebote beschreiben Fachkreise einen raschen Wandel und eine hohe Dynamik. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass auch Personen, die sich in diesem Bereich betätigen, durch organisierte Formen der sexuellen Ausbeutung betroffen sind. Dieser Bereich ist jedoch für eine rechtlichen Regulierung zum einen aus tatsächlichen Gründen weit weniger zugänglich als die hergebrachten Formen der Prostitution; zum anderen liegen noch keine ausreichenden Erfahrungen mit dieser Thematik vor, aus denen sich konkrete Regulierungsansätze entwickeln lassen.

## **II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs**

Durch das Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG), das Artikel 1 dieses Gesetzes bildet, werden in Anlehnung an andere gewerberechtliche Materien umfassende Regelungen für Prostitutionsgewerbe getroffen. Der Regelungsbereich des Entwurfs umfasst 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 sowie der Gewerbeordnung.

Elemente von Artikel 1- Prostituiertenschutzgesetz - sind:

- Einführung einer Anmeldepflicht für Prostituierte, daran anknüpfend Maßnahmen zur umfassenden Verbesserung des niedrigschwelligen Zugangs von Frauen und Männern in der Prostitution zu Beratung und Unterstützung:
  - Bereitstellung von Informationen zur Rechtsstellung von Prostituierten, zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten, zur Krankenversicherungspflicht u.a. durch die Behörden im Rahmen eines persönlichen Informations- und Beratungsgesprächs, in einer Sprache, die der oder die Prostituierte verstehen kann
  - Verpflichtende gesundheitliche Beratung, die bei der Anmeldung als Prostituierte nachzuweisen und jährlich, für Heranwachsende halbjährlich, zu wiederholen ist
  - Erteilung einer Anmeldebescheinigung mit zweijähriger, für Heranwachsende einjähriger Laufzeit, alternativ 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 angemessene Maßnahmen zu ergreifen und dadurch bessere Chancen für den Zugang zu Hilfe und Unterstützung zu eröffnen
- Verweigerung der Anmeldebestätigung, wenn Personen nicht über die zu ihrem eigenen Schutz erforderliche Einsicht verfügen, wenn sie 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 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 Prostitutionsgewerbetreibende sowie deren Stellvertreter
  - Ausschluss von Formen des Prostitutionsgewerbes, die aufgrund ihrer Ausgestaltung mit der sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten oder anderen Personen unvereinbar sind, oder deren Konzept erkennbar einer Ausbeutung von Prostituierten Vorschub leistet
  - Bindung der Erlaubnis an ein vom Betreiber vorgelegtes Betriebskonzept
  - 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 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

Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass Heranwachsende aufgrund ihrer noch geringen Lebenserfahrung und der in der Regel noch in der Entwicklung befindlichen persönlichen Reife besonders schutzbedürftig sind, wenn es um die Ausübung gefahrgeneigter Tätigkeiten wie der Prostitution geht, sieht Artikel 1 des Entwurfs eine Reihe besonderer Vorschriften für die Altersgruppe der 18- bis 21-Jährigen vor. Heranwachsende sind in der entwicklungspsychologisch beschriebenen „Zwischenphase“ von der Jugend zum Erwachsenwerden vielfach noch nicht in der Lage, die Tragweite einer Tätigkeit als Prostituierte und die damit verbundenen Risiken einer solchen Tätigkeit richtig einzuschätzen. Bei Heranwachsenden besteht nicht zuletzt ein gesteigertes Risiko, dass sie als Prostituierte ausgebeutet oder durch Ausnutzung von Naivität, durch Täuschung oder Fremdbestimmung in eine subjektiv ausweglose Lage geraten, in der scheinbar keine Alternative zur Prostitution besteht. Die besonderen Schutzvorschriften sind daher notwendig, um dieser besonderen Lebensphase unter Abwägung aller möglichen Risiken und Gefahren ausreichend Rechnung zu tragen.

So ist im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Anmeldepflicht und der Gesundheitsberatung vorgesehen, dass die Anmeldung für Heranwachsende nur ein Jahr lang gültig ist, und dass sie jedes halbe Jahr eine gesundheitliche Beratung wahrnehmen müssen. Dies führt dazu, dass sie doppelt so häufig Anlässe zu Behördenkontakten haben und damit auch doppelt so oft Anlässe zur Vermittlung von Kontakten zu Unterstützungsangeboten bestehen. Mit der kürzeren Laufzeit der Anmeldung ist auch eine kürzere Frist bis zur Löschung der im Zusammenhang mit der Anmeldung anfallenden personenbezogenen Daten verknüpft, so dass auch das Risiko, dass sich das Bekanntwerden einer früheren Prostitutionstätigkeit bei einer späteren Umorientierung als biographischer Belastungsfaktor herausstellt, geringer wird. Ohnehin sieht der Entwurf für den Umgang mit personenbezogenen Daten besonders strenge Maßstäbe vor.

Im Kontakt mit Heranwachsenden sind die zuständigen Behörden zudem verpflichtet, Erkenntnisse darüber, dass ein/e Heranwachsende/r durch Dritte in die Prostitution gebracht wird, zu berücksichtigen und die zum Schutz der betroffenen Personen erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Die besondere Anfälligkeit von Heranwachsenden für Ausbeutung durch Dritte spiegelt sich auch in der Formulierung der Sorgfaltspflichten der Betreiber hinsichtlich der Auswahl der in ihrem Betrieb tätigen Personen wider. Heranwachsende, die für den Betreiber erkennbar durch Dritte zur Aufnahme oder zur Fortsetzung der Prostitution gebracht werden, darf der Betreiber nicht in seinem Gewerbebetrieb als Prostituierte tätig werden lassen. Insoweit knüpft der Entwurf an die strafrechtlichen Kriterien des Menschenhandels nach § 232 Absatz 1 Satz 1 des Strafgesetzbuches an.

Mit Artikel 1 dieses Gesetzes, dem Prostituiertenschutzgesetz, wird der Weg über ein eigenständiges, auf die branchenspezifischen Regulationsnotwendigkeiten zugeschnittenes Fachgesetz gewählt. Jedoch wurden die im Prostituiertenschutzgesetz getroffenen Regelungen für das Prostitutionsgewerbe sowie die Befugnisnormen für die behördliche Kontrolle der Einhaltung dieser Vorschriften in weiten Teilen in Anlehnung an Instrumente, die für andere erlaubnispflichtige Gewerbe aus der Gewerbeordnung oder aus gewerberechtlichen Spezialgesetzen bereits bekannt sind, ausgestaltet (Abschnitte 3 bis 5 des ProstSchG). Für die Anmeldung der Prostituierten (Abschnitt 2 des ProstSchG) war aus den oben genannten Gründen eine von der Gewerbeordnung abweichende Ausgestaltung geboten; auch hier folgt der Gesetzentwurf aber soweit wie möglich gewerberechtlichen Vorbildern. Dies gilt z.B. für die Möglichkeit, Anordnungen gegenüber Prostituierten zu erlassen, und für die zur Durchsetzung von Anmeldeverstößen und Anordnungsverstößen vorgesehenen Sanktionen.

Für die Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes können daher zu einem großen Teil die praktische Erfahrungen, die Strukturen und die Fachkompetenzen aus der Überwa-

chung anderer Gewerbearten genutzt werden, die in den Ländern und Kommunen z.B. bei Gewerbe- und Ordnungsämtern vorhanden sind.

Artikel 2 enthält eine Ergänzung des Prostitutionsgesetzes zur ausdrücklichen Beschränkung des Direktionsrechts für Arbeitgeber von Prostituierten. Weisungen zu Art oder Ausmaß sexueller Dienstleistungen sind danach ganz klar unzulässig.

Artikel 3 stellt das Verhältnis zu den Regelungen der Gewerbeordnung klar.

### **III. Alternativen**

Keine.

### **IV. Gesetzgebungskompetenz**

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 (Recht der Wirtschaft), Nummer 19 (Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen), Nummer 7 (öffentliche Fürsorge) sowie Nummer 1 (Bürgerliches Recht, Strafrecht) und Nummer 12 (Arbeitsrecht) des Grundgesetzes. Überwiegend ist die geregelte Materie dem Recht der Wirtschaft zuzurechnen, da die Regelungen zentral auf eine Regulierung des Prostitutionsgewerbes abzielen. Das Gesetz erfasst die von diesem Wirtschaftszweig ausgehenden spezifischen Risiken und führt sie einer Regulierung zu. Spezifische Risiken ergeben sich insbesondere für Personen, die sich in diesem Bereich betätigen, sowie für die Allgemeinheit. Durch eine Regulierung der Branche wird eine stärkere Abgrenzung der gesellschaftlich tolerierten, legalen Formen dieses Gewerbes von den Auswüchsen, die wegen ihrer Gefahren für wichtige Individualrechtsgüter nicht hinnehmbar sind, erreicht. Hierzu dienen neben der Einführung einer Erlaubnispflicht und anlassbezogener Anzeigepflichten für Prostitutionsgewerbetreibende sowie einer Anmeldepflicht für Prostituierte auch in ihrer Ausgestaltung an die Gewerbeordnung angelehnte behördliche Überwachungsbefugnisse. Da sexuelle Kontakte gegen Entgelt nach bisherigem Verständnis gerade nicht Regelungsgegenstand des Rechts der Gaststätten oder der Schaustellung von Personen sind, fallen die Regelungen des Prostituiertenschutzgesetzes nicht in die nach Nummer 11 der Landesgesetzgebung zugeordneten Bereiche. Das mit der Anmeldung verknüpfte Instrumentarium der behördlichen Information und Beratung von Prostituierten einschließlich der Verpflichtung der Behörde, bei Beratungsbedarf entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, sind zugleich Regelungselemente, die der öffentlichen Fürsorge zuzurechnen sind, dies gilt insbesondere für die auf Heranwachsende zielenden Sonderregelungen. Artikel 74 Absatz 1 Nummer 19 ist einschlägig für die Verpflichtung zur Verwendung von Kondomen sowie die zu deren Absicherung vorgesehenen Regelungen (Aushangpflicht, Werbeverbot). Dem gleichen Ziel dienen die Einführung einer verpflichtenden gesundheitlichen Beratung sowie weitere Regelungen, die auf die Erleichterung des Zugangs zu Angeboten der gesundheitlichen Untersuchung und Beratung im Hinblick auf die Verbreitung sexueller Krankheiten dienen. Dem bürgerlichen Recht sowie teilweise dem Arbeitsrecht zuzurechnen sind die Regelungen, die das Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten und Prostitutionsgewerbetreibenden betreffen, wie die vorgesehene Präzisierung der Grenzen der Zulässigkeit von Weisungen und Vorgaben. Unter Nummer 1 (Strafrecht) fallen schließlich auch die vorgesehenen Bußgeldregelungen.

Die Bundeskompetenz für die Regelungen zur Erhebung, Speicherung und Nutzung der in Ausführung dieses Gesetzes anfallenden personenbezogenen Daten von Prostituierten und Gewerbetreibenden sowie für die Regelung einer Bundesstatistik ergibt sich als Annexkompetenz aus den genannten Kompetenzgrundlagen.

Nach Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes hat der Bund für die Kompetenztitel des Artikel 74 Absatz 1 Nummer 8, 11, 12 und 19 die Gesetzgebungskompetenz, wenn und

soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erfordern.

Die Voraussetzungen des Artikels 72 Absatz 2 des Grundgesetzes für eine bundeseinheitliche Regelung sind erfüllt. Sowohl zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit als auch zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet besteht ein gesamtstaatliches Interesse daran, die Regulierung des Prostitutionsgewerbes bundeseinheitlich auszugestalten. Dadurch kann zum Schutz von Personen vor den spezifischen Risiken des Prostitutionsgewerbes das Betreiben von Prostitutionsstätten bundesweit an einheitliche, auf dieses Geschäftsfeld zugeschnittene Voraussetzungen geknüpft und im Interesse der dort tätigen Personen die Einhaltung von Mindestanforderungen überprüfbar ausgestaltet werden.

## **V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen**

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

## **VI. Gesetzesfolgen**

### **1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Der Gesetzentwurf soll Handlungssicherheit und klare Rechtsgrundlagen für Behörden, für Prostituierte und für Gewerbetreibende schaffen, indem er z.B. das Betreiben eines Prostitutionsgewerbes an klare Voraussetzungen knüpft und Befugnisnormen für die Tätigkeit der Überwachungsbehörden schafft. So wird beispielsweise die Weitergabe von personenbezogenen Daten eindeutig geregelt. Eine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung geht damit in der Gesamtbewertung im Übrigen nicht einher.

### **2. Nachhaltigkeitsaspekte**

Der Gesetzentwurf berührt keine Aspekte einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

### **3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand sind für Bund, Länder und Gemeinden durch den Entwurf nicht zu erwarten.

### **4. Erfüllungsaufwand**

Für natürliche und juristische Personen, die sich im Prostitutionsgewerbe wirtschaftlich betätigen, entsteht Erfüllungsaufwand insbesondere durch die Einführung einer Anmeldepflicht für Prostituierte sowie einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe und durch die damit einhergehenden Antrags-, Melde-, Nachweis- und Dokumentationspflichten. In Struktur und Höhe dürften diese in etwa mit dem Aufwand vergleichbar sein, der den Betreibern sonstiger erlaubnispflichtiger Gewerbe aus der Einhaltung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen entsteht. Teilweise dürfte dieser Erfüllungsaufwand mit bereits bestehenden Dokumentationspflichten für steuerliche Zwecke zusammenfallen.

Durch die Einführung von Anmelde- und Beratungspflicht sowie Erlaubnispflicht für Angebote sexueller Dienstleistungen und den zugehörigen Überwachungs- und Implementierungsaufwand entstehen den Länderhaushalten Verfahrens- und Vollzugskosten. Deren

genaue Höhe lässt sich derzeit nicht exakt beziffern, da es kaum gesicherte Zahlen zu dem Tätigkeitsfeld der Prostitution gibt.

### Vorbemerkung zu Fallzahlen und Lohnsätzen

Im Anwendungsbereich des Gesetzes gibt es nur wenige gesicherte Daten zu Fallzahlen. Daher beruhen die zugrunde gelegten Fallzahlen auf bereits in der Presse oder Wissenschaft bestehenden Schätzungen sowie auf Hochrechnungen und Schätzungen des statistischen Bundesamtes.

Die Kommunen und Länder hatten auch bisher Aufwendungen im Bereich der gewerbe- und ordnungsrechtlichen Handhabung und Überwachung von Prostitution und des Prostitutionsgewerbes, die durch dieses Gesetz teilweise abgelöst bzw. in einen anderen rechtlichen Rahmen überführt werden; die Verwaltungspraxis in diesem Bereich ist bisher sehr uneinheitlich.

Zur Zahl der Prostituierten liegen Schätzungen zwischen 150.000<sup>1)</sup> und 700.000<sup>2)</sup> Personen vor. HYDRA e.V., ein Verein, der sich für die rechtliche und soziale Gleichstellung von Sexarbeiterinnen mit anderen Erwerbstätigen einsetzt, geht von 400.000 Prostituierten aus<sup>3)</sup>. Da dieser Wert aus den 1980er-Jahren stammt, scheint er nicht zur Verwendung geeignet. Auch in der Studie „Prostitution in Deutschland: Eckdaten und Veränderungen durch das Internet“<sup>4)</sup> von 2014 wird diese Zahl als zu hoch eingeschätzt. Die Zeitung „Die Welt“ geht von etwa 200.000 Prostituierten in Deutschland aus. Diese Zahl beruht auf einer Hochrechnung anhand von Auskünften von Städten zur Prostituiertenzahl<sup>5)</sup>. Dies bestätigt auch der Abschlussbericht des Runden Tisches Prostitution Nordrhein-Westfalen aus dem Jahre 2014<sup>6)</sup>. Im weiteren Verlauf der vorliegenden Ex-ante-Schätzung wird diese Zahl daher als Grundlage zur Bestimmung der Zahl der in der Prostitution Tätigen verwendet.

Da keine Daten zur Zahl der jährlich erstmalig oder erneut eine Tätigkeit als Prostituierte oder Prostituerter aufnehmenden Personen vorliegen, muss eine Schätzung vorgenommen werden. Der Abschlussbericht des Runden Tisches Prostitution Nordrhein-Westfalen aus 2014 bestätigt, dass es sich um einen „sehr dynamischen Markt“ handelt<sup>7)</sup>. Deshalb wird angenommen, dass die jährliche Fluktuation bei 25%, das heißt bei 50.000 Prostituierten, liegt.

Laut der Untersuchung „Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes“<sup>8)</sup> sind etwa drei Viertel der Prostituierten selbstständig tätig; circa 10% haben einen Arbeitsvertrag, der jedoch nicht zwangsläufig über die tatsächliche Tätigkeit als Prostituierte ausgestellt ist, sondern oftmals über andere Tätigkeiten wie Hostess oder Barfrau. Die restlichen Prozente wurden nicht gesondert ausgewiesen. Von dem hohen Anteil selbstständig tätiger Prostituerter übt ein Großteil die Tätigkeit im Rahmen eines Prostitutionsgewerbes mit einem mehr

---

<sup>1)</sup> <http://www.emma.de/artikel/deutschlands-sonderweg-266085>, abgerufen am 29.4.2015.

<sup>2)</sup> [http://www.emma.de/sites/default/files/upload/pdf/appell\\_emma\\_6\\_2013.pdf](http://www.emma.de/sites/default/files/upload/pdf/appell_emma_6_2013.pdf), abgerufen am 29.4.2015.

<sup>3)</sup> <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/root,did=132012,textfragment=131998.html>, abgerufen am 29.4.2015.

<sup>4)</sup> Döring, Nicola (2014): Prostitution in Deutschland: Eckdaten und Veränderungen durch das Internet. Georg Thieme Verlag, Stuttgart.

<sup>5)</sup> <http://www.welt.de/politik/deutschland/article121480296/Augsburg-mit-hoechster-Dichte-von-Prostituierten.html>, abgerufen am 29.4.2015.

<sup>6)</sup> Der Runde Tisch Prostitution Nordrhein-Westfalen: Abschlussbericht (2014), [http://www.mgepa.nrw.de/mediapool/pdf/emanzipation/frauen/RTP\\_Abschlussbericht.pdf](http://www.mgepa.nrw.de/mediapool/pdf/emanzipation/frauen/RTP_Abschlussbericht.pdf), abgerufen am 17.6.2015.

<sup>7)</sup> Runder Tisch Prostitution Niedersachsen (2015): Abschlussbericht, S.15.

<sup>8)</sup> Sozialwissenschaftliches Frauenforschungsinstitut und Kontaktstelle praxisorientierte Forschung der Evangelischen Fachhochschule Freiburg (2005): Abschlussbericht zur Untersuchung „Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes“, <http://www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/prostitutionsgesetz/0302010403.html>, abgerufen am 27.4.2015.

oder weniger starken Maß an betrieblicher Eingliederung aus. Die Annahme lautet, dass insgesamt etwa 90% = 180.000 Prostituierte entweder in Prostitutionsgewerben im Sinne von § 2 Prostituiertenschutzgesetz oder selbständig außerhalb einer Prostitutionsstätte, z.B. in der eigenen Wohnung, tätig sind; rund 10 % entfallen auf den Straßenstrich.

Die Zahl der Prostitutionsgewerbe wurde anhand von Daten der Polizeibehörden in Niedersachsen auf Deutschland hochgerechnet<sup>9)</sup>. So ergibt sich eine Zahl von rund 1.700 Prostitutionsfahrzeugen und etwa 10.000 sonstigen bestehenden Prostitutionsgewerben (62% Wohnungsbordelle, 14% Clubs, Bars und Saunen, 12% Bordellbetriebe, 1% Sonstige und weniger als 1% Escort-Agenturen). Unter die sonstigen Prostitutionsgewerbe fallen nach dieser Einteilung auch solche Formen der Wohnungsprostitution, die nach diesem Gesetz nicht erlaubnispflichtig und damit kein Prostitutionsgewerbe sind; dabei handelt es sich um die Konstellation, dass eine Wohnung ausschließlich durch die Inhaberin oder den Inhaber der Wohnung zur Ausübung der Prostitution genutzt wird, ohne dass ein Dritter aus dieser Nutzung Gewinn zieht. Da dieser Anteil sich mangels verfügbarer Daten nicht abschätzen lässt, wird hierzu im Weiteren keine Differenzierung vorgenommen. Dies führt sehr wahrscheinlich zu einer Überschätzung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft und für die Verwaltung, da diese Kleinstformen der Prostitution hinsichtlich der bürokratischen Aufwände nunmehr genauso in die Berechnung eingehen wie größere Prostitutionsbetriebe. Die vereinfachende Aufteilung der Prostitutionsgewerbeformen in Prostitutionsfahrzeuge und sonstige Prostitutionsgewerbe ist für die Berechnung des Erfüllungsaufwands dennoch ausreichend.

Da keine Zahlen zur Anzahl der Neugründungen von Prostitutionsgewerben vorliegen, wird die Neugründungsrate auf 2,4% geschätzt. Grundlage für die Hochrechnung sind Daten zur Prostitutionsentwicklung in der Stadt München. Da es sich hierbei um das reine Wachstum der Branche handelt, muss die Fluktuation hinzugerechnet werden. Es wird geschätzt, dass diese etwa im gleichen Rahmen liegt. So ergibt sich eine Rate von rund 5%. Übertragen bedeutet dies etwa 500 neue erlaubnispflichtige Prostitutionsgewerbe und 85 neue Prostitutionsfahrzeuge jährlich.

Da die Verdienste schwer einzuschätzen und sehr heterogen sind, wird für die Wirtschaft (Prostituierte, Betreiber) hilfsweise der durchschnittliche Lohnsatz für Sonstige Dienstleistungen gemäß Lohnkostentabelle des Statistischen Bundesamtes in Höhe von 34,60 Euro je Stunde angesetzt.

Für die Verwaltung wird in der Regel der Lohnsatz der Länder für den mittleren Dienst in Höhe von 27,10 Euro je Stunde angesetzt.

Soweit die Erledigung von Pflichten explizit postalisch oder online möglich ist, wird davon ausgegangen, dass im Normalfall diese Wege anstatt des persönlichen Weges gewählt werden.

### **Erfüllungsaufwand nach Normadressat und Vorgabe<sup>10)</sup>**

Von dem Gesetz sind sämtliche Normadressaten betroffen. Im Folgenden wird die Schätzung des Erfüllungsaufwands für die einzelnen Vorgaben differenziert nach den Normadressaten tabellarisch dargestellt. Eine ausführliche Ex-ante-Schätzung des Erfüllungsaufwandes liegt vor. Diese wurde in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt erstellt.

---

<sup>9)</sup> Runder Tisch Prostitution Niedersachsen (2015): Abschlussbericht.

<sup>10)</sup> Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich die Paragraphen auf das ProstSchG.

**a) Bürger**

Für Bürgerinnen und Bürger wird in Gestalt der Kondompflicht nach § 32 Absatz 1 eine neue Vorgabe eingeführt. Diese verursacht jedoch keinen quantifizierbaren Zeit- oder Sachaufwand, da davon auszugehen ist, dass Kunden und Kundinnen von Prostituierten entweder von Kondomen Gebrauch machen, die in Prostitutionsgewerbebetrieben oder von Prostituierten bereitgestellt werden, oder dass sie ohnehin unabhängig von der gesetzlichen Pflicht schon aus Eigeninteresse und zum gesundheitlichen Selbstschutz für die Bereitstellung von Kondomen Sorge tragen.

**b) Wirtschaft**

Für die Prostitutionsgewerbetreibenden und Prostituierten werden insgesamt 52 Vorgaben eingeführt, sonstige Bereiche der Wirtschaft sind nicht betroffen. Es entsteht ein jährlicher Aufwand von ca. 82,3 Mio. Euro. Davon entfallen ca. 6,6 Mio. Euro einmalig und 37,1 Mio. Euro jährlich auf 30 Informationspflichten. Weiterhin entstehen einmalige Kosten von ca. 64,9 Mio. Euro.



**Tabelle 1: Erfüllungsaufwand der Wirtschaft**

Lfd. - Nr.	Art der Vorgabe	Paragraph	Bezeichnung der Vorgabe	Jährlicher Personalaufwand in Euro	Jährliche Sachkosten in Euro	Jährlicher Erfüllungsaufwand in Euro	Einmaliger Personalaufwand in Euro	Einmalige Sachkosten in Euro	Einmaliger Erfüllungsaufwand in Euro
1	Weitere Vorgabe Wirtschaft	§ 9	Wahrnehmung gesundheitliche Beratung	3.979.000	0	3.979.000	3.460.000	0	3.460.000
2	Informationspflicht Wirtschaft	§ 9 Absatz 4	Mitführen der Bescheinigung über gesundheitliche Beratung	0	0	0	0	0	0
3	Informationspflicht Wirtschaft	§ 3 i. V. m. § 4	Anmeldung der Tätigkeit als Prostituierte/r	1.557.000	0	1.557.000	6.228.000	0	6.228.000
4	Informationspflicht Wirtschaft	§ 3 Absatz 2 Satz 4 i. V. m. §§ 3 und 4	Anmeldung der Tätigkeit als Prostituierte/r bei Wechsel des Tätigkeitsortes	4.671.000	0	4.671.000	0	0	0
5	Informationspflicht Wirtschaft	§ 3 Absatz 3 Satz 1, 3 i. V. m. § 4 Absatz 4	Verlängerung der Anmeldung der Tätigkeit als Prostituierte/r bei ab 21-Jährigen	1.868.400	0	1.868.400	0	0	0
6	Informationspflicht Wirtschaft	§ 3 Absatz 3 Satz 2, 3 i. V. m. § 4 Absatz 4	Verlängerung der Anmeldung der Tätigkeit als Prostituierte/r bei unter 21-Jährigen	934.200	0	934.200	0	0	0

7	Informationspflicht Wirtschaft	§ 4 Absatz 5	Anzeige von Änderungen der Anmeldung der Tätigkeit als Prostituierte/r	288.333	0	288.333	0	0	0
8	Informationspflicht Wirtschaft	§ 5 Absatz 5	Mitführen der Anmeldebesccheinigung	0	0	0	0	0	0
9	Weitergabe Wirtschaft	§ 32 Absatz 1	Kondompflicht für Prostituierte	947.175	5.475.000	6.422.175	0	0	0
10	Informationspflicht Wirtschaft	§ 2a Schwarz-ArbG	Mitführen eines Identitätsnachweises	0	0	0	0	0	0
11	Weitergabe Wirtschaft	§ 11 Absatz 6	Erstellen von Angaben, Nachweisen, Unterlagen durch Betreiber	-	-	-	-	-	-
12	Weitergabe Wirtschaft	§ 16	Schaffung von Mindestanforderungen für zum Prostitutionsgewerbe genutzte Anlagen	30.275	2.500.000	2.530.275	605.500	50.000.000	50.605.500
13	Weitergabe Wirtschaft	§ 17	Schaffung von Mindestanforderungen für Prostitutionsfahrzeuge	3.676	42.500	46.176	73.525	850.000	923.525
14	Weitergabe Wirtschaft	§ 23 Absatz 1 und 2	Erstellen eines Betriebskonzepts für das Prostitutionsgewerbe	60.723	0	60.723	1.214.460	0	1.214.460
15	Informationspflicht Wirtschaft	§ 11 Absatz 1 bis 4 und 6 i. V.	Beantragung der Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutions-	10.121	0	10.121	202.410	0	202.410

			m. §§ 16, 17, 23 Absatz 1 und 2	gewerbes						
16	Weitere gabe schaft	Vor- Wirt- schaft	§ 23 Ab- satz 3	Erstellen eines Ver- anstaltungskonzepts durch den Betreiber	259.500	0	259.500	0	0	0
17	Informations- pflicht schaft	Wirt- schaft	§ 18 Ab- satz 1	Anzeige einer Prosti- tutionsveranstaltung	144.167	0	144.167	0	0	0
18	Informations- pflicht schaft	Wirt- schaft	§ 19 Ab- satz 1	Anzeige der Aufstel- lung eines Prostituti- onsfahrzeugs	20.587	0	20.587	0	0	0
19	Weitere gabe schaft	Vor- Wirt- schaft	§ 11 Ab- satz 6	Aktualisierung Anga- ben, Nachweise, Un- terlagen durch Be- treiber vor Verlänge- rungsantrag	-	-	-	-	-	-
20	Weitere gabe schaft	Vor- Wirt- schaft	§ 16	Überprüfung der Mindestanforderun- gen für zum Prostiti- tionsgewerbe genutz- te Anlagen vor Ver- längerungsantrag	28.839	0	28.839	0	0	0
21	Weitere gabe schaft	Vor- Wirt- schaft	§ 17	Überprüfung der Mindestanforderun- gen für Prostitutions- fahrzeuge	4.905	0	4.905	0	0	0
22	Weitere gabe schaft	Vor- Wirt- schaft	§ 23 Ab- satz 1 und 2	Aktualisierung des Betriebskonzepts vor Verlängerungsantrag	76.120	0	76.120	0	0	0
23	Informations- pflicht schaft	Wirt- schaft	§ 11 Ab- satz 1 bis 4	Beantragung der Ver- längerung der Er-	38.060	0	38.060	0	0	0

	schaft	und 6 i.V.m. §§ 16, 17 und 23 Absatz 1 und 2	laubnis zum Betrieb eines Prostitutions- gewerbes						
24	Informations- pflicht Wirt- schaft	§ 12 Ab- satz 1	Beantragung des Betriebs eines Prosti- tutionsgewerbes durch Stellvertretung	5.536	0	5.536	0	0	0
25	Informations- pflicht Wirt- schaft	§ 12 Ab- satz 3	Anzeige der Beendi- gung des Betriebs eines Prostitutions- gewerbes durch Stellvertretung	1.384	0	1.384	0	0	0
26	Informations- pflicht Wirt- schaft	§ 12 Ab- satz 1 und 2	Beantragung der Ver- längerung der Er- laubnis zum Betrieb Betriebs des Prosti- tutionsgewerbes durch Stellvertretung	2.768	0	2.768	0	0	0
27	Informations- pflicht Wirt- schaft	§ 20	Verlängerung der Frist zum Beginn be- ziehungsweise zur Ausübung des Prosti- tutionsgewerbes	398	0	398	0	0	0
28	Informations- pflicht Wirt- schaft	§ 22	Beantragung der Wiederaufnahme des Prostitutionsgewer- bes	1.211	0	1.211	0	0	0
29	Weitere Vor- gabe Wirt- schaft	§ 18 Ab- satz 2	Leitung der Prosti- tutionsveranstaltung vor Ort	0	0	0	0	0	0

30	Weitere gabe schaft	Vor- Wirt- schaft	§ 19 Ab- satz 2	Ab- satz 2	Einhalten der Anfor- derungen zur Aufstel- lung von Prostituti- onsfahrzeugen	-	-	-	-	-	-
31	Informations- pflicht schaft	Wirt- schaft	§ 23 Ab- satz 4	Ab- satz 4	Ermöglichen der Ein- sichtnahme in das Betriebskonzept	129.750	0	129.750	0	0	0
32	Informations- pflicht schaft	Wirt- schaft	§ 23 Ab- satz 4	Ab- satz 4	Ermöglichen der Ein- sichtnahme in das Veranstaltungskon- zept	2.883	0	2.883	0	0	0
33	Weitere gabe schaft	Vor- Wirt- schaft	§ 24 Ab- satz 1 und 2	Ab- satz 1 und 2	Verpflichtungen des Betreibers hinsicht- lich Sicherheit und Gesundheitsschutz	-	-	-	-	-	-
34	Weitere gabe schaft	Vor- Wirt- schaft	§ 24 Ab- satz 2 Satz 2	Ab- satz 2 Satz 2	Bereitstellen von Kondomen, Gleitmit- teln und Hygienearti- keln	202.410	29.250.0 00	29.452.4 10	0	0	0
35	Weitere gabe schaft	Vor- Wirt- schaft	§ 24 Ab- satz 3	Ab- satz 3	Ermöglichung der Durchführung von Beratungen in der Betriebsstätte	0	0	0	0	0	0
36	Weitere gabe schaft	Vor- Wirt- schaft	§ 24 Ab- satz 4	Ab- satz 4	Ermöglichung der Wahrnehmung von Beratungen	0	0	0	0	0	0
37	Weitere gabe schaft	Vor- Wirt- schaft	§ 24 Ab- satz 5	Ab- satz 5	Aufstellung und Durchführung von Hygieneplänen	6.488	0	6.488	64.875	0	64.875
38	Weitere gabe schaft	Vor- Wirt- schaft	§ 25 Ab- satz 1	Ab- satz 1	Prüfung vor Aufnah- me der Tätigkeit als Prostituierte	778.500	0	778.500	0	0	0

39	Weitere gabe schaft	Vor- Wirt- schaft	§ 25 Ab- satz 2	Zuverlässigkeitsprü- fung von Mitarbeitern	57.667	0	57.667	0	0	0
40	Weitere gabe schaft	Vor- Wirt- schaft	§ 26 Ab- satz 3	Vereinbarungen zwis- chen Betreibern und Prostituierten	1.297.500	45.000	1.342.50 0	1.946.250	67.500	2.013.75 0
41	Informations- pflicht schaft	Wirt- schaft	§ 26 Ab- satz 5	Aushändigung des Zahlungsnachweises	3.736.800	1.080.00 0	4.816.80 0	0	0	0
42	Informations- pflicht schaft	Wirt- schaft	§ 27 Ab- satz 1	Hinweis auf Anmel- depflicht	51.900	0	51.900	77.850	0	77.850
43	Informations- pflicht schaft	Wirt- schaft	§ 27 Ab- satz 2	Kontrolle der Anmel- debescheinigung	51.900	0	51.900	77.850	0	77.850
44	Informations- pflicht schaft	Wirt- schaft	§ 28 Ab- satz 1, 2 und 5	Aufzeichnung von Daten durch den Be- treiber – persönliche Daten	10.524.167	0	10.524.1 67	0	0	0
45	Informations- pflicht schaft	Wirt- schaft	§ 28 Ab- satz 3 und 5	Aufzeichnung von Daten durch den Be- treiber	10.524.167	0	10.524.1 67	0	0	0
46	Informations- pflicht schaft	Wirt- schaft	§ 28 Ab- satz 4	Aufbewahrung der Aufzeichnungen durch den Betreiber	-	-	-	-	-	-
47	Weitere gabe schaft	Vor- Wirt- schaft	§ 28 Ab- satz 6	Schutz der aufge- zeichneten Daten und Löschen	103.800	0	103.800	0	0	0
48	Informations- pflicht schaft	Wirt- schaft	§ 30	Auskunftspflicht ge- genüber den Behör- den	1.490.683	0	1.490.68 3	0	0	0

49	Informationspflicht Wirtschaft	§ 31	Auskunftspflicht gegenüber den Behörden bei Betrieb ohne Erlaubnis	-	-	-	-	-	-
50	Informationspflicht Wirtschaft	§ 32 Absatz 2	Aushang über die Kondompflicht	4.723	585	5.308	47.229	5.850	53.079
51	Informationspflicht Wirtschaft	§ 36 Absatz 2 Nummern 1 und 2	Auskunftspflicht für statistische Erhebungen	0	0	0	0	0	0
52	Informationspflicht Wirtschaft	§ 2a Absatz 2 Schwarz-ArbG	Hinweis auf die Pflicht zur Mitführung von Ausweisdokumenten	0	0	0	0	0	0
<b>Summe</b>				43.896.714	38.393.085	<b>82.289.799</b>	13.997.949	50.923.350	<b>64.921.299</b>
<b>davon Informationspflichten</b>				36.060.137	1.080.585	<b>37.140.722</b>	6.633.339	5.850	<b>6.639.189</b>

### **c) Verwaltung**

Für die Verwaltung werden 34 neue Vorgaben eingeführt. Es entsteht ein jährlicher Aufwand von 17,1 Mio. Euro, davon entfallen 17,0 Mio. Euro auf Länder und Kommunen sowie 0,1 Mio. Euro auf den Bund. Der einmalige Umstellungsaufwand von 9,6 Mio. Euro entfällt zu rund 33 Tsd. Euro auf den Bund und im Übrigen auf die Länder bzw. Kommunen. Die ausgewiesenen Personalkosten entsprechen den Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für Kostenberechnungen in der Bundesverwaltung; die Sachkosten entstehen durch Arbeitsplatzpauschalen<sup>11)</sup>.

---

<sup>11)</sup> Personalkosten in der Bundesverwaltung für Kostenberechnungen  
Abrufbar unter (Zuletzt abgerufen am 29.04.2015):  
[http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche\\_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaetze-2013-anl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaetze-2013-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=10).



Tabelle 2: Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Lfd. - Nr.	Para- graph	Bezeichnung der Vorga- be	Jährlicher Per- sonalaufwand in Euro	Jährliche Sachkos- ten in Euro	Jährlicher Erfül- lungs- aufwand in Euro	Einmaliger Per- sonalaufwand in Euro	Einmalige Sachkos- ten in Euro	Einmaliger Erfül- lungs- aufwand in Euro
1	§§ 3, 5, 6, 7, 8 und 11	Einrichtung der neuen Verfahren und Erarbeitung von Informationen, Formu- laren und Nachweisen	6.874	2.178	9.052	66.445	21.054	87.499
2	§ 9 Abs. 1 und 3	Einrichtung eines neuen Verfahrens zur gesund- heitlichen Beratung von Prostituierten	6.874	2.178	9.052	59.571	18.876	78.447
3	§ 35	Einrichtung Datenerhe- bung und Verarbeitung	6.874	2.178	9.052	29.786	9.438	39.224
4	§ 36	Einrichtung Bundesstatis- tik	-	-	-	-	-	-
5	§ 9	Gesundheitliche Beratung	3.116.500	1.304.531	4.421.031	2.710.000	1.134.375	3.844.375
6	§ 3 i. V. m. §§ 4, 5, 6, 7 und 8	Bearbeitung der Anmel- dung	903.333	378.125	1.281.458	3.613.333	1.512.500	5.125.833
7	§ 3 Abs. 2 Satz 4 i.V.m. §§ 3, 4, 5, 6, 7 und 8	Bearbeitung der Anmel- dung bei Wechsel des Tätigkeitsorts	2.710.000	1.134.375	3.844.375	0	0	0

8	§ 4 Absatz 5 i.V.m. § 5	Bearbeitung der Anzeige von Änderungen der Anmeldung	180.667	75.625	256.292	0	0	0
9	§ 3 Absatz 3 Satz 1, 2 und 3 i. V. m. §§ 4 Absatz 4 und 5	Bearbeitung der Verlängerung der Anmeldung	1.626.000	680.625	2.306.625	0	0	0
10	§ 11 Abs. 1 S. 1 und 2 i.V.m. § 13 Abs. 1 und 2, §§ 14, 15, 16, 17, 23 und 24	Bearbeitung des Antrags auf Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes	12.683	5.309	17.992	253.656	106.178	359.834
11	§ 11 Abs. 1 S. 3 i.V.m. § 13 Abs. 1 und 2, §§ 14, 15, 16, 17, 23 und 24	Verlängerung der Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes bei Befristung	47.696	19.965	67.661	0	0	0
12	§ 18 Absatz 3 bis 5	Bearbeitung der Anzeige von Prostitutionsveranstaltungen	158.083	66.172	224.255	0	0	0
13	§ 19 Absatz 3 bis 5	Bearbeitung der Anzeige der Aufstellung von Prostitutionsfahrzeugen	24.187	10.124	34.311	0	0	0
14	§ 12 Absatz 1	Bearbeitung des Antrags auf Betrieb des Prostituti-	11.924	4.991	16.915	0	0	0

	i.V.m. §§ 13 Absatz 3 und 14	ongewerbes durch Stellvertretung						
15	§ 12 i. V. m. §§ 13 Absatz 3 und 14	Bearbeitung des Antrags auf Verlängerung des Betriebs des Prostitutionsgewerbes durch Stellvertretung	5.962	2.496	8.458	0	0	0
16	§ 12 Absatz 3	Anzeige der Beendigung des Betriebs des Prostitutionsgewerbes durch Stellvertretung	903	378	1.281	0	0	0
17	§ 20	Verlängerung der Frist zum Beginn oder zur Ausübung Prostitutionsgewerbe	81	34	115	0	0	0
18	§ 21	Rücknahme und Widerruf der Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes	1.355	567	1.922	0	0	0
19	§ 22	Prüfung der Voraussetzungen für die Wiederaufnahme des Prostitutionsgewerbes	1.247	522	1.768	0	0	0
20	§ 10	Erlass von Anordnungen gegenüber Prostituierten	278.227	116.463	394.689	0	0	0
21	§ 14 Absatz 3	Zuverlässigkeitsprüfung	11.924	4.991	16.915	0	0	0
22	§ 29 Absatz 1 bis 3	Überwachung der Prostitutionsgewerbe durch die zuständigen Behörden	2.335.117	977.453	3.312.570	0	0	0

23	§ 18 Absatz 3 Satz 2	Festsetzung von Auflagen bei Prostitutionsveranstaltungen	565	236	801	0	0	0
24	§ 19 Absatz 3	Festsetzung von Auflagen bei Prostitutionsfahrzeugen	768	321	1.089	0	0	0
25	§ 24 Absatz 3	Beratungen zu gesundheitserhaltenden Verhaltensweisen und zur Prävention sexuell übertragbarer Krankheiten	-	-	-	-	-	-
26	§ 24 Absatz 5	Hygienepläne	2.484	1.040	3.524	24.842	10.398	35.240
27	§ 31	Überwachung bei Anhaltspunkten fehlender Anmeldung bzw. Erlaubnis	135.500	56.719	192.219	0	0	0
28	§ 25 Absatz 3	Beschäftigungsverbot	6.323	2.647	8.970	0	0	0
29	§ 35 Absatz 6	Regelmäßige Übermittlung von Daten an die benannten Stellen	18.699	7.827	26.526	0	0	0
30	§ 36 Absatz 1 und 3	Zulieferung der Daten für die Bundesstatistik	-	-	-	-	-	-
31	§ 36 Absatz 1 und 3	Erstellung der Bundestatistik	-	-	-	-	-	-
32	§ 39	Evaluation	0	0	0	27.744	5.445	33.189
33	§ 14	Ausgabe der Auskunft aus dem Bundeszentralregis-	68.733	28.456	97.189	0	0	0

		ter zur Zuverlässigkeitsprüfung						
34	§ 14	Stellungnahme der Landespolizeibehörde im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung	362.562	151.764	514.326	0	0	0
<b>Summe</b>			12.042.143	5.038.291	<b>17.080.434</b>	6.785.377	2.818.264	<b>9.603.641</b>
<b>davon Länder und Kommunen</b>			11.973.410	5.009.835	<b>16.983.245</b>	6.757.633	2.812.819	<b>9.570.452</b>
<b>davon Bund</b>			68.733	28.456	<b>97.189</b>	27.744	5.445	<b>33.189</b>

## **5. Weitere Kosten**

Auswirkungen auf Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten. Nicht ausgeschlossen werden kann, dass einzelne Betreiber von Prostitutionsgewerben die Kosten ihres Erfüllungsaufwands an Kunden weitergeben.

## **6. Weitere Gesetzesfolgen**

Prostitution ist ein Wirtschaftsbereich, der in einem sehr hohen Maße durch Asymmetrien im Geschlechterverhältnis geprägt ist. Prostituierte sind zu einem weit überwiegenden Anteil weiblich; dies gilt sowohl für diejenigen Prostituierten, die ihre Tätigkeit weitgehend selbststimmt und freiwillig unter günstigen Rahmenbedingungen ausüben als auch für diejenigen Prostituierten, die fremdbestimmt, unter ausbeuterischen Umständen oder in besonders problematischen Segmenten der Prostitution tätig sind. Männliche Prostituierte bilden eine weitaus kleinere, aber ebenfalls nicht zu vernachlässigende Gruppe, die insgesamt weniger sichtbar ist. In nicht unerheblichem Umfang sind als Prostituierte auch transsexuelle, transgender, transidente oder intersexuelle Personen tätig, für die sich teilweise eigene Marktsegmente gebildet haben. Auf Seiten der Nachfrage dominieren männliche Kunden und bestimmen den Markt, jedoch ohne für die Situation der Prostituierten Verantwortung zu übernehmen. Frauen fragen demgegenüber, soweit bekannt, in verschwindend geringem Maße professionelle sexuelle Dienstleistungen nach; auch sind Angebote, die auf Frauen als Kundinnen zielen, die Ausnahme. Dementsprechend ist das Gesetz mit seiner Zielsetzung, Prostituierte in der Wahrnehmung ihrer Rechte zu stärken, ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern und ausbeuterische Formen der Prostitution zurückzudrängen, auch gleichstellungspolitisch bedeutsam. Es trägt dazu bei, Nachteile der geschlechterasymmetrischen Ausprägungen der Prostitution zumindest teilweise zu kompensieren. Zu erwarten ist auch, dass durch die Umsetzung des Gesetzes Unterstützungs- und Beratungsbedarfe von männlichen wie weiblichen Prostituierten stärker aufgedeckt werden und dass ggf. bislang eher nicht im Fokus stehende Zielgruppen beispielsweise aus der männlichen Prostitution stärker sichtbar werden.

## **VII. Befristung; Evaluation**

Eine Evaluation der Gesetzesfolgen durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist gesetzlich vorgesehen. Sie soll fünf Jahre nach Inkrafttreten einsetzen.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1 (Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen)**

#### **Zu Abschnitt 1 (Allgemeine Bestimmungen)**

#### **Zu § 1 (Anwendungsbereich des Gesetzes)**

Die Vorschrift umschreibt den Anwendungsbereich des Gesetzes.

Das Gesetz formuliert rechtliche Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für den Betrieb von Prostitutionsstätten und anderen Prostitutionsgewerben sowie für die Ausübung der Prostitution.

Dem Gesetz liegt grundsätzlich ein weites Verständnis von Prostitution zugrunde, das möglichst alle Angebotsformen entgeltlicher sexueller Kontakte und deren gewerbsmäßige Organisation dem Bereich der Prostitution zurechnet. Entsprechend seinem Schutzzweck wird damit das Ziel verfolgt, den Anwendungsbereich auf eine möglichst große Bandbreite an Geschäftsmodellen im Bereich der sexuellen Dienstleistung zu erstrecken.

Der Begriff Prostitutionsgewerbe ist als umfassender Oberbegriff zu verstehen und erfasst neben Prostitutionsstätten in den unterschiedlichsten Ausprägungen auch die gewerbliche Vermittlung entgeltlicher sexueller Kontakte sowie Prostitutionsfahrzeuge und Prostitutionsveranstaltungen.

Die einzelnen Begrifflichkeiten werden in § 2 näher bestimmt.

Minderjährige, die der Prostitution nachgehen, sind von den Vorschriften dieses Gesetzes nicht betroffen, da die Inanspruchnahme sexueller Handlungen Minderjähriger gegen Entgelt als sexueller Missbrauch nach § 182 Absatz 2 des Strafgesetzbuchs strafbar ist; ebenso ist jede Förderung der Prostitution Minderjähriger und jede wirtschaftliche Betätigung, die darauf abzielt, aus der Prostitution Minderjähriger Nutzen zu ziehen, umfassend unter Strafe gestellt. Durch die Vorschriften des Jugendschutzgesetzes ist darüber hinaus ein umfassender Schutz von Minderjährigen sichergestellt. Insbesondere ist nach § 4 Absatz 3 des Jugendschutzgesetzes Kindern und Jugendlichen der Aufenthalt in Nachtbars, Nachtclubs oder in vergleichbaren Vergnügungsbetrieben und damit auch in Betrieben mit sexualbezogenen Vergnügungsangeboten, z.B. Animierbetrieben, Sex-Saunen, sog. Swinger-Clubs sowie Betrieben, die der Prostitution dienen, nicht gestattet.

Für Personen in der Altersgruppe zwischen dem vollendeten 18. und 21. Lebensjahr enthält das Gesetz einige Sondervorschriften, die der besonderen Vulnerabilität Heranwachsender Rechnung tragen.

## **Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)**

### **Zu Absatz 1**

Mit dem Begriff „Sexuelle Dienstleistung“ wird der Gegenstand des Prostitutionsgewerbes beschrieben. Erfasst sind alle sexuellen Handlungen, die gegen Entgelt vorgenommen werden. Umfasst sind damit alle üblicherweise der Prostitution zugerechneten Formen sexueller Handlungen gegen Entgelt einschließlich sexualbezogener sadistischer oder masochistischer Handlungen, unabhängig davon, ob es dabei zu körperlichen Berührungen oder zur Ausübung des Geschlechtsverkehrs zwischen den beteiligten Personen kommt. Nicht alle dieser unter den Begriff der sexuellen Dienstleistung fallenden Erscheinungsformen werden im allgemeinen oder milieutypischen Sprachgebrauch durchgängig als „Prostitution“ bewertet. Für die Zwecke dieses Gesetzes und dieser Begründung werden die Ausdrücke „sexuelle Dienstleistung“ und „Prostitution“ gleichbedeutend verwendet.

Der Begriff der „sexuellen Handlung“ ist beispielsweise durch das Strafgesetzbuch eine eingeführte Begriffsbildung, die daher keiner näheren gesetzlichen Definition bedarf.

Wie nach § 1 des Prostitutionsgesetzes sind auch Fallgestaltungen erfasst, bei denen sich eine Person für die Erbringung derartiger Handlungen gegen ein vorher vereinbartes Entgelt für eine bestimmte Zeitdauer bereithält. Es kommt also weder darauf an, ob die Entgeltvereinbarung sich auf eine konkretisierte einzelne Leistung oder pauschal auf einen Zeitraum bezieht, noch darauf, ob die Entgeltvereinbarung unmittelbar zwischen den an der Dienstleistung beteiligten Personen getroffen wird oder ob die Entgeltvereinbarung im Rahmen eines Vertragsverhältnisses mit dem Betreiber eines Prostitutionsgewerbes zustande kommt. Als „Entgelt“ kann dabei nicht alleine ein Geldbetrag angesehen werden, sondern jede im Rahmen eines wirtschaftlichen Tauschverhältnisses vereinbarte geldwerte Gegenleistung.

Dem üblichen sprachlichen Verständnis einer „Dienstleistung“ entsprechend wird gleichwohl nicht jeder vorstellbare Einzelfall von sexuellen Handlungen, die im Gegenzug oder in Erwartung eines geldwerten Vorteils erbracht werden, als Prostitution anzusehen sein. Wer sich z.B. ohne gezielte Gewinnerorientierung bei vereinzelt Gelegenheiten im Rahmen privater Kontakte auf einen Tausch Sex gegen Restaurant- oder Konzertbesuch einlässt, erbringt keine sexuelle „Dienstleistung“ im Sinne des § 2. Anders ist es hingegen zu bewerten, wenn jemand z.B. gezielt in Bars solche Arrangements anbietet, um damit zum Erhalt oder zur Steigerung des eigenen Lebensunterhalts beizutragen.

Ausgenommen aus der Definition der sexuellen Dienstleistung nach dieser Vorschrift sind solche sexuellen Handlungen, bei denen kein unmittelbares Gegenüber räumlich anwesend ist, also z.B. sexuelle Handlungen einer einzelnen Person vor einer Internetkamera oder Peepshows, selbst wenn sich die sexuellen Handlungen an eine andere, nicht unmittelbar anwesende Person richten, die für die Betrachtung bezahlt.

Vorfürungen einer oder mehrerer Personen mit ausschließlich darstellerischem Charakter vor anderen anwesenden Personen sind durch Absatz 1 Satz 3 ebenfalls aus den sexuellen Dienstleistungen nach diesem Gesetz ausgenommen, wenn außer den Darstellerinnen oder Darstellern keine der weiteren anwesenden Personen sexuell aktiv einbezogen ist. Die bloße Vorführung sexuell konnotierter oder pornografischer Darstellungen, wie z.B. Table-Dance, fällt also nicht unter Absatz 1. Für solche Veranstaltungen können bei Vorliegen der Voraussetzungen weiterhin § 33a der Gewerbeordnung (Schaustellungen von Personen) sowie ggf. Bestimmungen der Bundesländer zu dieser Materie einschlägig sein.

### **Zu Absatz 2**

Als Bezeichnung für Personen, die sexuelle Dienstleistungen anbieten und diese persönlich erbringen, wird in diesem Gesetz der Begriff „Prostituierte“ verwendet, auch wenn im milieutypischen Sprachgebrauch teilweise eine differenzierende Begriffsbildung üblich ist.

Von den Regelungen werden grundsätzlich alle Prostituierten erfasst, also auch Personen, die die Prostitution nur gelegentlich ausüben.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 legt fest, wer als Prostitutionsgewerbetreibender anzusehen ist. Erfasst werden alle Tätigkeiten, die darauf ausgerichtet sind, aus der Prostitution anderer wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen. Ein Prostitutionsgewerbe betreibt damit nicht, wer ausschließlich aus seiner eigenen Prostitutionstätigkeit Nutzen zieht, diese Personen sind lediglich als Prostituierte durch dieses Gesetz erfasst.

Der Begriff „Prostitutionsgewerbe“ wird in diesem Gesetz als Oberbegriff für alle Betriebsarten und Geschäftsmodelle gewerblicher Tätigkeit im Bereich sexueller Dienstleistungen mit Ausnahme der eigentlichen Tätigkeit als Prostituierte eingeführt. Darunter fallen Tätigkeiten im organisatorischen Umfeld genauso wie im Bereich der Anbahnung der Prostitution, wie z.B. die Vermittlung sexueller Dienstleistungen, verschiedene Tätigkeiten der Kundenakquise, Veranstaltertätigkeiten, Fahr- und Begleitdienste sowie das Bereitstellen einer räumlichen Infrastruktur einschließlich von Nebenleistungen.

Die unternehmerischen Aktivitäten der Gewerbetreibenden werden mit den Nummern 1 bis 4 typisiert und den in Absatz 4 bis Absatz 7 beschriebenen Fallgruppen zugeordnet, um eine Verknüpfung zu den im Folgenden definierten Anforderungen an diese Betriebsformen zu schaffen.



## **Zu Absatz 4**

Unter dem Begriff der Prostitutionsstätte werden alle bisher üblicherweise als Bordelle, bordellartige Einrichtungen, Wohnungsbordelle, Terminwohnungen, Modellwohnungen etc. qualifizierten, gewerbsmäßig betriebenen Prostitutionsstätten erfasst; vorausgesetzt ist lediglich, dass im Hinblick auf die Prostitutionsausübung ein im weitesten Sinne baulicher Bezug gegeben ist. Auf die Bezeichnung der Betriebsstätte oder der Betriebsart kommt es dabei nicht an; abzustellen ist vielmehr auf die erkennbare Ausrichtung des Geschäftsmodells auf entgeltliche sexuelle Kontakte und das Schaffen von Gelegenheiten für solche Kontakte in einem baulichen Rahmen.

Bezeichnet sich ein Betrieb z.B. als „Saunaclub“, „FKK-Club“ oder „Swingerclub“, so ist dies eine Prostitutionsstätte, wenn dort mit Wissen des Betreibers auch Prostituierte tätig werden. Die Einordnung erfolgt unabhängig von der Rechtsbeziehung zwischen Betreiber und Prostituierten sowie zwischen Betreiber und Kunden. Die dort tätigen Prostituierten müssen daher nicht notwendigerweise in einer vertraglichen Beziehung zum Betreiber stehen; die Rechtsbeziehungen zwischen Betreiber und Prostituierten müssen nicht notwendigerweise anders ausgestaltet sein als die Rechtsbeziehungen zwischen Betreiber und der Kundschaft der Prostituierten. In Zweifelsfällen kann auch der typische Erwartungshorizont szenekundiger Besucherinnen und Besucher herangezogen werden.

Da unter dem Begriff des Prostitutionsgewerbes nur Tätigkeiten erfasst werden, die darauf ausgerichtet sind, aus der Prostitution anderer einen wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen, ist für den Bereich der Wohnungsprostitution wie folgt zu differenzieren:

Stellt jemand eine oder mehrere Wohnungen gezielt an eine oder mehrere Personen zum Zwecke der Ausübung der Prostitution in dieser Wohnung zur Verfügung, so gilt die Wohnung bzw. die Wohnungen als Prostitutionsstätte und der Verfügungsberechtigte als ihr Betreiber. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Person, die die Wohnung gezielt an Prostituierte überlässt, nach außen als Vermieter oder z.B. als (Haupt-)Mieter der Wohnung auftritt. Es kommt lediglich darauf an, dass er die Nutzung der Wohnung maßgeblich steuert und damit einen wirtschaftlichen Nutzen aus der Prostitution anderer zieht, z.B. durch die Akquise von Prostituierten als Nutzerinnen, durch zeitliche Planung der Nutzung oder durch Festlegung von Betriebszeiten. Weitere auf die Nutzung für die Prostitution bezogene Nebenleistungen, wie etwa die Gestaltung einer werbenden Außenansicht oder eines Eingangsbereichs, das Bereitstellen von Dienstleistungen oder der Arbeitsmaterialien, das Anwerben von Kunden oder andere Maßnahmen können hinzukommen und bilden ggf. ein Indiz bei der Entscheidung, wer als Betreiber der Prostitutionsstätte anzusehen ist; sie sind jedoch nicht Voraussetzung für die Einordnung als Prostitutionsstätte. Die Einordnung als Prostitutionsstätte gilt auch unabhängig davon, ob die Wohnung zugleich auch zum Zwecke des Wohnens oder Schlafens genutzt wird, sofern die Bereitstellung jedenfalls auch gezielt zur Ausübung der Prostitution erfolgt. Nicht entscheidend ist, wie viele Personen in der Wohnung tätig werden und wie das Rechts- bzw. Mietverhältnis zwischen Betreiber und Nutzerin bzw. Nutzer ausgestaltet ist.

Mit dieser strikten Regelung soll eine Umgehung der Erlaubnispflicht vermieden werden. Wer sich professionell darauf ausrichtet, eine oder mehrere Wohnungen gezielt an Prostituierte zur Ausübung ihrer Tätigkeit zu vermieten, ist daher Gewerbetreibender im Sinne des Absatzes 3 und unterfällt folglich der Erlaubnispflicht und den daran anknüpfenden Regelungen für Prostitutionsstätten.

Wird die Prostitution hingegen in einer Wohnung oder einem sogenannten Studio ausschließlich durch die Wohnungsinhaberin bzw. den -inhaber ausgeübt, ohne dass eine weitere Person als Betreiber wirtschaftlichen Nutzen aus der Prostitutionsausübung zieht, gilt eine solche Wohnung nicht als Prostitutionsstätte und folglich auch nicht als Prostitutionsgewerbe, da die Wohnungsinhaberin keinen Nutzen aus der Prostitution anderer zieht. Die Person unterliegt dann lediglich der Anmeldepflicht als Prostituierte.

Nichtgewerbliche bauliche Vorrichtungen, wie die sogenannten Verrichtungsboxen, die von Kommunen bereitgestellt werden, um für die Ausübung der Prostitution außerhalb von Gebäuden eine geschütztere Umgebung bereitzustellen, fallen nicht unter Absatz 4.

### **Zu Absatz 5**

Als Prostitutionsfahrzeuge werden in der Regel Wohnmobile, Wohnwagen oder ähnliche Fahrzeuge verwendet, die nach Berichten aus der Praxis nicht selten von wechselnden Prostituierten, teilweise quasi im Schichtbetrieb, für die Erbringung sexueller Dienstleistungen genutzt werden. Wer maßgeblich diese Nutzung steuert und damit einen wirtschaftlichen Nutzen aus der Prostitution anderer zieht, z.B. durch die zeitliche Planung der Belegung des Prostitutionsfahrzeugs, die Festlegung von Betriebszeit und Standplatz, durch Akquise von Prostituierten als Nutzerin, durch die Anwerbung von Kunden oder andere Maßnahmen, ist als Gewerbetreibender im Sinne von Absatz 3 anzusehen. Nutzt allein die Fahrzeughalterin bzw. -mieterin oder der Fahrzeughalter bzw. -mieter das Fahrzeug für die Erbringung sexueller Dienstleistungen, so ist diese Person kein Prostitutionsgewerbetreibender im Sinne von Absatz 3.

Mit der Aufnahme in das Gesetz als eigene Betriebsart wird der Tatsache Rechnung getragen, dass zum Schutz der dort tätigen Personen gewisse Minimalanforderungen auch für die Aufstellung und Ausstattung eines solchen Fahrzeugs gesetzlich formuliert werden müssen.

Ein eigenes oder fremdes Fahrzeug, das zum Zweck der Prostitution genutzt wird, fällt nicht unter Absatz 5.

### **Zu Absatz 6**

Prostitutionsveranstaltungen bilden eine Sonderform, die nicht an eine als Prostitutionsstätte zu qualifizierende Betriebsstätte geknüpft sein muss. Zwar werden hierfür teilweise Räumlichkeiten genutzt, die eine gewisse Nähe zum Prostitutionsmilieu im weiteren Sinne aufweisen, dies ist aber nicht Voraussetzung für die Einordnung als Prostitutionsveranstaltung. Um auch für diese Art gewerblicher Prostitution die Zuverlässigkeit der Betreiber prüfen und anlassbezogen die Einhaltung gewisser Mindeststandards durchsetzen zu können, ist es erforderlich, eine besondere Fallgruppe zu bilden, an die bestimmte Rechtsfolgen geknüpft werden.

Voraussetzung für die Einstufung als Prostitutionsveranstaltung ist, dass sexuelle Dienstleistungen im Sinne von Absatz 1 im Rahmen der Veranstaltung angeboten werden. Dies ist der Fall, wenn dort mit Wissen des für die Veranstaltung verantwortlichen Betreibers auch Prostituierte tätig werden. Absatz 6 schließt Veranstaltungen mit ein, bei denen Teilnehmer pauschal Eintritt gegen Entgelt erhalten und an Prostituierte ein pauschales Entgelt für die ganze Veranstaltung bezahlt wird. Nicht notwendig ist, dass die Veranstaltung so konzipiert ist, dass alle Veranstaltungsteilnehmer in die sexuellen Handlungen einbezogen werden.

Ist – z.B. aus der Werbung für die Veranstaltung – nicht klar erkennbar, ob lediglich ein Rahmen für wechselseitige sexuelle Kontakte unter den Veranstaltungsteilnehmerinnen und -teilnehmern ohne Erwartung einer Gegenleistung geschaffen wird oder ob es sich um durch den Veranstalter oder durch Besucher bezahlte Dienstleistungen handelt, kann der typische Erwartungshorizont szenekundiger Besucher herangezogen werden.

Als Prostitutionsgewerbetreibender im Sinne des Absatzes 3 ist der Veranstalter anzusehen.

## **Zu Absatz 7**

Als Prostitutionsvermittlung ist die gewerbliche Vermittlung von Personen zur Erbringung sexueller Dienstleistungen anzusehen, die gegenwärtig beispielsweise unter der Bezeichnung Escortservice betrieben wird. Unter Einbindung einer gewerblichen Vermittlung bieten Prostituierte z.B. an, einen Abend unter Einschluss sexueller Kontakte in Begleitung des Kunden zu verbringen, oder sie werden z.B. in Hotels oder Wohnungen beim Kunden als sogenannte Callgirls oder Callboys tätig. Nicht notwendig ist, dass bereits im Voraus feststeht, ob und welche sexuellen Handlungen mitvereinbart sind. Dabei ist anhand des Gesamtbilds der konkreten Umstände zu ermitteln, ob die Kunden der Vermittlung annehmen dürfen, dass zu den über die Vermittlung angebotenen Dienstleistungen der vermittelten Person auch sexuelle Handlungen gehören, falls sich dies nicht bereits aus der Beschreibung der zur Vermittlung angebotenen Dienstleistung ergibt.

## **Zu Abschnitt 2 (Prostituierte)**

### **Zu § 3 (Anmeldepflicht für Prostituierte)**

Der weitaus größte Teil der Prostituierten übt die Prostitutionstätigkeit in Form einer selbständigen Erwerbstätigkeit aus. Sozialversicherungspflichtig in der Prostitution Beschäftigte machen gegenwärtig nur einen verschwindend geringen Anteil der Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer aus.

Nach wohl überwiegender Auffassung ist die selbständige persönliche Ausübung der Prostitution kein „Beruf wie jeder andere“ und kein Gewerbe im Sinne der Gewerbeordnung. Auch wenn einzelne Kommunen Gewerbeanzeigen von Prostituierten entgegennehmen, besteht im Verwaltungsvollzug weitgehende Übereinstimmung, dass Prostituierte kein nach § 14 Absatz 1 der Gewerbeordnung anmeldepflichtiges Gewerbe ausüben. Angesichts der Besonderheiten der Prostitution kann dies auch als sachgerecht angesehen werden, da anderenfalls z. B. die Grunddaten des Gewerbes (Name, betriebliche Anschrift, angezeigte Tätigkeit) gemäß § 14 Absatz 5 Satz 2 der Gewerbeordnung allgemein zugänglich gemacht werden dürften.

Mit der Einführung einer eigenständigen Anmeldepflicht wird für Prostituierte nun ein eigener Status „sui generis“ bereitgestellt, der einerseits eine Annäherung an die Stellung der der Gewerbeordnung unterliegenden Gewerbetreibenden mit den vergleichbaren Rechten und Pflichten beinhaltet, andererseits aber den Besonderheiten der Ausübung der Prostitution Rechnung trägt.

So scheuen viele Prostituierte noch immer vor einer Offenlegung ihrer Tätigkeit gegenüber Behörden zurück, weil sie fürchten, gesellschaftliche Ausgrenzung zu erleben, wenn bekannt wird, dass sie als Prostituierte arbeiten. Diese Befürchtung wird zusätzlich genährt durch die vermeintliche Langlebigkeit der von öffentlichen Stellen erhobenen personenbezogenen Daten, möglicherweise auch noch lange nachdem konkrete Personen aus der Arbeit in der Prostitution ausgeschieden sind. Angesichts der weit verbreiteten Vorbehalte gegenüber Prostituierten und der damit einhergehenden möglichen Nachteile in anderen Lebensbereichen, z.B. wenn eine (frühere) Tätigkeit in der Prostitution ungewollt bekannt wird, besteht ein erhöhtes Datenschutzbedürfnis, dem durch eine besonders datenschutzsensible Ausgestaltung der Anmeldepflicht Rechnung getragen werden musste.

Als weitere Eigenarten der Prostitution spielen die hohe Mobilität sexueller Dienstleisterinnen und Dienstleister und der große Anteil an Migrantinnen und Migranten eine prägende Rolle. Beide tragen dazu bei, dass ein hoher Anteil der Prostituierten bürokratische Anforderungen teilweise aus Unkenntnis meidet und über die eigenen Rechte und Pflichten sowie über bestehende Unterstützungsmöglichkeiten nicht ausreichend informiert ist. Die hohe Mobilität und Fluktuation von Prostituierten ist zugleich eines der Elemente, die zur eingeschränkten Transparenz des Rotlichtmilieus führen und dadurch Spielräume für

Ausbeutung und Menschenhandel schaffen, und die letztlich auch die Unterstützung und Aufklärung von Prostituierten über ihre Rechte erschweren.

Um auch und gerade diesem Personenkreis einen verlässlichen Zugang zu Grundinformationen über die eigenen Rechte und Pflichten und über die in Deutschland bestehenden Unterstützungsmöglichkeiten zu verschaffen, wird die Anmeldepflicht als Anknüpfungsmechanismus für die Übermittlung dieser Informationen und als Gelegenheit zur persönlichen Kontaktaufnahme mit den zuständigen Behörden und Beratungsangeboten ausgestaltet.

Mit dem Prostituiertenschutzgesetz und insbesondere der Einführung einer Anmeldepflicht wird für Prostituierte ein spezialgesetzlicher Regelungsrahmen geschaffen. Für eine subsidiäre Anwendung der Gewerbeordnung und damit insbesondere der Anzeigepflicht nach § 14 der Gewerbeordnung auf Prostituierte besteht daher kein Bedürfnis. Durch die Ergänzung des § 6 Absatz 1 der Gewerbeordnung in Artikel 4 wird klargestellt, dass die Gewerbeordnung keine Anwendung auf die persönliche Ausübung der Prostitution findet.

Davon zu unterscheiden ist der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes. Für Prostitutionsgewerbetreibende bleibt es hingegen bei der Anwendbarkeit der Gewerbeordnung, soweit dieses Gesetz keine spezielleren Regelungen bereitstellt, und damit bei der Verpflichtung zur Gewerbeanzeige nach § 14 Absatz 1 der Gewerbeordnung.

### **Zu Absatz 1**

Personen, die als Prostituierte arbeiten wollen, haben dies mit Beginn der Tätigkeit bei der zuständigen Behörde anzumelden.

Die Anmeldung hat persönlich zu erfolgen; denn nur durch die verbindlich ausgestaltete persönliche Abgabe der Anmeldung kann verlässlich sichergestellt werden, dass grundsätzlich alle Prostituierten zumindest einmal für die in § 6 vorgeschriebene und an die Anmeldung geknüpfte Erstinformation und für die im Falle von Beratungsbedarf in § 8 beschriebenen Schutzmaßnahmen oder Unterstützungsangebote erreichbar sind und mindestens einmal vor Anmeldung der Tätigkeit und anschließend regelmäßig die gesundheitliche Beratung nach § 9 Absatz 1 wahrgenommen haben.

Gäbe es die Möglichkeit, die Anmeldung in anderer Form, beispielsweise elektronisch, auch aus dem Ausland abzuwickeln, bestünde ein nicht zu unterschätzendes Risiko, dass unzuverlässige Dritte in die Formalien der Anmeldung eingebunden würden, die eine bloß formale Einhaltung der bürokratischen Erfordernisse ausnutzen würden, um weiterhin junge Frauen und Männer in legale Betriebsstätten einzuschleusen und auszubeuten. Diese Personengruppen werden gerade kein Interesse daran haben, dass Prostituierte eine realistische Vorstellung von den rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen der Tätigkeit als Prostituierte und von bestehenden Unterstützungsangeboten erhalten.

Das erstrebte Regelungsziel kann folglich nur erreicht werden, wenn die Anmeldung verbindlich mit einem persönlichen Kontakt verknüpft wird. Die Anmeldepflicht nach § 3 verfolgt damit als Bestandteil eines Schutzkonzepts für die in der Prostitution tätigen Personen andere und weitergehende Zwecke als beispielsweise eine Gewerbeanzeige. Die Eigenarten des Rotlichtmilieus rechtfertigen es, im Hinblick auf die Anmeldepflicht von den Erfordernissen und Maßstäben des Artikels 8 Absatz 1 der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt vom 12. Dezember 2006 (Richtlinie 2006/123/EG) abzusehen.

Die Anmeldepflicht gilt unterschiedslos für selbständig erwerbstätige Prostituierte wie für abhängig beschäftigte Prostituierte. Dies dient der Entlastung dieser rechtlich häufig wenig versierten Personengruppe von der Klärung komplizierter Vorfragen und dem umfassenden Schutz von Prostituierten, der unabhängig von Vertragsverhältnissen gelten soll.

Außerdem liegt es damit nicht mehr in der Hand von Betreibern, durch die Wahl einer Rechtsform zu steuern, von welchen Prostituierten die Behörden Anmeldedaten erhalten und von welchen nicht.

### **Zu Absatz 2**

Grundsätzlich ist die Anmeldung örtlich gebunden und hat eine örtlich auf bestimmte Gebietskörperschaften begrenzte Gültigkeit; eine bundesweite Anmeldung ist nicht vorgesehen. Um zugleich der Tatsache Rechnung zu tragen, dass viele Prostituierte häufig alternierend an mehreren Arbeitsorten tätig sind, besteht die Möglichkeit, die Anmeldung zugleich für mehrere Tätigkeitsorte im Bundesgebiet abzugeben. Durch diese an der Praxis orientierte Ausgestaltung der Anmeldung wird ein häufiges Ummelden, z.B. wenn die Prostitution mit Unterbrechungen an mehreren Orten im Wechsel ausgeübt wird, überflüssig. Arbeitet eine Prostituierte beispielsweise überwiegend in Hamburg, aber in Intervallen auch in München, Berlin und Leipzig, so kann sie ihre Anmeldung in Hamburg zugleich mit Wirkung für die anderen Städte abgeben; die geplanten Tätigkeitsorte sind dann bei der Anmeldung anzugeben und in der Anmeldebescheinigung aufzuführen. Bei dem Hinzukommen weiterer Einsatzorte oder dem dauerhaftem Wechsel des Tätigkeitsortes bedarf es einer erneuten Anmeldung mit Gültigkeit für die neuen Orte. Da die Anmeldung dort erfolgen soll, wo die Tätigkeit schwerpunktmäßig ausgeübt wird, kann bei der Anmeldung keine Kommune als Tätigkeitsschwerpunkt angegeben werden, für deren ganzes Gebiet die Ausübung der Prostitution auf Grundlage einer landesrechtlichen Regelung nach Artikel 297 Absatz 1 Nummer 1 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch verboten ist.

### **Zu Absatz 3**

Die Anmeldung hat eine zeitlich befristete Gültigkeit von zwei Jahren; nach Ablauf dieser Frist ist eine Verlängerung der Anmeldung oder alternativ eine erneute Anmeldung erforderlich, sofern die Prostitution weiterhin ausgeübt oder z.B. nach einer Unterbrechung wieder aufgenommen werden soll.

Aus der auf zwei Jahre befristeten Gültigkeit der Anmeldung in Verbindung mit den datenschutzrechtlichen Vorschriften, insbesondere der Verpflichtung zur Löschung nicht mehr erforderlicher personenbezogener Daten, ergibt sich für Personen, die der Prostitution nachgegangen sind, ein „Recht auf Vergessen-Werden“ selbst dann, wenn sie die Beendigung der Prostitutionstätigkeit nicht eigens angezeigt haben.

Bei Heranwachsenden, d.h. für Personen unter 21 Jahren, wird schon nach einem Jahr eine Verlängerung der Anmeldung erforderlich, wenn die Prostitution weiter ausgeübt werden soll. Das führt zum Einen dazu, dass für Personen aus dieser besonders vulnerablen Gruppe in kürzerem Zeitabstand ein erneutes Informations- und Beratungsgespräch durchzuführen ist und damit zusätzliche Chancen für einen Zugang zu Unterstützungsangeboten eröffnet werden. Zum anderen hat die kurze Gültigkeit der Anmeldung die Konsequenz, dass auch die personenbezogenen Daten schneller zu löschen sind und damit das Risiko langfristiger biografischer Belastungen wegen Bekanntwerdens einer früheren Prostitutionstätigkeit verringert wird.

## **Zu § 4 (Zur Anmeldung erforderliche Angaben und Nachweise)**

### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 benennt die für die Anmeldung erforderlichen personenbezogenen Angaben. Die Angaben sind für die Zuordnung der Anmeldung zu einer bestimmten Person erforderlich und werden daher bei der Anmeldung zum Zweck der Datenverarbeitung und Datenspeicherung festgehalten. Die Angabe des Geburtsdatums dient zugleich der Prüfung, ob es sich um eine heranwachsende Person handelt, bei deren Anmeldung besondere Rege-

lungen zu beachten sind. Bei der Angabe der Anschrift ist auf den melderechtlich relevanten aktuell gültigen Wohnsitz abzustellen.

### **Zu Absatz 2**

Die Vorlage eines als Identitätsnachweis gültigen amtlichen Dokuments dient dem Nachweis der zur Anmeldung erforderlichen Angaben und der eindeutigen Zuordnung zwischen der zur persönlichen Anmeldung erschienenen Person und der Person, für die eine Anmeldebescheinigung ausgestellt werden soll. Dazu sind Prostituierte verpflichtet, einen Reisepass oder Personalausweis vorzulegen. Bei ausländischen Prostituierten ist außerdem der Nachweis der Berechtigung zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit beziehungsweise einer abhängigen Beschäftigung erforderlich. Bürgerinnen und Bürger aus EU-Staaten benötigen für diesen Nachweis neben dem vorzulegenden Personaldokument kein weiteres Nachweisdokument.

### **Zu Absatz 3**

Bei der erstmaligen Anmeldung ist nachzuweisen, dass zuvor eine gesundheitliche Beratung nach § 9 in Anspruch genommen worden ist.

### **Zu Absatz 4**

Eine gesundheitliche Beratung nach § 9 ist während der angemeldeten Tätigkeit mindestens einmal jährlich in Anspruch zu nehmen, solange die Prostitution ausgeübt wird. Die entsprechenden Nachweise sind Voraussetzung für die Erteilung der Anmeldebescheinigung und für deren Verlängerung. Bei der Verlängerung ist nachzuweisen, dass im Zeitraum seit der letzten Anmeldung oder Verlängerung die vorgesehenen gesundheitlichen Beratungen wahrgenommen wurden. Für die Beantragung einer Verlängerung gilt daher bei einer Gültigkeit der Anmeldung von zwei Jahren und einer damit einhergehenden Pflicht zur jährlichen Gesundheitsberatung die Pflicht zum Nachweis von insgesamt zwei durchgeführten gesundheitlichen Beratungen.

### **Zu Absatz 5**

Absatz 5 normiert eine Obliegenheit von Prostituierten, Änderungen an den bei der Anmeldung erhobenen personenbezogenen Angaben, wie beispielsweise Änderungen des Namens, der Staatsangehörigkeit oder des melderechtlich relevanten Wohnorts, die während der Laufzeit einer Anmeldebescheinigung eintreten, der Behörde mitzuteilen, bei der die Anmeldung abgegeben wurde. Wechsel zwischen mehreren zuvor angemeldeten Tätigkeitsorten oder Unterbrechungen der Tätigkeit brauchen nicht mitgeteilt zu werden. Soll die Tätigkeit auf andere als die angemeldeten Orte ausgedehnt oder verlagert werden, liegt kein Fall der Mitteilung nach Absatz 5 vor, sondern es bedarf nach § 3 Absatz 2 Satz 3 einer erneuten Anmeldung.

## **Zu § 5 (Anmeldebescheinigung)**

### **Zu Absatz 1**

Über die Anmeldung erhalten die Prostituierten eine Bescheinigung, die in unterschiedlichen Kontexten, z.B. gegenüber einem Bordellbetreiber oder bei behördlichen Terminen oder Kontrollen, als Nachweis verwendet werden kann. Für die Ausstellung der Anmeldebescheinigung durch die Behörde ist eine Frist von fünf Tagen vorgesehen. Die Erteilung der Anmeldebescheinigung ist davon abhängig, dass die nach § 4 erforderlichen Angaben und formalen Nachweise vorliegen, also dass insbesondere der Nachweis der geforderten gesundheitlichen Beratungen erbracht wird.

Um die mit dem Gesetz verfolgten Schutzzwecke zu erreichen, sieht Absatz 1 Satz 2 in bestimmten Fällen auch eine Versagung der Anmeldebescheinigung vor. Allen drei Fall-

gruppen ist gemeinsam, dass hier das Wohl der anmeldepflichtigen Person in so gravierender Weise gefährdet erscheint, dass auf behördlicher Seite eine Pflicht zur Veranlassung von Schutzmaßnahmen ausgelöst wird. Die Behörde ist verpflichtet, entsprechenden konkreten tatsächlichen Anhaltspunkten nachzugehen, wenn ihr solche bei der Anmeldung z.B. im Kontext des Informations- und Beratungsgesprächs, bekannt werden. Absatz 2 Satz 2 bildet jedoch keine Rechtsgrundlage oder Verpflichtung zur anlasslosen umfassenden Ausforschung des Sachverhalts durch die Anmeldebehörde. Minderjährigen darf ebenfalls keine Anmeldebescheinigung erteilt werden; dies ergibt sich bereits aus § 1 dieses Gesetzes.

Die Verweigerung einer Anmeldebescheinigung ist ein Verwaltungsakt, der einer schriftlichen Begründung bedarf und gegen den die entsprechenden Rechtsmittel zulässig sind.

### **Zu Nummer 1**

Sprechen tatsächliche konkrete Anhaltspunkte dafür, dass eine Person nicht über die zu ihrem Schutz erforderliche Einsicht verfügt, kann zum Schutz der betroffenen Person die Erteilung der Anmeldebescheinigung verweigert werden.

Die Vorschrift soll im Rahmen des verwaltungsrechtlichen Verfahrens insbesondere dazu dienen, bei offenkundigem Bedarf weitere Maßnahmen zur Unterstützung und Hilfe anzubieten und nicht „sehenden Auges“ einen „behördlichen Freifahrtschein“ für die Ausnutzung von Personen in der Prostitution zu erteilen.

Die Vorschrift ist im Lichte des Artikels 12 des Grundgesetzes dahingehend auszulegen, dass die Anmeldebescheinigung aufgrund der verfassungsrechtlich gewährten generellen Berufsfreiheit in aller Regel zu erteilen ist. Nur in eng begrenzten Ausnahmefällen soll eine Ausnahme von dieser Regel möglich sein, ohne das festgelegte Regel-Ausnahme-Verhältnis aufzuweichen.

Da die Verweigerung einen erheblichen Eingriff in die Berufsfreiheit der Betroffenen darstellt und zu einem faktischen Berufsausübungsverbot führt, sind an die Verweigerung der Anmeldung hohe Anforderungen zu stellen. Insbesondere muss die Verweigerung von der zuständigen Behörde gegenüber der betroffenen Person nachvollziehbar und unter Angabe einzelfallbezogener Gründe schriftlich mitgeteilt werden. Eine Überprüfung der Entscheidung muss anhand der erteilten Begründung möglich sein.

Ein Fall, in dem die Verweigerung der Erteilung der Anmeldebescheinigung in Betracht kommt, wird dann vorliegen, wenn für die Behörde ganz offenkundig und zweifelsfrei „auf den ersten Blick“ erkennbar ist, dass eine Person nicht die Fähigkeit besitzt, die Reichweite ihres Handelns zu erkennen und einzuschätzen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass es sich bei der Prostitution gerade nicht um einen „Beruf wie jeder andere“, sondern um eine Tätigkeit handelt, die mit erhöhten Gefahren für die Prostituierte bzw. den Prostituierten verbunden ist. An der Fähigkeit zu der zum eigenen Schutz erforderlichen Einsicht mangelt es, wenn bereits im Rahmen der Anmeldung offensichtlich wird, dass die betroffene Person nach ihrer persönlichen und sozialen Entwicklung nicht in der Lage ist, die Reichweite und vor allem auch die Risiken der Prostitutionsausübung zu erkennen und nach dieser Einsicht zu handeln. Denn dies ist eine Voraussetzung dafür, dass die bzw. der Prostituierte die zu ihrem bzw. seinem Schutz erforderlichen Maßnahmen treffen kann. Die Beurteilung soll im Rahmen einer Gesamtbetrachtung aller tatsächlichen Umstände und für den jeweiligen Einzelfall erfolgen. Dass es an der zum eigenen Schutz erforderlichen Einsichtsfähigkeit fehlt, kann beispielsweise anzunehmen sein bei Vorliegen

- einer stark ausgeprägten Intelligenzminderung, die mit der Folge emotionaler und sozialer Unreife einhergeht, anhand derer die betreffende Person z.B. zu einer außerordentlich psychischen Abhängigkeit oder erschwerten Anpassung an die Anforderungen des alltäglichen Lebens neigt,

- einer schweren geistigen Behinderung, aufgrund derer den alltäglichen Anforderungen nicht eigenständig nachgekommen werden kann.

Dies gilt insbesondere, wenn für die betreffende Person aufgrund dieser Umstände bereits eine rechtliche Betreuung eingerichtet wurde bzw. wenn die betreffende Person geschäftsunfähig ist.

Eine weitere Fallgruppe bilden Personen, bei denen angenommen werden muss, dass sie nicht einmal über die zur Ausübung der Prostitution erforderlichen elementarsten Grundkenntnisse verfügen.

Eine Chance zum Ausschluss solcher Konstellationen bietet zum einen die der Anmeldung vorgeschaltete verpflichtende gesundheitliche Beratung, die dazu beitragen kann, dass Personen sich nicht völlig naiv auf eine Tätigkeit als Prostituierte einlassen. Zum anderen löst die persönliche Vorstellung bei der Behörde mit dem Ziel der Anmeldung zugleich nach § 8 Absatz 2 eine Verpflichtung der Behörde zum Ergreifen geeigneter Maßnahmen aus, falls hierzu Bedarf besteht. Die Verweigerung der Erteilung der Anmeldebescheinigung kann dann z.B. die Pflicht der Behörde zur aktiven Vermittlung eines Beratungstermins bei einer geeigneten Beratungsstelle auslösen.

Die Tatsache, dass die betroffene Person Analphabetin oder Analphabet ist oder über geringe Deutschkenntnisse verfügt, ist für sich genommen kein Grund zur Verweigerung der Erteilung der Anmeldebescheinigung.

Zur Einschätzung sollte nur in begründeten Zweifelsfällen auf die Hinzuziehung sachverständiger Hilfe (z.B. des sozial-psychiatrischen Dienstes) zurückgegriffen werden, da nur Fälle einer offenkundigen und weithin erkennbar fehlenden Einsichtsfähigkeit erfasst werden sollen. Eine tiefere Prüfung durch die Anmeldebehörde selbst würde deren Fachkompetenz überschreiten und den Zweck der Anmeldung verzerren (Regel-Ausnahme-Verhältnis).

## **Zu Nummer 2**

Nummer 2 knüpft an die Regelung des § 232 Absatz 1 Satz 2 des Strafgesetzbuches an und trägt, wie dieser, der gesteigerten Schutzbedürftigkeit von Heranwachsenden Rechnung. Werden der Anmeldebehörde im Kontext der Anmeldung tatsächliche Anhaltspunkte dafür bekannt, dass die oder der zur Anmeldung erschienene Heranwachsende durch Dritte zur Prostitution oder zu deren Fortsetzung gebracht wird, so hat die Behörde nach § 8 Absatz 2 die zum Schutz der Person erforderlichen Schritte zu veranlassen, indem sie z.B. eine entsprechende Schutzeinrichtung und/ oder die Strafverfolgungsbehörden einschaltet.

## **Zu Nummer 3**

Eine Verweigerung der Anmeldebescheinigung nach Nummer 3 setzt voraus, dass der Anmeldebehörde im Kontext der Anmeldung tatsächliche Anhaltspunkte für eine der beschriebenen Situationen vorliegen, denen gemein ist, dass die Prostitution sich für die betreffende Person als alternativlos präsentiert und der Entschluss, der Prostitution nachzugehen, in hohem Maße fremdbestimmt ist. Die Tatbestandsmerkmale der Nummer 3 greifen Merkmale der Straftatbestände des Menschenhandels, der Zuhälterei und der Ausbeutung von Prostituierten auf. Der Prüfmaßstab der Nummer 3 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 für das Vorliegen einer solchen Lage aus. Eine Anmeldebescheinigung kann dann wie in den Konstellationen nach Nummer 2 nicht erteilt werden, weil nicht hingenommen werden kann, dass die Person gewissermaßen mit behördlicher Billigung in der Prostitution ausgebeutet wird und für weitere Hilfe nicht mehr



erreichbar ist. Die Behörde ist dann nach § 8 Absatz 2 verpflichtet, die erforderlichen Schritte zu ergreifen.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 regelt die Inhalte der Anmeldebescheinigung.

### **Zu Absatz 3**

Die in Absatz 3 vorgesehene pseudonymisierte Anmeldebescheinigung (Aliasbescheinigung) wird nur auf ausdrücklichen Wunsch der Prostituierten ausgestellt. Mit einem solchen Dokument liegen für Deutschland bislang keine Erfahrungen vor; deswegen hat die Einführung Erprobungscharakter und die Verwendung des Aliasdokuments ist freiwillig. Es verschafft Prostituierten eine Möglichkeit, ihr Gegenüber ohne Aufgabe der Anonymität über die Tatsache der ordnungsgemäßen Anmeldung als Prostituierte zu informieren. So sieht § 28 Absatz 2 vor, dass die Aliasbescheinigung zur Legitimierung gegenüber Prostitutionsgewerbetreibenden verwendet werden kann. Außerdem kann das Dokument z.B. im Rahmen ordnungsbehördlicher Kontrollen anstelle einer namentlich ausgestellten Anmeldebescheinigung Verwendung finden; es ersetzt aber nicht den Personalausweis beziehungsweise Pass. Mit der Möglichkeit der Aliasbescheinigung werden Prostituierte darin unterstützt, einer unnötigen Offenbarung und ungesteuerten Verbreitung ihrer persönlichen Daten entgegenzuwirken. Der als Alias gewählte Name muss nicht so beschaffen sein, dass er über die Geschlechtszugehörigkeit der Inhaberin oder des Inhabers zutreffende Auskunft gibt. Die Offenbarung der personenstandsrechtlichen Geschlechtszugehörigkeit ist für den Nachweis der erfolgten Anmeldung gegenüber Dritten nicht erforderlich und kann aufgrund der Eigenarten des Prostitutionsgewerbes für die betroffenen Personen eine besonders sensible Information sein.

Die Nummern 1 bis 7 regeln die in die Aliasbescheinigung aufzunehmenden Angaben, die notwendig sind, um eine hinreichend eindeutige Zuordnung zu einer Person vorzunehmen und den räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich der Anmeldung wiederzugeben. Diesem Zweck dient auch das verpflichtend vorgesehene und mit der Bescheinigung fest zu verbindende Lichtbild.

### **Zu Absatz 4**

Da die für die Anmeldung zuständige Behörde verpflichtet ist, die wahren personenbezogenen Daten zusammen mit dem Aliasnamen und einer Kopie der Aliasbescheinigung aufzubewahren, ist eine Rückverfolgbarkeit in den wenigen Konstellationen, in denen dies erforderlich wird, gewährleistet, z.B. für entsprechende polizeiliche Auskunftersuchen im Kontext der Strafverfolgung.

### **Zu Absatz 5**

Prostituierte sind verpflichtet, bei ihrer Tätigkeit entweder eine Anmeldebescheinigung nach Absatz 2 oder eine Aliasbescheinigung nach Absatz 3 mitzuführen. Die Tätigkeit der Prostitution umfasst auch Vorbereitungs- und Anbahnungshandlungen, die unmittelbar auf die Vornahme sexueller Dienstleistungen gegen Entgelt abzielen, z.B. das Sich-Anbieten, Anwerben oder Verhandeln mit einem Freier. Verpflichtungen zum Mitführen oder Vorlegen eines Identitätsnachweises zur Vorlage bei Behörden nach anderen Vorschriften bleiben unberührt, so z.B. die Verpflichtung nach § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes.

## **Zu § 6 (Informationspflicht der Behörde; Beratungsgespräch)**

### **Zu Absatz 1**

Die Informationspflicht der Behörde in Verbindung mit der Anmeldung als Prostituierte steht im Einklang mit dem Ziel des Gesetzes, Prostituierte in ihren Rechten zu stärken und sie vor Ausbeutung zu schützen, und bildet eine wesentliche Neuerung gegenüber dem bisherigen Recht.

Die Bereitstellung der Informationen in einer Sprache, die von der Person verstanden wird, ist besonders für viele Migrantinnen, die nur mit rudimentären Deutschkenntnissen und mangelhaften Informationen zur Rechtslage nach Deutschland einreisen, um hier als Prostituierte zu arbeiten, von großer Bedeutung. Der Sprachhürde soll in der Praxis durch die Bereitstellung von mehrsprachigen Informationsmaterialien begegnet werden. Es besteht kein Anspruch auf eine muttersprachliche Information und Beratung. Die Behörde hat aber – ggf. durch die Hinzuziehung externen Fachpersonals – sicherzustellen, dass ein kommunikativer Austausch mit der zur Anmeldung erschienenen Person tatsächlich stattfinden kann. Möglich wäre dies in der Praxis z.B. durch die anlassbezogene Hinzuziehung von Sprachmittlerinnen und Sprachmittlern oder Übersetzerinnen und Übersetzern. Die Hinzuziehung von Begleitpersonen der zur Anmeldung erschienenen Person zu Zwecken der Übersetzung sollte, außer wenn diese der Behörde als vertrauenswürdig bekannt sind, nicht erfolgen, um eine Einflussnahme Dritter, die möglicherweise auf die Prostituierte als Zuhälter oder ähnliches einwirken, auf den Anmeldeprozess auszuschließen. Entsprechend sieht § 7 Absatz 2 Satz 2 die Möglichkeit vor, dass die Behörde Dritte von der Anwesenheit beim Gespräch ausschließt.

Mit der Pflicht zum persönlichen Erscheinen wird gerade bei Personen, die besonderen Schutzes bedürfen, weil sie entgegen den Zielen des Gesetzes weitgehend fremdgesteuert und uninformiert von Dritten in Prostitutionsbetriebe verbracht werden, eine Möglichkeit zur Kontaktaufnahme mit milieufernen Dritten geboten und eine Chance, von der Existenz helfender Angebote zu erfahren. Zugleich wird das Risiko verringert, dass Anmeldung und Information als bloße Formsache fremdgesteuert durch Mittelsmänner abgewickelt werden. Die Vorgabe der persönlichen Anmeldung ist daher keine technische Vorgabe an das Verwaltungsverfahren für die Anmeldung, sondern ein materiell- rechtlich begründetes Erfordernis.

Das Informations- und Beratungsgespräch bildet keine Alternative zu niedrigschwelligen zielgruppenspezifischen oder auf bestimmte Lebenslagen zielenden psychosozialen oder gesundheitlichen Beratungsangeboten; es kann diese nicht ersetzen, sondern allenfalls ergänzen, indem es auf diese Angebote hinweist und Personen ermutigt, dort Unterstützung suchen.

Das Informations- und Beratungsgespräch nach Absatz 1 ist so angelegt, dass es mindestens einmalig aus Anlass des persönlichen Kontakts bei der Anmeldung erfolgt. Aus der auf zwei Jahre befristeten Gültigkeit der Anmeldung ergeben sich jedoch auch erneute Anlässe für eine Information.

Die Informationen sind in schriftlicher Form oder auf digitalen Trägermedien auszuhändigen, damit die Betroffenen darauf zu einem späteren Zeitpunkt zurückgreifen können, wenn sich ihre Bedarfssituation ändert.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 beschreibt, welche Informationen mindestens weitergegeben werden sollen. Die Übermittlung von rechtlichen Grundinformationen, die die allgemeine Rechtsstellung zur Ausübung der Prostitution betreffen, dient der Bestärkung von Prostituierten in der Wahrnehmung ihrer Rechte, denn nur wer seine Rechte kennt, ist auch in der Lage, sie gegenüber Dritten durchzusetzen. Die Behörde hat daher Informationen über die Rechtslage der

Prostituierten nach diesem Gesetz und nach dem Prostitutionsgesetz zu übermitteln. Die Informationen sollten so gefasst sein, dass sie geeignet sind, auch rechtlich weniger verteilte Personen in ihrer Handlungssicherheit gegenüber Kunden und Betreibern zu stärken und diese darin zu unterstützen, unrechtmäßige Einschränkungen ihrer sexuellen Selbstbestimmung und ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit zurückzuweisen. Übermittelt werden sollen zusätzlich dazu auch die im örtlichen Zuständigkeitsbereich der Anmeldebehörde relevanten Festsetzungen aus Sperrgebietsverordnungen und dergleichen.

Zu den Grundinformationen über die Krankenversicherungspflicht zählt auch eine für den großen Personenkreis der Prostituierten aus EU-Mitgliedstaaten relevante Grundinformation über die für Unionsbürgerinnen und Unionsbürger maßgeblichen Möglichkeiten zum Nachweis des Krankenversicherungsschutzes im Herkunftsland.

Bei der Information über Hilfs- und Beratungsangebote ist es sinnvoll, regional erreichbare Beratungsangebote der Gesundheitsämter und regional erreichbare psychosoziale Beratungsangebote unterschiedlicher Fachlichkeit zu benennen. Hierzu gehören speziell auf Prostituierte zielende Beratungsangebote sowie Angebote von Fachberatungsstellen für Opfer des Menschenhandels und zielgruppenspezifische Angebote zur Unterstützung des Ausstiegs aus der Prostitution bzw. zur beruflichen Neuorientierung. Sinnvoll ist außerdem der Hinweis auf Angebote der Alkohol- und Drogenberatung, der Migrationsberatung, der Jugendhilfe sowie der Frauenhäuser und Frauennotrufe usw.

Der Hinweis auf Beratungs- und Hilfeangebote zu Schwangerschaft soll die Prostituierte für das Thema sensibilisieren und es ihr im Falle einer Schwangerschaft ermöglichen, die Beratungsangebote schnell wahrnehmen zu können. Umfasst sind auch Informationen zu Beratungsangeboten von Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen.

Neben örtlichen Angeboten sollten auch niedrigschwellige, z.B. über Telefon oder Internet erreichbare, bundes- oder landesweite Beratungsangebote wie das bundesweite Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen und das bundesweite Hilfetelefon Schwangere in Not benannt werden.

### **Zu § 7 (Ausgestaltung des Anmeldeverfahrens sowie des Informations- und Beratungsgesprächs)**

§ 7 umschreibt Aspekte der Ausgestaltung des Anmeldeverfahrens und des Informations- und Beratungsgesprächs, die dazu beitragen sollen, die gesetzgeberischen Ziele zu verwirklichen. Insbesondere für das Ziel, den Zugang von Prostituierten zu sozialer Beratung zu verbessern, kann eine von klassischen behördlichen Organisationsformen abweichende Ausgestaltung hilfreich sein.

Bislang liegen keine ausreichenden Erfahrungen darüber vor, wie ein gesetzlich verpflichtendes Anmeldeverfahren so ausgestaltet werden kann, dass es auch von Personengruppen, die vor dem Hintergrund diskriminierender Vorerfahrungen wenig Vertrauen zu behördlichen Strukturen und Abläufen haben, einigermaßen akzeptiert wird. 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.

Die verfassungsrechtlich in Artikel 84 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes verankerte Möglichkeit der Länder zur abweichenden Ausgestaltung des Verfahrens wird durch § 6 und § 7 nicht eingeschränkt.

### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 enthält eine an die örtlichen Anmeldebehörden adressierte Soll-Vorschrift. Die Anmeldung einschließlich des Informations- und Beratungsgespräch erfordert die Kommunikation über sensible Sachverhalte und sollte deshalb nach Möglichkeit in einem vertrauensbildenden Umfeld stattfinden. Auch das Ziel, mit dem Informations- und Beratungsgespräch die Chancen für einen niedrigschwelligen Zugang zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten zu verbessern, lässt sich besser erreichen, wenn schon der Rahmen bei der behördlichen Prozedur der Anmeldung möglichst niederschwellig und diskriminierungsfrei ausgestaltet ist. Es bleibt der behördlichen Praxis vor Ort überlassen, die Anmeldung und das Informations- und Beratungsgespräch im Einzelnen auszugestalten.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, zum Informations- und Beratungsgespräch eine Fachberatungsstelle für Prostituierte oder den mit Aufgaben der gesundheitlichen Beratung nach § 9 Absatz 1 betrauten öffentlichen Gesundheitsdienst hinzuziehen. Damit wird Raum geschaffen, um in Kommunen, in denen es z.B. über einen runden Tisch eine funktionierende Kooperation zwischen Beratungsstellen und unterschiedlichen involvierten Behörden zum Thema Prostitution gibt, die Termine für Information und Beratung z.B. regelmäßig in zeitlicher und organisatorischer Koordination mit einer örtlichen Beratungsstelle durchzuführen.

Die Behörde hat dafür Sorge zu tragen, dass die Vertraulichkeit und Offenheit des Gesprächs uneingeschränkt gewährleistet ist. Der Behörde wird dazu die Möglichkeit eröffnet, bei Bedarf Dritte von dem Gespräch auszuschließen. Dies gilt vor allem dann, wenn der Eindruck besteht, dass die Prostituierte sich in Anwesenheit mitgebrachter Begleitpersonen nicht unbefangenen äußern würde oder fremdsteuernder Einflussnahme durch eine solche Person ausgesetzt ist.

## **Zu § 8 (Maßnahmen bei Beratungsbedarf)**

### **Zu Absatz 1**

Das Gesetz verfolgt das Ziel, die Zugangsmöglichkeiten für Frauen und Männer aus dem Bereich der Prostitution zu Schutz, Unterstützung und Beratung umfassend zu verbessern. Neben der Erstinformation nach § 6 aus Anlass der Anmeldung sind daher in § 8 weitere aktive Schritte der Behörden vorgesehen.

Die persönliche Kontaktaufnahme mit der Behörde tritt dabei als ein weiterer Zugang neben andere, möglicherweise im Einzelfall erfolgversprechendere Zugänge zu Personen, die sich im Prostitutionsmilieu bewegen und sich möglicherweise in einer prekären Lage befinden. Zu berücksichtigen ist, dass bei im Prostitutionsmilieu tätigen Migrantinnen nicht selten aufgrund negativer Vorerfahrungen im Herkunftsland ein Grundmisstrauen gegenüber staatlichen Stellen besteht, das dem Aufbau eines vertrauensvollen Kontaktes entgegensteht.

Die Möglichkeiten nach § 8 können und sollen daher zugehende Beratungsarbeit im „Milieu“, die auf der Grundlage eines akzeptierenden Ansatz mit adäquater Fachlichkeit erfolgt, nicht ersetzen.

Chancen zur Aufdeckung von Hilfe- und Unterstützungsbedarf und zur Vermittlung von Kontakten zu Hilfsangeboten im Kontext von Behördenkontakten sollen jedoch künftig aktiver als bisher genutzt werden, indem Behörden aufgegeben wird, Anhaltspunkten, dass mit einer konkreten Person oder mit Verhältnissen an deren Arbeitsort „etwas nicht stimmt“, nachzugehen.

Anhaltspunkte dafür, dass eine Person, die der Prostitution nachgeht, erheblichen Beratungs- oder Unterstützungsbedarf hat, können sich für die zuständige Behörde in unterschiedlicher Weise ergeben, sei es bei der ersten Anmeldung als Prostituierte in der Amtsstelle, sei es aus Anlass von Nachschauterminen in Prostitutionsstätten oder Kontrollgängen im Bereich des Straßenstrichs, sei es auf Hinweis von Dritten.

Sprechen Hinweise dafür, dass bei einer Person Beratungsbedarf hinsichtlich ihrer gesundheitlichen oder sozialen Situation oder hinsichtlich einer Schwangerschaft besteht, so soll die Behörde auf die Angebote entsprechender Beratungsstellen hinweisen und nach Möglichkeit einen Kontakt vermitteln; in Betracht kommen dabei in Abhängigkeit von dem regional erreichbaren Hilfenetz z.B. Beratungsangebote der Gesundheitsämter und regional erreichbare psychosoziale Beratungsangebote unterschiedlicher Fachlichkeit wie speziell auf Prostituierte zielende Beratungsangebote, zielgruppenspezifische Angebote zum Ausstieg aus der Prostitution und zur beruflichen Neuorientierung, Fachberatungsstellen für Opfer des Menschenhandels, Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen, Angebote der Alkohol- und Drogenberatung, der Migrationsberatung, der Jugendhilfe sowie Frauenhäuser und Frauennotrufe.

## **Zu Absatz 2**

Absatz 2 erfasst – wie § 5 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 - Konstellationen, in denen das Wohl einer Person in so gravierender Weise gefährdet erscheint, dass auf behördlicher Seite eine Pflicht zur Veranlassung von Schutzmaßnahmen ausgelöst wird und ein bloßer unverbindlicher Verweis der Betroffenen auf beratende Strukturen nicht ausreicht. In diesen Fällen hat die Behörde unverzüglich zu prüfen, welche weiteren Maßnahmen zum Schutz der Person geboten sind, und geeignete Schritte zu ergreifen.

Dabei muss die für die Durchführung dieses Gesetzes zuständige Behörde nicht notwendigerweise selbst Schutzmaßnahmen ausführen; sie genügt ihrer Verpflichtung zur Einleitung geeigneter Schritte vielmehr auch dadurch, dass sie durch Weitergabe von Informationen Maßnahmen im Aufgabenkreis anderer Behörden initiiert. Dies kann in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation z.B. in Fällen der Nummer 1 die Einschaltung eines sozial-psychiatrischen Dienstes, des Jugendamtes, der Polizei o.ä. bedeuten. In Fällen der Nummern 2 und 3 kann dies z.B. Maßnahmen zur Einleitung strafrechtlicher Ermittlungen gegen die beteiligten Dritten umfassen oder – aus dem eigenen Aufgabenkreis der Behörde- Maßnahmen gegen Betreiber bis hin zur Gewerbeuntersagung implizieren. Als geeigneter Schritt zum unmittelbaren Schutz der betroffenen Person kann z.B. auch die aktive Vermittlung eines Kontakts zu einer qualifizierten Fachberatungsstelle oder Schutzeinrichtung in Betracht kommen.

Dabei können sich Strukturen einer guten regionalen Kooperation zwischen Behörden und Nichtregierungsorganisationen, wie es sie zu den Themen Prostitution oder Menschenhandel in einigen Kommunen bereits gibt, zur sachgerechten Bewältigung solcher Konstellationen als günstig erweisen. Der Aufbau solcher kooperativer Arbeitsansätze sowie die Existenz entsprechender Unterstützungsangebote liegen in der Verantwortung von Ländern und Kommunen.

## **Zu § 9 (Gesundheitliche Beratung)**

### **Zu Absatz 1**

Die Erteilung der Anmeldebestätigung ist an die vorherige Wahrnehmung der gesundheitlichen Beratung gekoppelt. Diese Aufgabe wird von den Ämtern des Öffentlichen Gesundheitsdienstes wahrgenommen. Sie ist deshalb so wichtig, weil die Arbeitsbedingungen und/oder prekären Lebensverhältnisse ein erhöhtes Risiko von gesundheitlichen Gefahren für die Prostituierte mit sich bringen können. Diesen Gefahren und Risiken soll durch eine präventive gesundheitliche Beratung effektiv begegnet werden. Außerdem soll die Beratung Prostituierten, die sich in einer Not- oder Zwangslage befinden, die Gele-

genheit geben, dies ohne unmittelbare äußere Einflüsse gegenüber einer Vertrauensperson zu offenbaren. Die für die Anmeldung nach § 3 zuständige Behörde hat ausschließlich Amtsaufgaben, die sich auf die Anmeldepflicht beziehen. Schon vom Wortlaut her erfolgt die gesundheitliche Beratung unter anderen Kriterien und bedarf einer spezifischen Expertise. Auch um den erforderlichen vertraulichen Rahmen der gesundheitlichen Beratung zu gewährleisten, darf die für die gesundheitliche Beratung zuständige Behörde daher nicht mit der nach § 3 Absatz 1 für die Anmeldung zuständigen Behörde identisch sein; eine Ansiedlung beim öffentlichen Gesundheitsdienst erscheint daher als sachgerecht.. Im Fall der gesundheitlichen Beratung ist es deshalb erforderlich, dass andere Behörden oder Stellen nur mit Zustimmung der oder des Prostituierten eingeschaltet werden dürfen, um im Einzelfall notwendige Hilfen oder Schutz zu veranlassen. Bei erheblicher dringender Gefahr für Leib und Leben kann indes auch ohne Einverständnis der beratenen Person eine Verpflichtung bestehen, Schutzmaßnahmen zu veranlassen; dies ergibt sich jedoch bereits aus allgemeinen Grundsätzen und bedarf keiner ausdrücklichen Regelung. Die Beratung nach § 9 kann dazu beitragen, Personen, die sich in einer sozialen und psychischen Situation befinden, die eine freie und selbstbestimmte Entscheidung über die Prostitutionsausübung ausschließt, weitergehende Hilfen zu vermitteln. Ferner kann die Regelung zur Bekämpfung von Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei beitragen. Die oder der Prostituierte wird zu Beginn der Beratung über die Vertraulichkeit informiert, so dass ein offenes Gespräch geführt werden kann. Der Datenschutz ist in § 36 Absatz 7 speziell geregelt. Die gesundheitliche Beratung kann auch in einem anderen Amtsbezirk als dem der Anmeldung wahrgenommen werden.

#### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 regelt die Häufigkeit, mit der Prostituierte die gesundheitliche Beratung nach Absatz 1 vorzunehmen haben.

#### **Zu Absatz 3**

Die Bescheinigung über die durchgeführte gesundheitliche Beratung wird voraussetzungslos erteilt und ist bundesweit gültig. Absatz 3 regelt die Inhalte der Bescheinigung.

#### **Zu Absatz 4**

Prostituierte sind verpflichtet, bei ihrer Tätigkeit die jeweils aktuelle auf ihren Namen oder den auf ihrer Aliasbescheinigung genannten Alias ausgestellte Bescheinigung über die erfolgte gesundheitliche Beratung mitzuführen. Die Pflicht zum Mitführen der Bescheinigung schafft die Voraussetzungen dafür, dass bei behördlichen Kontrollen der Nachweis erbracht werden kann, dass der vorgesehene Beratungsturnus eingehalten wurde. Die Pflicht zum Mitführen bezieht sich dabei auch auf räumlich und zeitlich der Anbahnung von Prostitution dienende Zusammenhänge, also z.B. beim Aufenthalt in einer für den Straßenstrich genutzten Zone oder beim Aufenthalt in einer Prostitutionsstätte.

#### **Zu Absatz 5**

Absatz 5 räumt den Ländern eine Abweichungsmöglichkeit hinsichtlich der für die Aufgaben nach § 9 zu bestimmenden Behörden ein.

#### **Zu § 10 (Anordnungen gegenüber Prostituierten)**

##### **Zu Absatz 1**

Die Vorschrift konkretisiert das Vorgehen bei Anhaltspunkten für einen Verstoß gegen die Anmeldepflicht nach § 3. Liegen der zuständigen Behörde tatsächliche Anhaltspunkte dafür vor, dass eine Person der Prostitution nachgeht ohne diese Tätigkeit zuvor angemeldet zu haben, so soll die zuständige Behörde die Person zur Wahrnehmung eines

Informations- und Beratungsgesprächs und zur Vorlage einer gültigen Anmeldebescheinigung binnen einer angemessenen Frist auffordern. Hiermit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass insbesondere in den weniger formalisierten Bereichen der Prostitution, also z.B. auf dem Straßenstrich, in der Stricherszene etc. bislang häufig ein fließender Übergang von einem gelegentlichen Ausprobieren zu einem echten Einstieg in die Prostitution als Perspektive zur Sicherung des Lebensunterhalts besteht. Auch ist zu erwarten, dass insbesondere in der ersten Zeit nach Inkrafttreten des Gesetzes noch erhebliche Informationsdefizite bei Personen bestehen, die sich im Prostitutionsmilieu bewegen. Durch die vorgesehene Anordnung eines Informations- und Beratungsgesprächs und der Aufforderung zur Vorlage einer gültigen Anmeldebescheinigung werden solche rechtlichen Informationsdefizite geschlossen, es wird ein Zugang zu Unterstützungsangeboten eröffnet und ein Anstoß zur Reflexion über die Konsequenzen dieser Tätigkeit gesetzt. Der Verstoß gegen die Anmeldepflicht oder gegen die Pflicht zum Mitführen einer Anmeldebescheinigung führt zunächst zur Erteilung einer Verwarnung; erst der Verstoß gegen eine vollziehbare Anordnung nach § 10 Absatz 1 Nummer 2 wird mit einem Bußgeld geahndet.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 regelt entsprechend der Regelung in Absatz 1 das Vorgehen bei Anhaltspunkten für einen Verstoß gegen die Pflicht zur Wahrnehmung der gesundheitlichen Beratung nach § 9. Liegen der Behörde danach tatsächliche Anhaltspunkte dafür vor, dass eine Person der Prostitution nachgeht ohne die regelmäßig wiederkehrende gesundheitliche Beratung wahrzunehmen, so soll die Behörde die Person zur Wahrnehmung der Beratung sowie zur Vorlage der erteilten Bescheinigung innerhalb einer angemessenen Frist auffordern.

Wie auch in Absatz 1 soll Prostituierten durch die Möglichkeit der behördlich erteilten Anordnung ein Anstoß gegeben werden, den Zugang zu Unterstützungsangeboten in Anspruch zu nehmen.

### **Zu Absatz 3**

Die Vorschrift ermöglicht es, Probleme, die von erlaubnisfreien Prostitutionsbetrieben ausgehen, durch nachträgliche Anordnungen zu adressieren. Gemeint sind Kleinstbetriebe wie Wohnungsbordelle, Studios, Wohnmobile oder ähnlichen Etablissements, die keiner Erlaubnis bedürfen, weil dort keine andere Person sexuelle Dienstleistungen anbietet als die Inhaberin bzw. der Inhaber. Solche Etablissements sind im Sinne des § 2 Absatz 3 keine Prostitutionsgewerbe, weil sie nicht so betrieben werden, dass dort aus der Prostitution mindestens einer anderen Person Nutzen gezogen wird. Gleichwohl kann es zum Schutz des Umfeldes erforderlich sein, Anordnungen zu treffen, um beispielsweise verhaltensbedingte Belästigungen und vom Betrieb ausgehende Störungen zu begrenzen.

Dazu dient die Möglichkeit, unter den Voraussetzungen des Absatzes 2 Anordnungen gegenüber Prostituierten für den Betrieb dieser erlaubnisfreien Etablissements zu erlassen.

### **Zu Absatz 4**

Absatz 4 dient der Klarstellung des Verhältnisses von Anordnungen nach § 10 zu Vorschriften und Anordnungen, die auf einer nach Artikel 297 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch ergangenen Verordnung beruhen, sowie zu Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz.

### **Zu Abschnitt 3 (Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes; anlassbezogene Anzeigepflichten)**

#### **Zu § 11 (Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe)**

##### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 formuliert einen umfassenden Erlaubnisvorbehalt für das Betreiben eines Prostitutionsgewerbes im Sinne von § 2 Absatz 3.

Im Umkehrschluss ergibt sich, welche Form der wirtschaftlichen Betätigung in der Prostitution erlaubnisfrei ist:

Erlaubnisfrei bleiben lediglich die eigentliche Prostitutionsausübung einschließlich der Vermarktung und betriebswirtschaftlichen Organisation der eigenen Prostitution sowie die Nutzung einer Wohnung oder eines Fahrzeugs für Zwecke der eigenen Prostitution, sofern diese nicht auch durch weitere Prostituierte genutzt werden.

So wäre z.B. die Studioinhaberin, die zeitweise ein Arbeitszimmer für sexuelle Dienstleistungen an eine Kollegin vermietet, künftig der Erlaubnispflicht unterstellt, denn sie stellt einen organisatorischen Rahmen für die Prostitution mindestens einer weiteren Person bereit.

Diese strikte und nahezu ausnahmslose Erstreckung der Erlaubnispflicht ist erforderlich im Hinblick auf die mit dem Gesetz verfolgten Ziele, gefährliche Erscheinungsformen der Prostitution zu verdrängen und Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei zu bekämpfen: Die These, dass kleine Betriebsformen weniger anfällig für Menschenhandel oder Zuhälterei seien, lässt sich empirisch nicht stützen; vielmehr zeigt z.B. das Bundeslagebild Menschenhandel, dass auch der Bereich der Wohnungsprostitution in relevantem Maße betroffen ist. Zudem könnten kriminelle Netzwerke oder Einzeltäter sich auf die Nutzung erlaubnisfreier und weniger reglementierter Nischen verlegen. Eine Ausnahme von der Erlaubnispflicht für kleine Betriebe ist aus diesem Grund nicht vorgesehen. Im Gegenzug profitieren auch kleinere Betriebe von der mit der Erteilung einer Erlaubnis verbundenen Rechtssicherheit.

Liegen keine Versagungsgründe vor, so besteht ein Anspruch auf Erteilung einer Erlaubnis.

##### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 dient der Klarstellung:

Die Erlaubnis für eine Prostitutionsstätte wird betreiberbezogen erteilt; sie ist zugleich an eine konkrete Betriebsstätte und ein bestimmtes Betriebskonzept gebunden.

##### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 stellt klar, worauf sich die Erlaubnis für Prostitutionsveranstaltungen bezieht:

Für die Organisation und Durchführung von Prostitutionsveranstaltungen wird eine betreiberbezogene Erlaubnis erteilt, die zugleich an ein bestimmtes Betriebskonzept für eine oder mehrere gleichartige Veranstaltungen gebunden ist, jedoch nicht schon auf konkrete Termine oder Veranstaltungsräume bezogen sein muss. Für konkret geplante Veranstaltungen bedarf es dann zusätzlich der vorherigen Anzeige nach § 18. Die am Veranstaltungsort zuständige Behörde ist dann in der Lage, noch vor der Veranstaltung die vor Ort relevanten konkreten Rahmenbedingungen der Veranstaltung zu prüfen und ggf. Auflagen zu verhängen oder die Veranstaltung zu unterbinden. Eine erneute vollständige Prüfung



der Zuverlässigkeit des Betreibers ist jedoch aufgrund der vorherigen Erlaubnis nicht bei jedem einzelnen Anlass erneut notwendig.

Die Aufteilung zwischen betreiberbezogener Zuverlässigkeitsprüfung und Prüfung weiterer anlassunabhängiger Merkmale im Rahmen der Erlaubniserteilung einerseits und der Überprüfung von konkreten anlassbezogenen Kriterien auf Grundlage einer vorherigen Anzeige andererseits ist in Anlehnung an die Vorschriften zu Reisegewerben in Titel IV der Gewerbeordnung konzipiert.

#### **Zu Absatz 4**

Im Fall eines Prostitutionsfahrzeugs wird die Erlaubnis einem bestimmten Betreiber für ein bestimmtes Fahrzeug und für ein Betriebskonzept erteilt. Die Aufstellung an einem bestimmten Standplatz ist damit noch nicht abgedeckt; vielmehr ist der Betreiber verpflichtet, bei jeder Aufstellung an einem Standplatz eine Anzeige nach § 19 abzugeben. Die Erlaubnis darf nur befristet erteilt werden, weil es angesichts der für Fahrzeuge abnutzungsbedingten Veränderungen geboten ist, die Einhaltung der ausstattungsbezogenen Mindestanforderungen des § 17 regelmäßig zu überprüfen.

#### **Zu Absatz 5**

Absatz 5 stellt klar, dass die Erlaubnispflicht nach diesem Gesetz Erlaubnis- und Anzeigepflichten nach anderen Gesetzen nicht ersetzt.

#### **Zu Absatz 6**

Die Erlaubniserteilung bedarf eines Antrags des Betreibers, aus dem die zur Erlaubniserteilung notwendigen Informationen ersichtlich sind, soweit sie von Gewerbetreibenden selbst zur Verfügung gestellt werden können. Zu den vom Betreiber bereitzustellenden Unterlagen gehört das Betriebskonzept, zu dessen Erstellung der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes nach § 23 verpflichtet ist.

#### **Zu § 12 (Stellvertretererlaubnis)**

§ 12 führt eine Stellvertretungserlaubnis für den Stellvertreter oder die Stellvertreterin des Gewerbetreibenden ein. Die Erlaubnis wird dem Betreiber für diese Person erteilt und berechtigt den Betreiber, sein Gewerbe durch diese Person stellvertretend zu betreiben. Ähnliche Regelungen finden sich auch für andere außerhalb der Gewerbeordnung geregelte Gewerbe.

#### **Zu § 13 (Versagung der Erlaubnis und der Stellvertretererlaubnis)**

##### **Zu Absatz 1**

##### **Zu Nummer 1**

Nach Nummer 1 darf ein Prostitutionsgewerbe nicht führen, wer noch nicht 18 Jahre alt ist. Damit richtet sich die Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes nach den zivilrechtlichen Grundsätzen der unbeschränkten Geschäftsfähigkeit. Mit diesem persönlichen Erfordernis wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes in erheblichem Maße Verantwortung für den Schutz sehr sensibler Individualrechtsgüter übernimmt. Hierfür ist ein erhöhtes Maß an persönlicher Reife erforderlich, die bei minderjährigen Personen regelmäßig nicht vorliegen kann. Nummer 1 bildet damit eine zulässige Beschränkung des nach Artikel 12 des Grundgesetzes geschützten Rechts auf freie Berufswahl.

## **Zu Nummer 2**

Zentrales Erfordernis für die Erteilung einer Erlaubnis ist der Nachweis der Zuverlässigkeit des Betreibers. Angesichts der sensiblen Rechtsgüter der persönlichen Freiheit, der sexuellen Selbstbestimmung, der körperlichen Integrität und der persönlichen Sicherheit von Prostituierten und Kunden sind an die Zuverlässigkeit besonders hohe Anforderungen zu stellen. Der Ausschluss unzuverlässiger Personen aus verantwortlichen Positionen im Bereich des Prostitutionsgewerbes bildet ein entscheidendes Instrument zur Erreichung der gesetzlichen Ziele, Prostituierte vor Ausbeutung zu schützen und Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen Prostituierte und Zuhälterei zu bekämpfen.

## **Zu Absatz 2**

### **Zu Nummer 1**

Nicht erlaubnisfähig sind solche Prostitutionsgewerbe, die aufgrund ihrer Ausgestaltung mit der sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten oder anderen Personen unvereinbar sind, oder deren Konzept erkennbar einer Ausbeutung von Prostituierten Vorschub leistet.

Der Versagungsgrund der Nummer 1 dient der Abgrenzung zwischen Formen der kommerziellen Sexualität, die grundsätzlich unter der Voraussetzung des Konsenses der Beteiligten von der Rechtsordnung zugelassen werden können, und solchen Formen, die unter keinen Umständen als tolerabel angesehen werden können, weil sie so angelegt sind, dass sie einer schweren Verletzung der Rechte der beteiligten Individuen Vorschub leisten. Zugleich soll das Verbot einer ruinösen Negativspirale zugunsten immer extremerer Angebote und zulasten von Prostituierten vorbeugen. Vom Verbot erfasst sein kann auch ein Verhalten, das sich im Vorfeld strafrechtlich relevanter Eingriffe bewegt.

Die Frage, ob die jeweiligen konkret beteiligten Prostituierten sich der Gefahr der Ausbeutung oder der Verletzung ihrer sexuellen Selbstbestimmung ausgesetzt sehen, spielt für die Beurteilung nach Nummer 1 keine Rolle, denn es geht hier abstrakt-generell um die öffentlich-rechtliche Zulässigkeit solcher Angebote anhand objektiver Merkmale.

Die Beurteilung der Zulässigkeit gewerbsmäßiger Angebote erfolgt nicht vollständig wertneutral, sondern anhand eines grundgesetzlich gebotenen Vorverständnisses.

Aus der im Prostitutionsgesetz verankerten Entscheidung für die rechtliche Anerkennung der Prostitution als (einseitig verbindliches) Rechtsgeschäft folgt gerade nicht, dass jede beliebige vorstellbare sexuelle Aktivität zwischen mündigen Individuen, solange zwischen allen Beteiligten Konsens über Preis und Gegenleistung herrscht, rechtswirksam vereinbart werden könnte.

Die im Prostitutionsgesetz abgesicherte jederzeitige Rückholbarkeit der Bereitschaft zu sexuellen Handlungen ist eine der Grundbedingungen für die rechtliche Anerkennung der Prostitution als ein Rechtsgeschäft, das auf sexuelle Dienstleistungen gerichtet ist. Auf die sexuelle Selbstbestimmung kann nicht rechtswirksam verzichtet werden.

Daher kann es beispielsweise trotz vorherigen Einverständnisses der Beteiligten nicht hingenommen werden, wenn kommerzielle Angebote so ausgestaltet sind, dass – wie von sogenannten „(Rape-)Gang-Bang“- Veranstaltungen berichtet – einer Vielzahl sogenannter Freier gegen ein Eintrittsgeld parallel oder in enger zeitlicher Folge die Gelegenheit zum Geschlechtsverkehr mit der Prostituierten eingeräumt wird und dabei Vergewaltigungen nachgestellt werden, weil dies zu einer Situation führt, in der die Person, die gegen Entgelt den Geschlechtsverkehr gestattet, auf die Möglichkeit verzichtet, auf die Auswahl der Kunden oder die eingesetzten Praktiken steuernd Einfluss nehmen zu können.

Die Versagung der Erlaubnis beinhaltet dabei nicht zugleich ein Verbot einer bestimmten sexuellen Praxis an sich, es geht also nicht etwa um ein Verbot privater Sexparties. Die Vorschrift wirkt lediglich als Verbot, solche Praktiken als entgeltliche Angebote kommerziell zu organisieren.

Auch dann, wenn bei sogenannten Flat-Rate-Bordellen (auch als „Pauschal“-Club, „All-Inclusive“-Angebot o.ä. benannt) zumindest nach außen der Anschein erweckt wird, dass die in einer Prostitutionsstätte anwesenden Prostituierten unterschiedslos zu einem an den Betreiber zu entrichtenden Pauschalpreis jederzeit für jeden Kunden verfügbar sind, dürfte ebenfalls regelmäßig ein Versagungsgrund nach Nummer 1 vorliegen, denn es bildet einen Verstoß gegen das Prostitutionsgesetz, wenn Prostituierte sich für ein vorher festgesetztes Entgelt gegenüber einem Dritten zur Vornahme einer unbestimmten Zahl sexueller Akte verpflichten. Für die Beurteilung ist dabei neben der Bewertung des Angebots nach außen auch die Gestaltung des vertraglichen Binnenverhältnisses zwischen Prostituierten und Betreiber maßgeblich. Allein die Tatsache, dass Kunden ein pauschales Entgelt zu entrichten haben, führt noch nicht zur Versagung der Erlaubnis.

Ebenfalls nach Nummer 1 von der Erteilung einer Erlaubnis ausgeschlossen sind Geschäftsmodelle, die Prostituierte z.B. durch wucherartige oder intransparente Vertragsbedingungen in eine Situation der Verschuldung gegenüber dem Betreiber bringen, sowie Prostitutionsgewerbe, die konzeptionell auf einer Beschäftigung von Prostituierten als Scheinselbständige aufbauen.

#### **Zu Nummer 2**

Eine Erlaubnis ist außerdem zu versagen, wenn anhand des Betriebskonzepts oder tatsächlicher Umstände Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Betreiber Vertragskonditionen zum Einsatz bringen möchte, bei denen Leistung und Gegenleistung für die Vermietung von Räumlichkeiten (Mietwucher), für eine sonstige Leistung oder für die Vermittlung einer Leistung in einem auffälligen Missverhältnis zueinander stehen, oder wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Betreiber oder eine für ihn handelnde Person gegenüber Prostituierten Weisungen über das erlaubte Maß hinaus erteilt, beispielsweise wenn aus einer mit dem Betriebskonzept eingereichten Hausordnung ersichtlich ist, dass Vorgaben an die Prostituierten geplant sind, die in deren sexuelle Selbstbestimmung eingreifen.

#### **Zu Nummer 3**

Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Prostitutionsstätte darf regelmäßig nur erfolgen, wenn die Mindestanforderungen nach § 16 erfüllt sind. Allerdings kann die Behörde unter den Voraussetzungen des § 16 Absatz 3 Satz 1 Ausnahmen hiervon zulassen. Für Prostitutionsfahrzeuge ergeben sich die Anforderungen aus § 17. Sind die Mindestanforderungen durch eine Rechtsverordnung nach § 37 Absatz 1 konkretisiert worden, so ist diese bei der Prüfung von Versagungsgründen einzubeziehen. Vor Versagung einer Erlaubnis ist vorrangig zu prüfen, ob durch Erteilung einer Auflage sichergestellt werden kann, dass das beantragte Prostitutionsgewerbe den Mindestanforderungen genügt.

#### **Zu Nummer 4**

Vor Erlaubniserteilung ist auch zu prüfen, ob das beantragte Gewerbe erhebliche Mängel hinsichtlich der Maßstäbe des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes nach § 24 aufweist. Dabei hat die Behörde sowohl ausstattungsbezogene Merkmale, deren Einhaltung vor Betriebsaufnahme festgestellt werden kann, als auch Merkmale, die sich auf den laufenden Betrieb beziehen, einzubeziehen, soweit anhand des Betriebskonzepts oder anhand tatsächlicher Umstände eine gesicherte Prognose möglich ist. Eine Erfüllung der Anforderungen durch Auflagen hat Vorrang vor einer Versagung.

## **Zu Nummer 5**

Eine Versagung der Erlaubnis hat auch zu erfolgen, wenn aufgrund des Betriebskonzepts des Prostitutionsgewerbes oder dessen örtlicher Lage eine Gefährdung der in Nummer 5 genannten Schutzgüter zu befürchten ist.

Hier besteht von Seiten der Erlaubnisbehörde materieller Prüfungsbedarf, ob ein solcher Versagungsgrund vorliegt. Die Behörde kann sich zur Prüfung dabei gegebenenfalls bei den zuständigen Baubehörden informieren, und auf deren Prüfungen zu baunutzungs- und bauplanungsrechtlichen Belangen Bezug nehmen.

Kann das Betriebskonzept beispielsweise durch eine Veränderung der Betriebszeiten, durch Lärmschutzmaßnahmen oder andere Auflagen so verändert werden, dass die befürchtete Gefährdung der genannten Belange auszuschließen ist, so hat dies Vorrang vor einer Versagung der Erlaubnis.

## **Zu Absatz 3**

Absatz 3 bestimmt, dass die Person, für die der Betreiber eine Stellvertretererlaubnis beantragt, der gleichen Altersgrenze und den gleichen Zuverlässigkeitsanforderungen unterliegt wie der Betreiber selbst.

## **Zu § 14 (Zuverlässigkeit)**

### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 konkretisiert die für Betreiber und deren Stellvertreter geltenden Zuverlässigkeitsanforderungen. Die Aufzählung der Nummern 1 bis 3 enthält Regelbeispiele, die jedoch nicht abschließend zu verstehen sind. Durch die Formulierung „in der Regel“ ist sichergestellt, dass die Behörde im Einzelfall zu einer anderen Beurteilung kommen kann. Zur Beurteilung der Zuverlässigkeitsanforderungen benötigt die Behörde eine uneingeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister sowie eine Stellungnahme der örtlich zuständigen Landespolizeibehörde; dies ist in Satz 2 geregelt. Anhand einer solchen polizeilichen Stellungnahme können sich tatsächliche Hinweise ergeben, die nach der Rechtsprechung regelmäßig eine Gewerbeuntersagung wegen Unzuverlässigkeit nach § 35 der Gewerbeordnung rechtfertigen, wie z.B. bestehende Strohmannverhältnisse oder auch eine Nähe zu kriminellen Gruppierungen.

### **Zu Nummer 1**

Unzuverlässigkeit für das Betreiben eines Prostitutionsgewerbes ist regelmäßig anzunehmen, wenn der Betreiber einschlägig vorbestraft ist. Mit Blick auf die gefährdeten Rechtsgüter sind vor allem Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, Körperverletzungsdelikte sowie Delikte, die eine charakteristische Nähe zu Menschenhandelsdelikten und zur organisierten Kriminalität aufweisen, relevant.

### **Zu Nummer 2**

Die erforderliche Zuverlässigkeit besitzt regelmäßig nicht, wer in den letzten fünf Jahren bereits einmal wegen Unzuverlässigkeit vom Betreiben eines Prostitutionsgewerbes ausgeschlossen worden ist.

### **Zu Nummer 3**

Die Bestimmung ist ähnlichen Vorschriften nachgebildet, die z.B. in der Gewerbeordnung für den Bereich des Bewachungsgewerbes oder im Waffenrecht geregelt sind. Unter die in den letzten Jahren nach Vereinsrecht verbotenen Vereine fallen unter anderem auch solche, die vor dem Verbot wegen einer in den Vereinsstrukturen verankerten Neigung zu

Gewaltdelikten, auch im Bereich des sogenannten Rotlichtmilieus, sowie wegen ihrer Nähe zur organisierten Kriminalität z.B. in Verbindung mit Menschenhandel aufgefallen sind. Dies rechtfertigt die regelhafte Annahme, dass Personen, die als Mitglieder einer solchen Vereinigung angehört haben, nicht die erforderliche Zuverlässigkeit zum Betreiben eines Prostitutionsgewerbes aufweisen. In Einzelfällen kann die zuständige Behörde zu einer anderen Beurteilung kommen; dies kann z.B. anzunehmen sein, wenn es sich bei dem verbotenen Verein nicht um einen Verein handelt, der für milieutypische Aktivitäten bekannt ist, oder wenn die Mitgliedschaft schon lange zurückliegt und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die betreffende Person in die kriminellen Aktivitäten des Vereins aktiv einbezogen war.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 gibt der Behörde auf, für die Zuverlässigkeitsprüfung eine unbeschränkte Auskunft aus dem Bundeszentralregister sowie eine Stellungnahme der örtlichen Polizeidienststelle hinzuzuziehen. Bei Verurteilungen, die länger als fünf Jahre zurückliegen oder bei Vorliegen sonstiger Erkenntnisse ist im konkreten Einzelfall zu prüfen, ob sich daraus Zweifel an der Zuverlässigkeit der antragstellenden Person ergeben.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 stellt sicher, dass die Zuverlässigkeit des Betreibers spätestens mit Ablauf von drei Jahren erneut überprüft wird. Ergeben sich dabei Zweifel, ob der Betreiber die erforderliche Zuverlässigkeit aufweist, so hat die zuständige Behörde den Widerruf beziehungsweise die Rücknahme der Erlaubnis zu prüfen.

### **Zu § 15 (Auflagen)**

#### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 regelt, dass die Erlaubnis an Auflagen geknüpft werden kann, soweit dies zum Schutz der in Nummer 1 bis Nummer 3 genannten Rechtsgüter erforderlich ist.

Als Besonderheit findet hier unter Nummer 1 Berücksichtigung, dass die in einem Prostitutionsbetrieb tätigen Prostituierten in aller Regel weder abhängig Beschäftigte des Betreibers noch gewöhnliche Gäste oder Besucher sind, sondern dass sie selbständig innerhalb eines vom Betreiber geschaffenen Rahmens Dienstleistungen an Dritte erbringen. Sie sind hier deshalb unter den zu schützenden Personenkreisen als eigene Gruppe genannt.

#### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 greift aus dem Gesamtfeld möglicher Auflagen zwei Beispiele von besonderem Gewicht heraus:

Dem Erlaubnisinhaber einer Prostitutionsstätte kann die Beschränkung auf eine maximale Zahl der Arbeitsgelegenheiten für Prostituierte aufgegeben werden, soweit dies für die aus den in Absatz 1 genannten Gründen erforderlich ist. Solche Gründe können sich im konkreten Fall z.B. aus den Verhältnissen im Innenraum des Gebäudes ergeben. Vorstellbar sind auch Konstellationen, in denen eine personelle Maximalgröße eines Bordells zum Schutz des Umfelds oder sonstiger öffentlicher Belange geboten erscheint. Die Erlaubnis kann ferner an bestimmte Betriebszeiten gekoppelt werden. Der Betreiber muss daneben auch zeitliche und örtliche Vorgaben für die Ausübung der Prostitution beachten, die sich aus den Festsetzungen eventuell vorhandener Sperrbezirksverordnungen ergeben. Die Festlegung von Sperrgebieten erfolgt je nach den landesrechtlichen Vorgaben in einem unterschiedlichen Verfahren. Die verschiedenen Regelungsebenen stehen nebeneinander.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 stellt klar, dass bestehende Beschränkungen für die Prostitutionsausübung, die sich aus Sperrgebietsverordnungen ergeben, neben Auflagen und Anordnungen nach § 15 einzuhalten sind.

### **Zu § 16 (Mindestanforderungen an zum Prostitutionsgewerbe genutzte Anlagen)**

#### **Zu Absatz 1**

Die Vorschrift bestimmt einen allgemeinen Maßstab der Anforderungen, die von Prostitutionsstätten sowie von Räumlichkeiten, die für Prostitutionsveranstaltungen genutzt werden, eingehalten werden müssen.

#### **Zu Absatz 2**

Mit Absatz 2 Nummern 1 bis 7 werden konkrete Mindestanforderungen benannt, die regelmäßig erfüllt sein müssen. Ausnahmen können nach Absatz 3 im Einzelfall für Wohnungen zugelassen werden; dadurch wird eine ausreichende Flexibilität geschaffen, um auch für kleine Prostitutionsstätten, die mit den Schutzzwecken des Satzes 1 nicht in Widerspruch stehen, eine praxisingerechte Handhabung zu ermöglichen.

#### **Zu Nummer 1**

Nummer 1 dient in erster Linie dem Schutz der Jugend sowie zugleich dem von Passanten vor unfreiwilliger Konfrontation mit sexuell konnotierten Situationen. In der bestehenden behördlichen Praxis handelt es sich um eine übliche Auflage, z.B. bei der Erteilung gaststättenrechtlicher Erlaubnisse an Anbahnungsgaststätten, Swingerclubs oder ähnliches.

#### **Zu Nummer 2**

Die Ausrüstung der Arbeitszimmer mit einer Notruffunktion soll zum Schutz vor Übergriffen durch die Kunden sowie zum schnellen Zugang zu Hilfe beitragen; neben der technischen Funktionalität kommt es daher auch darauf an, ob im Fall der Betätigung des Notrufs geeignete Konsequenzen ausgelöst werden. Bei der jeweiligen technischen Lösung sind die konkreten Rahmenbedingungen des Betriebs zu berücksichtigen. Die Eignung der Vorrichtung ist daher im Kontext des jeweiligen Betriebskonzepts zu beurteilen.

#### **Zu Nummer 3**

Nummer 3 dient ebenfalls der Wahrung berechtigter Interessen der im Betrieb tätigen Prostituierten, unter anderem im Interesse der Sicherheit und der Schaffung von Rückzugsräumen.

#### **Zu Nummer 4**

Während für die üblichen gewerblichen Arbeitsstätten bereits differenzierte Maßstäbe zur Ausstattung mit Sanitärräumen für Betriebsangehörige und Kunden und Kundinnen bestehen und eingehalten werden, ist dies im Prostitutionsgewerbe bislang weit weniger selbstverständlich. Aufgrund der Eigenarten der Tätigkeit ist es jedoch angebracht, an Arbeitsplätzen in der Prostitution gesteigerte Rücksicht auf Bedürfnisse im Bereich Körperreinigung und Intimität zu nehmen. Dem trägt Nummer 4 mit der Vorgabe getrennter Toiletten-, Dusch- und Waschräume für Kunden und Kundinnen sowie für Prostituierte Rechnung.

### **Zu Nummer 5**

Unabhängig von der Frage, ob die in einer Prostitutionsstätte tätigen Dienstleistenden rechtlich zu den Beschäftigten eines Betriebs zu zählen sind, ist es sachgerecht, auch Arbeitsplätze in der Prostitution an den Grundkriterien für eine menschengerechte Gestaltung der Arbeitsplätze zu messen und hierfür den Betreiber in die Verantwortung zu nehmen. Dies kann die Beurteilung der räumlichen Ausstattung allein anhand der für eine Beherbergungsstätte oder für einen sonstigen der Gastronomie oder den Vergnügungsstätten zuzurechnenden Betrieb geltenden Maßstäbe nicht ausreichend widerspiegeln. Prostituierte halten sich häufig über längere Zeiten am Stück in Prostitutionsstätten auf, sodass - wie bei regulären Beschäftigten auch - die Notwendigkeit von Aufenthaltsräumen besteht. Die Aufenthaltsräume müssen nach Ausstattung und Größe für den Zweck geeignet sein; dies schließt z.B. in der Regel Tageslichtzugang ein.

### **Zu Nummer 6**

Es sind Vorkehrungen zu schaffen, damit Prostituierte eine angemessene Möglichkeit haben, ihre mitgebrachten privaten Sachen während des Aufenthalts in der Prostitutionsstätte geschützt aufzubewahren. Auch diese Vorschrift trägt der Tatsache Rechnung, dass Prostitutionsstätten von Prostituierten wie eine Arbeitsstätte genutzt werden, für deren Gestaltung der Betreiber die Verantwortung trägt. Für die Umsetzung besteht ein weiterer Spielraum, die Angemessenheit ist anhand der konkreten Ausgestaltung der Prostitutionsstätte und des Betriebskonzepts zu beurteilen.

### **Zu Nummer 7**

Die funktionale Trennung von Räumen für Arbeiten, Wohnen sowie Schlafen ist in anderen Bereichen der Arbeitswelt eine Selbstverständlichkeit. Analog dazu ist deshalb nun auch für Betriebsstätten, die der Erbringung sexueller Dienstleistungen dienen, vorgesehen, dass die Arbeitszimmer den Prostituierten grundsätzlich nicht zugleich auch zum Schlafen oder Wohnen dienen dürfen. Damit wird sichergestellt, dass das Arbeitszimmer weder zum Schlafen, das heißt als bloße Übernachtungsmöglichkeit, noch zum Wohnen, also zur freien räumlichen Entfaltung der Persönlichkeit, genutzt werden darf. Die Vorschrift dient unmittelbar der Gewährleistung von Privatsphäre und der Schaffung von Ruhe- und Rückzugsphasen. In einem weitergehenden Sinne dient sie auch dem Schutz von Prostituierten vor einer völligen Vereinnahmung durch das milieutypische Umfeld. Die Vorschrift steht damit in einem Spannungsverhältnis zu manchen Erscheinungsformen. In der aktuellen Praxis kommt es zum Teil vor, dass insbesondere nach Deutschland eingereiste Migrantinnen sich für einen vorübergehenden, aber oft doch recht langen Zeitraum in einer Prostitutionsstätte einmieten und dort in den Arbeitszimmern zugleich wohnen, um zusätzliche Miete für eine externe Übernachtungsmöglichkeit einzusparen. Diese Doppelnutzung der Arbeitszimmer soll nun aus den zuvor genannten Gründen verhindert werden. In anlassbezogenen eng begrenzten Einzelfällen kann der Betreiber ohne Verstoß gegen Nummer 2 Ausnahmen zulassen; dies gilt z.B. für den Fall, dass eine Prostituierte nach ihrer Ankunft in Deutschland übergangsweise einmalig in ihrem Arbeitszimmer übernachtet, weil sie noch keine anderweitige Unterkunft gefunden hat. Ausnahmen bedürfen aber einer Rechtfertigung durch einen besonderen Anlass und dürfen einen Zeitraum von ein bis zwei Tagen nicht überschreiten. Eine Umgehung von Nummer 2 und damit ein Versagungs- bzw. Widerrufgrund für die Erlaubnis läge dagegen vor, wenn der Betreiber dies zur regelmäßigen Praxis machen würde.

### **Zu Absatz 3**

Unter den in Absatz 3 genannten Voraussetzungen kann die Behörde Ausnahmen von den Mindestanforderungen nach Absatz 2 Nummern 2 bis 7 vorsehen. Dabei sieht Absatz 3 nur für Wohnungsbordelle die Möglichkeit von Ausnahmen vor. Für Prostitutionsstätten,

die bei Verkündung des Gesetzes bereits bestehen, ist eine parallele Ausnahmeregelung in den Übergangbestimmungen nach § 38 enthalten.

#### **Zu Absatz 4**

Die Maßstäbe der Absätze 1 und 2 einschließlich der in Absatz 3 geregelten Ausnahmemöglichkeit sind grundsätzlich auch bei Prostitutionsveranstaltungen einzuhalten. Die Einhaltung dieser Mindestanforderungen ist Gegenstand der auf eine Anzeige nach § 18 folgenden anlassbezogenen behördlichen Prüfung.

#### **Zu § 17 (Mindestanforderungen an Prostitutionsfahrzeuge)**

##### **Zu Absatz 1**

Auch für Prostitutionsfahrzeuge gelten Mindestanforderungen, deren Einhaltung im Kontext der Erlaubniserteilung zu prüfen ist. Maßstab ist die Angemessenheit der Ausstattung für den vorgesehenen Zweck. Die Prüfung der Tauglichkeit im Hinblick auf die Nutzung zu Prostitutionszwecken ist nicht bereits Teil der regelmäßigen Hauptuntersuchung von Fahrzeugen und deshalb zusätzlich erforderlich. Dabei ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass das Fahrzeug für die dort tätigen Prostituierten während der Betriebszeiten in der Regel über Stunden und bei jedem Wetter sowohl Aufenthalts- als auch Arbeitsraum ist, und dass – je nach Standplatz – den Prostituierten oft kein anderer Rückzugsort für Pausen zur Verfügung steht. Die Fahrzeuge müssen daher so ausgestattet sein, dass sie bei längerem Aufenthalt im Innenraum auch in abgestelltem Zustand einen angemessenen Schutz vor Extremtemperaturen, vor Niederschlägen und vor hoher Luftfeuchtigkeit bieten. Auch müssen Sitz- und Liegeflächen, Ablagen und Stauräume in angemessenem Zustand und angemessener Dimensionierung vorhanden sein. Mit der grundsätzlich vorgeschriebenen Befristung der Erlaubnis wird der Tatsache Rechnung getragen, dass ein bei erstmaliger Erlaubniserteilung bestehender guter Zustand eines Fahrzeuginnenraums sich abnutzungsbedingt in einen untragbaren Zustand verändern kann.

##### **Zu Absatz 2**

Die Anforderungen des Absatzes 2 sollen der Sicherheit der Personen, die in dem Fahrzeug sexuelle Dienstleistungen anbieten, dienen, insbesondere soll die Chance sich bei Übergriffen durch Kundschaft oder Dritte aus einer Notlage zu befreien verbessert werden. Die vom Betreiber zu treffenden technischen Vorkehrungen zur Erreichbarkeit von Hilfe sind im Betriebskonzept darzulegen.

##### **Zu Absatz 3**

Weil nicht an jedem Standplatz angenommen werden kann, dass fließendes Wasser und eine Toilette für Prostituierte außerhalb des Fahrzeugs erreichbar sind, ist eine angemessene sanitäre Ausstattung des Fahrzeugs vor Erlaubniserteilung nachzuweisen. Während des Betriebs ist für deren Betriebsbereitschaft und für eine angemessene Ausstattung mit Verbrauchsmaterialien Sorge zu tragen.

##### **Zu Absatz 4**

Prostitutionsfahrzeuge sind in einem betriebsbereiten und verkehrssicheren Zustand zu halten. Damit wird sichergestellt, dass sie im Bedarfsfall oder aufgrund einer behördlichen Verfügung jederzeit von einem aktuellen Standplatz weggefahren werden können.



## **Zu § 18 (Anzeige einer Prostitutionsveranstaltung; Untersagung)**

### **Zu Absatz 1**

Für die Durchführung von Prostitutionsveranstaltungen bedarf es neben der einem bestimmten Betreiber für ein bestimmtes allgemeines Betriebskonzept erteilten Erlaubnis auch einer Möglichkeit der behördlichen Vorabkontrolle der einzelnen Veranstaltungstermine, um Gefährdungen der beteiligten Personen, Verletzungen von Rechtsgütern Dritter oder schützenswerter Belange der Allgemeinheit anhand der konkreten örtlichen, zeitlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen auszuschließen. Hierzu dient die Anzeige nach § 18, die vier Wochen vor der Veranstaltung abzugeben ist. Die Aufteilung zwischen betreiberbezogener Prüfung der Zuverlässigkeit und weiterer anlassunabhängiger Merkmale im Rahmen der Erlaubniserteilung und der Überprüfung von konkreten anlassbezogenen Kriterien auf Grundlage einer vorherigen Anzeige ist dabei in Anlehnung an die Vorschriften zu Reisegewerben in Titel IV der Gewerbeordnung konzipiert. Bei der Anzeige sind die in Nummern 1 bis 9 genannten Angaben und Unterlagen einzureichen. Die Angaben sind erforderlich, um die am Veranstaltungsort zuständige Behörde mit den für die Prüfung nach Absatz 3 erforderlichen Informationen zu versehen.

### **Zu Absatz 2**

Die Prostitutionsveranstaltung darf an Ort und Stelle nur durch den Betreiber oder durch die in der Anzeige als Stellvertretung benannten Personen geleitet werden. Mit dieser Vorgabe wird sichergestellt, dass eine verantwortliche Person zugegen ist, die den Kriterien der Zuverlässigkeit nach § 14 genügt. Die Vorschrift ist an § 56c Absatz 1 Satz 2 der Gewerbeordnung angelehnt.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 verpflichtet die Behörde zu prüfen, ob die angezeigte Veranstaltung mit den durch dieses Gesetz geschützten Rechtsgütern in Konflikt steht, und gegebenenfalls durch Auflagen oder durch eine Untersagung der Veranstaltung die zum Schutz dieser Rechtsgüter erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Prüfungsmaßstab sind dabei die in § 13 Absatz 2 genannten Anforderungen an für Prostitutionszwecke eingesetzte Betriebsstätten, zum anderen die in § 15 Absatz 1 genannten Rechtsgüter, zu deren Schutz Auflagen und Anordnungen erlassen werden dürfen.

### **Zu Absatz 4**

Zeigt der Betreiber eine Prostitutionsveranstaltung nicht ordnungsgemäß an, so kann die zuständige Behörde die Prostitutionsveranstaltung untersagen.

### **Zu Absatz 5**

Absatz 5 sieht vor, dass die vor Ort zuständige Behörde die Prostitutionsveranstaltung zu untersagen hat, wenn sie gegen die in § 13 Absatz 2 geregelten Mindestanforderungen verstoßen würde. Das ist beispielsweise der Fall, wenn sich zeigt, dass die Art des Betriebes mit der sexuellen Selbstbestimmung unvereinbar ist oder dass die konkret vorgesehenen Verträge mit Prostituierten der Ausbeutung von Prostituierten Vorschub leisten, oder wenn beispielsweise aufgrund der räumlichen Verhältnisse eine Gefahr für die Sicherheit und Gesundheit der beteiligten Personen besteht. Werden der am Ort der Veranstaltung zuständigen Behörde Missstände bekannt, die so gravierend sind, dass sie die Rücknahme oder den Widerruf der zugrunde liegenden Erlaubnis rechtfertigen würden, so ist die zuständige Erlaubnisbehörde hiervon zu unterrichten. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich häufig nur aus der Kenntnis der konkreten Umstände einer Veranstaltung Hinweise auf Regelverstöße oder auf die Unzuverlässigkeit des Betreibers ergeben dürften; diese Informationen würden die für den Widerruf der Erlaubnis zuständige Behörde sonst jedoch nicht erreichen.

## **Zu § 19 (Anzeige der Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeugs; Untersagung)**

### **Zu Absatz 1**

Auch für Prostitutionsfahrzeuge sieht das Gesetz neben der betreiberbezogenen und an ein bestimmtes Fahrzeug gebundenen Erlaubnis Instrumente vor, die der Wahrung der Rechtsgüter der dort tätigen Personen sowie der schützenswerten Belange der im Umfeld betroffenen Personen anhand der konkreten örtlichen Rahmenbedingungen dienen sollen. Die vorherige Anzeige der beabsichtigten Aufstellung dient dabei auch dazu, Konflikte zwischen zu erwartenden Auswirkungen der Aufstellung in Form von Begleiterscheinungen der Prostitution und anderen Nutzungen im Umfeld möglichst gering zu halten. Ist die Anzeige ordnungsgemäß erfolgt, so kann das Fahrzeug am geplanten Ort in Übereinstimmung mit der Erlaubnis betrieben werden, es sei denn, es erfolgt eine behördliche Untersagung oder Einschränkung des Betriebs durch Auflagen. Bestehende örtliche Festsetzungen aus Sperrgebietsverordnungen sind einzuhalten.

Bei der Anzeige sind die in Nummern 1 bis 7 aufgeführten Angaben und Unterlagen einzureichen, deren Kenntnis zur Durchführung der Überwachungsaufgaben für die Behörden notwendig ist.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 benennt einen am konkreten Standplatz während des Betriebes einzuhaltenden allgemeinen Anforderungsmaßstab.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 stellt klar, dass Auflagen zum Schutz der in § 15 aufgeführten Rechtsgüter verhängt werden dürfen.

### **Zu Absatz 4**

Zeigt der Betreiber die Aufstellung nicht ordnungsgemäß an, so kann der Betrieb des Fahrzeugs an diesem Standplatz untersagt werden.

### **Zu Absatz 5**

Die für die Überwachung zuständige Behörde hat die Aufstellung des Fahrzeugs zu untersagen, wenn gegen die einschlägigen Anforderungen des § 13 Absatz 2 verstoßen wird. Werden der am Ort der Veranstaltung zuständigen Behörde Missstände bekannt, die so gravierend sind, dass sie die Rücknahme oder den Widerruf der zugrunde liegenden Erlaubnis rechtfertigen würden, so ist die zuständige Erlaubnisbehörde hiervon zu unterrichten. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich häufig nur aus der Kenntnis der konkreten Umstände am Ort der Aufstellung Hinweise auf Regelverstöße ergeben dürften; diese Informationen würden die für den Widerruf der Erlaubnis zuständige Behörde sonst jedoch nicht erreichen.

### **Zu Absatz 6**

Die Vorschrift stellt klar, dass Vorgaben aus dem Straßen- und Wegerecht unbeschadet der durch dieses Gesetz getroffenen Regelungen für das Aufstellen von Prostitutionsfahrzeugen gelten.

## **Zu § 20 (Erlöschen der Erlaubnis)**

Nutzt der Betreiber die ihm erteilte Erlaubnis nicht, so erlischt diese regelmäßig nach einem Jahr, weil nach dieser Frist nicht mehr ohne weiteres vom Fortbestand der Erlaubnisvoraussetzungen ausgegangen werden kann. Die Frist kann verlängert werden.

## **Zu § 21 (Rücknahme und Widerruf der Erlaubnis)**

§ 21 regelt, unter welchen Voraussetzungen eine Rücknahme beziehungsweise ein Widerruf der Erlaubnis zu erfolgen hat bzw. erfolgen soll, und trifft insoweit schärfere Regelungen als §§ 48, 49 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, als bei gravierenden Verstößen des Betreibers das Ermessen der Behörde zur Entziehung der Erlaubnis reduziert wird. Im Übrigen finden für Rücknahme und Widerruf nach diesem Gesetz die §§ 48 und 49 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Anwendung.

Fällt die Erlaubnis weg, so darf der Betreiber den Betrieb des Gewerbes nicht fortsetzen. Die tatsächliche Ausübung des Gewerbes trotz fehlender Erlaubnis kann dann nach § 15 Absatz 2 der Gewerbeordnung verhindert und die Fortsetzung des Betriebs gegebenenfalls mit Mitteln des Verwaltungszwangs und der Verwaltungsvollstreckung tatsächlich unterbunden werden.

### **Zu Absatz 1**

Nach Absatz 1 hat eine Rücknahme zu erfolgen, wenn bekannt wird, dass bei Erteilung der Erlaubnis Versagungsgründe vorlagen, wenn also die Erlaubnis gar nicht hätte erteilt werden dürfen.

### **Zu Absatz 2**

#### **Zu Nummer 1**

Absatz 2 Nummer 1 sieht zwingend den Widerruf der Erlaubnis vor, wenn Tatsachen nachträglich eingetreten sind, aufgrund derer der Betreiber oder eine zur Stellvertretung, Leitung oder Beaufsichtigung des Betriebes eingesetzte Person nicht mehr als zuverlässig angesehen werden kann.

#### **Zu Nummer 2**

Als besonders gravierender Umstand muss es bewertet werden, wenn der Betreiber oder die für ihn handelnden Personen es dulden, dass Minderjährige als Prostituierte im Gewerbe des Betreibers tätig werden. Nummer 2 stellt klar, dass dies den Widerruf der Erlaubnis zur Folge haben muss.

### **Zu Absatz 3**

Der Widerruf soll in den Fällen des Absatzes 3 erfolgen, wenn Personen als Prostituierte zum Einsatz kommen, bei denen angenommen werden muss, dass sie hinsichtlich der Prostitutionsausübung in ihrer Entschließungsfreiheit beeinträchtigt sind, weil sie einer der in Nummern 1 bis 3 benannten Fallgruppen zuzurechnen sind. Damit knüpft Absatz 3 an die Wertung von § 5 Absatz 1 und § 8 Absatz 2 an. Lässt ein Betreiber die Tätigkeit solcher Personen in seinem Gewerbe zu, so verletzt er seinen Pflichten nach § 25 Absatz 1; in aller Regel wird er dann auch als unzuverlässig zu betrachten sein. Voraussetzung des Widerrufs ist, dass der Betreiber oder in seiner Verantwortung handelnde Personen Kenntnis von der Lage der oder des Prostituierten hatten oder haben mussten.

Mit der Formulierung als „Soll“-Vorschrift wird es der Behörde ermöglicht, von einem Widerruf aufgrund der Umstände des Einzelfalls abzusehen. Dies kann unter Umständen z.B. dann angezeigt sein, wenn ein Betreiber im Nachhinein erfährt, dass eine bei ihm tätige Prostituierte durch einen Zuhälter gewaltsam ausgebeutet wird, und dennoch zunächst zulässt, dass diese Person weiter in seinem Betrieb arbeitet, weil sie sonst durch drohende Übergriffe ihres Zuhälters noch stärker gefährdet wäre. Das Tolerieren von Ausbeutung und Zuhälterei darf jedoch nicht dauerhaft hingenommen werden; ein Betreiber ist vielmehr verpflichtet, bestehende Handlungsalternativen zu nutzen.

## **Zu § 22 (Wiederaufnahme des Prostitutionsgewerbes)**

Die Vorschrift regelt die Voraussetzungen, unter denen Gewerbetreibende das Prostitutionsgewerbe nach einer Rücknahme oder einem Widerruf wieder aufnehmen dürfen.

## **Zu Abschnitt 4 (Pflichten des Betreibers)**

### **Zu § 23 (Betriebskonzept für Prostitutionsgewerbe; Veranstaltungskonzept)**

#### **Zu Absatz 1**

§ 23 gibt Gewerbetreibenden, die ein Prostitutionsgewerbe aufnehmen wollen, die Ausarbeitung eines Betriebskonzepts auf.

Das Betriebskonzept dient der Schaffung von Transparenz im Hinblick auf die wesentlichen Merkmale des Betriebs, unter anderem im Hinblick auf die zu erwartenden Arbeitsbedingungen, die nach den Vorstellungen des Betreibers in seinem Betrieb für die Prostituierten gewährleistet sein sollen.

Damit bildet das Betriebskonzept eine wichtige Grundlage zur Beurteilung, ob die Ausgestaltung des Prostitutionsgewerbes den gesetzlichen Anforderungen genügt. Das Betriebskonzept muss daher für den Antrag auf Erteilung der Erlaubnis vorliegen.

Die Vorlage eines Betriebskonzepts ist nicht nur für das Betreiben einer Prostitutionsstätte, sondern auch für das Betreiben einer Prostitutionsvermittlung, für die Organisation und Durchführung von Prostitutionsveranstaltungen und für das Bereitstellen eines Prostitutionsfahrzeugs erforderlich.

Wird eine Erlaubnis für die Organisation und Durchführung von mehreren gleichartigen Prostitutionsveranstaltungen beantragt, ohne dass Ort und Zeit der Veranstaltungen von vorneherein feststehen, so sollten alle Faktoren, die zur Beurteilung der Erlaubnisfähigkeit notwendig sind und die das gemeinsame Konzept ausmachen, im Betriebskonzept nach Absatz 1 festgehalten sein. Diejenigen Merkmale, die dann anlassbezogen für jede Veranstaltung wechseln, sind hingegen in einem konkreten Veranstaltungskonzept nach Absatz 3 darzulegen, das der jeweils örtlich zuständigen Behörde vor jeder Veranstaltung mit der Anzeige vorzulegen ist.

#### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 konkretisiert mit seinen einzelnen Nummern, was Gegenstand des Betriebskonzepts sein soll. Die Aufzählung der Nummern 1 bis 5 ist nicht abschließend.

Das Betriebskonzept sollte erkennen lassen, dass der Betreiber sich der betriebsartspezifischen Risiken seines Gewerbes für Prostituierte, für Kunden sowie für die Allgemeinheit bewusst ist. Hierbei geht es nur zu einem geringen Teil um objektiv abprüfbare Ausstattungsmerkmale einer Betriebsstätte.

Durch das Betriebskonzept erhält der Betreiber Gelegenheit darzulegen, welche Vorkehrungen er trifft, um spezifischen Risiken, die besonders in Prostitutionsgewerben auftreten, zu begegnen, und er kann im Rahmen seiner Möglichkeiten Verantwortung z.B. im Bereich der Prävention sexuell übertragbarer Krankheiten oder bei der Vorbeugung gegen Menschenhandel übernehmen.

Die einzelnen Nummern von Absatz 2 sprechen folglich vor allem Hinwirkens- und Präventionspflichten des Betreibers an, die der Betreiber erfüllen kann, in dem er beispielsweise für eine risikoadäquate Einweisung und Sensibilisierung der im Betrieb verantwortlichen Personen oder der dort tätigen Prostituierten Sorge trägt oder in dem er mit Angeboten des Gesundheitssektors oder Beratungsstellen zusammenarbeitet.

Mit der Fassung des Absatzes 2 als Soll-Vorschrift bleibt für den Betreiber ausreichend Spielraum zur Gestaltung einer auf die Verhältnisse seines Betriebes zugeschnittenen und entsprechend dimensionierten Fassung des Betriebskonzepts.

### **Zu Absatz 3**

In Konkretisierung des Betriebskonzepts ist für einzelne Prostitutionsveranstaltungen auch jeweils ein Veranstaltungskonzept vorzulegen. Hintergrund ist, dass bei Veranstaltungen an wechselnden Orten je nach den räumlichen und organisatorischen Gegebenheiten auch unterschiedliche Überlegungen z.B. hinsichtlich der Sicherheit für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Veranstaltung oder z.B. hinsichtlich der Begrenzung störender Auswirkungen auf das Umfeld der Veranstaltung angezeigt sein können. Im vorgezogenen Erlaubnisverfahren können diese anlassbezogenen Faktoren noch nicht berücksichtigt werden. Indem dem Betreiber entsprechende Darlegungen vor der Veranstaltung aufgegeben werden, wird mehr Transparenz geschaffen und die Klärung des Sachverhalts für die zur Nachschau verpflichteten Behörden vereinfacht. Auch hier hat der Betreiber einen weiten Gestaltungsspielraum.

### **Zu Absatz 4**

Der Betreiber ist verpflichtet, Prostituierten, die bei ihm tätig werden wollen oder dies bereits sind, auf deren Wunsch Einsicht in das Betriebskonzept und gegebenenfalls des jeweiligen Veranstaltungskonzepts zu geben. Auf diese Weise profitieren auch Prostituierte von der Transparenzwirkung des Betriebskonzepts und können beispielsweise die im Betriebskonzept angegebenen Arbeitsbedingungen mit den realen Verhältnissen abgleichen.

### **Zu § 24 (Sicherheit und Gesundheitsschutz)**

#### **Zu Absatz 1**

Die Vorschrift beschreibt die Verantwortung des Betreibers im Hinblick auf die Sicherheit und Gesundheit der Prostituierten sowie Dritter und umschreibt den Maßstab seiner diesbezüglichen Sorgfaltspflichten.

Da Prostitution bislang fast ausnahmslos in Form einer selbständigen Tätigkeit ausgeübt wird, finden die aus dem Arbeitsschutz- und Arbeitsstättenrecht bekannten Schutzstandards in Ansehung der Arbeitsplätze von Prostituierten regelmäßig keine Anwendung. Das führt dazu, dass ihre spezifischen Interessen nach Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz bisher nur ungenügend Berücksichtigung finden. Einzelne Prostituierte haben häufig kaum eine Möglichkeit, auf die in Prostitutionsbetrieben vorgefundenen Rahmenbedingungen gestaltend zu ihrem eigenen Schutz Einfluss zu nehmen. Um unzumutbare Arbeitsbedingungen zu beseitigen, ist es folglich angemessen, den Betreiber hierfür ähnlich wie einen Arbeitgeber in die Pflicht zu nehmen.

Da bislang kein gesicherter fachlicher Diskussionsstand zu spezifischen Anforderungen für Arbeitsplätze in der Prostitution besteht, sollte anhand von Vergleichsbetrachtungen mit Regeln der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes für Beschäftigte aus anderen Bereichen und unter Berücksichtigung der konkreten Bedingungen des jeweiligen Gewerbebetriebs ermittelt werden, welche Maßstäbe vernünftigerweise zur Anwendung kommen sollten.

#### **Zu Absatz 2**

Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes wird durch Absatz 2 in eine Mitverantwortung genommen für die Einhaltung der Kondompflicht sowie darüber hinaus für die Schaffung eines Umfelds, in dem Safer-Sex-Praktiken möglichst selbstverständlich im Interesse des Eigenschutzes für Kunden und Prostituierte zum akzeptierten Standard gehören. Die

Aushangpflicht nach § 32 Absatz 2 ist ebenfalls Ausdruck dieser Mitverantwortung des Betreibers. Die konkrete Ausgestaltung der sexuellen Dienstleistungen bleibt gleichwohl eine höchstpersönliche Angelegenheit, die zwischen Prostituierten und deren Kunden einvernehmlich zu regeln und damit dem Einflussbereich des Betreibers entzogen ist.

### **Zu Absatz 3**

Nicht alle Prostituierten sind von sich aus ausreichend informiert und in der Lage, die vielerorts bestehenden kostenlosen und freiwilligen Untersuchungs- und Beratungsangebote insbesondere der Gesundheitsämter zu nutzen. Absatz 3 verpflichtet daher die Betreiber insoweit zur Kooperation mit Gesundheitsämtern, als er zugehende Beratungsangebote in seiner Betriebsstätte grundsätzlich ermöglichen muss. Durch diese Verpflichtung der Betreiber soll den zuständigen Stellen, z.B. Gesundheitsämtern und dort verankerten STD-Beratungsstellen, der Zugang zu einer wichtigen Zielgruppe erschlossen werden und umgekehrt Prostituierten, die aufgrund ihrer fehlenden Vertrautheit mit deutschen Behörden und Beratungsstellen nicht allein den Weg zu den für sie im Hinblick auf die Ausübung ihrer Tätigkeit notwendigen Informationen und Hilfeangeboten finden, diesen Zugang erleichtern. Die Gesundheitsämter können auch externe sachkundige Personen oder sachkundige Angehörige von zielgruppenspezifischen Beratungsstellen mit der Durchführung entsprechender Beratungen betrauen. Die Vorschrift flankiert zugleich die Kondompflicht nach § 32 und ist zu deren effektiver Implementierung erforderlich.

### **Zu Absatz 4**

Da Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, aufgrund ihrer Tätigkeit nicht selten in hohem Maße psychischen und physischen Belastungen ausgesetzt sind, kommt der Erreichbarkeit von externen Beratungsangeboten des Gesundheitswesens und der psychosozialen Unterstützung besondere Bedeutung zu. Die Regelung verdeutlicht die Bedeutung des Zugangs zu solchen Angeboten. Ein Betreiber, der z.B. durch zeitliche Vorgaben im Rahmen seiner Betriebsorganisation die Erreichbarkeit eines vor Ort bestehenden Unterstützungsangebots unterläuft oder Prostituierte aktiv vom Aufsuchen solcher Angebote abhält, verstößt gegen seine Pflichten nach Absatz 4.

### **Zu Absatz 5**

Zur Konkretisierung hygienebezogener Präventionspflichten des Betreibers kann die zuständige Behörde Hygienepläne vorsehen.

## **Zu § 25 (Auswahl der im Betrieb tätigen Personen; Beschäftigungsverbote)**

### **Zu Absatz 1**

Die Vorschrift formuliert ein Mindestmaß an Sorgfaltspflichten des Betreibers beim Vertragsschluss und bei der Auswahl derjenigen Personen, die in seinem Betrieb sexuelle Dienstleistungen erbringen wollen. Durch die Formulierung „in seinem Prostitutionsgewerbe“ erfasst sind alle Fälle, für die der Betreiber mit seinem Gewerbe einen Rahmen für die Tätigkeit als Prostituierte bereitstellt, sei es, indem er lediglich eine Vermittlungstätigkeit übernimmt, sei es, indem er die Person in einer Prostitutionsstätte, bei einer Prostitutionsveranstaltung oder in einem Prostitutionsfahrzeug tätig werden lässt.

Personen, bei denen erkennbar sehr naive Motive oder unrealistische Vorstellungen von der Tätigkeit als Prostituierte bestehen oder bei denen angenommen werden muss, dass sie nicht über die zur Ausübung der Prostitution erforderlichen elementarsten Grundkenntnisse verfügen, oder die erkennbar aufgrund psychischer oder geistiger Einschränkungen keine ausreichende Einsichtsfähigkeit aufweisen, um eine in ihren Auswirkungen so weitreichende Entscheidung für sich zu treffen, muss der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes aus seinem Betrieb ausschließen. Das gleiche gilt für Personen, bei denen für den Betreiber erkennbar Merkmale für Menschenhandel, Zwangsprostitution oder Aus-

beutung durch Dritte im Sinne von Nummer 3 vorliegen, oder für Personen, die als Heranwachsende erkennbar durch Dritte fremdgesteuert – z.B. unter Einsatz der sogenannten „Loverboy“-Methode – eine Tätigkeit als Prostituierte antreten. Besonders bei heranwachsenden jungen Frauen und Männern ergibt sich hieraus ein Gebot für den Betreiber, „genauer hinzuschauen“, und sich nicht z.B. auf formelhafte Beteuerungen der Freiwilligkeit zu verlassen.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 verpflichtet den Betreiber eines Prostitutionsgewerbes, mit Aufgaben der Stellvertretung, der Betriebsleitung und -beaufsichtigung, mit Aufgaben im Rahmen der Einhaltung des Hausrechts oder der Hausordnung, der Einlasskontrolle oder der Bewachung nur Personen zu betrauen, die über die notwendige Zuverlässigkeit verfügen. Dabei erscheint es geboten, die Zuverlässigkeitserfordernisse ausdrücklich auf einen über die Betriebsleitung hinausgehenden Kreis solcher Personen zu erstrecken, die in der Praxis von Prostituierten und Dritten als „verlängerter Arm“ des Betreibers wahrgenommen werden können. Maßgeblich sind dabei die Zuverlässigkeitskriterien des § 14 Absatz 1.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 regelt die Möglichkeit der Behörde, die Tätigkeit konkreter unzuverlässiger Personen in einer erlaubnispflichtigen Betriebsstätte zu untersagen. Absatz 3 ist nicht auf Personen mit besonderer betrieblicher Verantwortung beschränkt, deren Zuverlässigkeit schon im Erlaubnisverfahren geprüft wird. Damit erhalten die Überwachungsbehörden ein Instrument, um beispielsweise zu unterbinden, dass der Betreiber Hilfspersonen einsetzt, die wegen einschlägiger Gewaltdelikte vorbestraft sind. Bei der Beurteilung stehen der Behörde die Zuverlässigkeitskriterien des § 14 Absatz 1 zur Verfügung.

### **Zu § 26 (Vereinbarungen mit Prostituierten; Einschränkung von Weisungen und Vorgaben)**

#### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 hält klarstellend fest, dass das Ob und Wie sexueller Dienstleistungen nur im Rahmen einer konkreten Kundenbeziehung zwischen Prostituierten und Kunden in eigener Verantwortung bestimmt werden kann. Auch dann bleibt es jedoch dabei, dass Prostituierte schuldrechtlich nicht zur Erfüllung einer Vereinbarung über sexuelle Dienstleistungen verpflichtet sind.

Vereinbarungen über sexuelle Dienstleistungen führen nach § 1 des Prostitutionsgesetzes nicht zu einer durchsetzbaren, rechtlich verbindlichen Verpflichtung zur Ausführung einer bestimmten sexuellen Dienstleistung, sondern lediglich dazu, dass die vereinbarte Gegenleistung geschuldet ist, wenn eine Dienstleistung auf der Grundlage einer Entgeltvereinbarung erbracht worden ist. Zusätzlich sieht § 2 des Prostitutionsgesetzes zugunsten von Prostituierten gegenüber der Entgeltforderung einen weitgehenden Einwendungsausschluss vor. Diese untypische Ausgestaltung verfolgt das Ziel, das sexuelle Selbstbestimmungsrecht möglichst weitgehend zu schützen und der schuldrechtlichen Dispositionsfreiheit zu entziehen.

Die Hervorhebung dieses Grundsatzes durch Absatz 1 dient der Stärkung von Prostituierten in der Wahrnehmung ihrer Rechte.

#### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 verweist auf das im neuen § 3 Absatz 1 des Prostitutionsgesetzes enthaltene Weisungsverbot des Arbeitgebers bezüglich Art oder Ausmaß sexueller Handlungen. Dieses dienstvertragsrechtlich nach dem Prostitutionsgesetz bestehende Weisungsverbot ist hier nochmals in öffentlich-rechtlicher Ausprägung als Verpflichtung der Betreiber formu-

liert. Zugleich sollen durch die ausdrückliche Formulierung bisher entstandene Zweifel an der Reichweite des Prostitutionsgesetzes ausgeräumt und weitere Fallgruppen erfasst werden.

So setzt § 3 des Prostitutionsgesetzes voraus, dass zwischen Prostituierte bzw. Prostituiertem und Prostitutionsgewerbebetreibenden ein Arbeitsverhältnis besteht, denn nur in diesem Rechtsrahmen kann von einem Weisungsrecht gesprochen werden.

Absatz 2 zielt über diese Fälle des § 3 des Prostitutionsgesetzes hinaus auch auf solche Weisungen ab, die auf einer bloß angemäßen Weisungsbefugnis von Betreibern, deren Stellvertretern oder sonst als „verlängerter Arm“ des Betreibers in Erscheinung tretenden Personen beruhen, ohne dass ein Dienstvertrag oder ein Beschäftigungsverhältnis bestünde. Da bisher nur zu einem geringen Teil echte Beschäftigungsverhältnisse in der Prostitution bestehen, dürfte der Fall der angemäßen Weisungsbefugnis praktisch von weitaus größerer Bedeutung sein.

Ebenso erfasst sind Vorgaben, die vorgeblich z.B. auf die Durchsetzung des Hausrechts des Betreibers zielen. Es sind also auch z.B. Vorgaben durch Hausordnungen oder ähnliches sowie verbale Einzelfallanweisungen erfasst, die dazu dienen, die „Spielregeln“ des Betreibers gegenüber den Prostituierten durchzusetzen.

Alle diese unterschiedlichen Formen von Vorgaben sind nun eindeutig als unzulässig markiert, soweit sie auf Art und Weise oder Ausmaß der Erbringung sexueller Dienstleistungen abzielen.

Auch Vorgaben, die nicht explizit die Verrichtung der sexuellen Dienstleistung betreffen, können nach Absatz 2 als unzulässig anzusehen sein, wenn sie in ihrer Ausrichtung und Intensität einen vergleichbaren Eingriff in die geschützte Intimsphäre der Prostituierten bewirken.

So stellen Vorgaben des Betreibers, dass Prostituierte sich nur vollständig unbekleidet z.B. in einem „FKK-Club“ aufhalten oder präsentieren dürfen, einen Grenzfall dar, in dem die Anweisung so sehr in den Kernbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts eingreift, dass diese einer verbotenen Weisung über die Art und Weise sexueller Handlungen gleichkommt und damit unzulässig ist.

Auch ist eine solche Anweisung in entsprechender Anwendung der Maßstäbe des § 106 der Gewerbeordnung unbillig, da im Rahmen einer Abwägung zwischen dem grundrechtlich geschützten allgemeinen Persönlichkeitsrecht nach Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 2 des Grundgesetzes und der ebenfalls grundrechtlich geschützten unternehmerischen Betätigungsfreiheit aufgrund der Intensität des Eingriffs in die Intimsphäre der Prostituierten die Berufsfreiheit der Betreiber zurücktreten muss. Die Anweisung wirkt derart in den privaten Bereich hinein, dass sie weder mit dem Interesse des Betreibers am Erfolg des Betriebs noch mit der ausgeübten Funktion der Prostituierten gerechtfertigt werden kann.

Vorgaben, die in den Bereich sexueller Dienstleistungen hineinreichen, sind nur dann ausnahmsweise zulässig, wenn sie im Betrieb ausschließlich zur Gewährleistung des Arbeits- oder Gesundheitsschutzes, aus Gründen der Sicherheit oder zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte Dritter oder sonstiger bedeutender Rechtsgüter erforderlich sind. So dürfte der Betreiber zum Beispiel sexuelle Verhaltensweisen in den sogenannten Arbeitszimmern, die mit gesteigerter Brandgefahr oder Sachschäden an der Einrichtung einhergehen, auch dann verbieten, wenn diese zwischen Prostituierte und Kunden als Teil einer sexuellen Dienstleistung verabredet würden. Ebenso dürfte er beispielsweise verbieten, dass im Kontext sexueller Dienstleistungen heimlich Videoaufnahmen von Dritten erstellt werden oder Vorgaben zur Begrenzung von Lärmbelästigungen aufstellen.



### **Zu Absatz 3**

Für Verträge über die Leistungen der Inhaber der Prostitutionsgewerbe an die Personen, die in ihrem Gewerbe sexuelle Dienstleistungen erbringen wollen, und über die von diesen zu erbringenden Gegenleistungen wird durch Absatz 3 Schriftform angeordnet. Die Schriftform erstreckt sich grundsätzlich auch auf Vereinbarungen zu Nebenleistungen und Nebenbestimmungen. Die Schriftform gehört zu den Grundlagen, die erforderlich sind, um einer Ausbeutung von Prostituierten durch die Betreiber wirksam vorbeugen und bei eventuellen Verstößen geeignete Maßnahmen veranlassen zu können. Korrespondierend hierzu ist vorgesehen, dass Gewerbetreibende mit dem Antrag auf Erlaubnis auch Vertragsmuster für die Verträge nach Absatz 3 einzureichen haben. Der oder die Prostituierte kann verlangen, dass die schriftliche Vereinbarung unter Verwendung des Aliasnamens aus einer gültigen Aliasbescheinigung abgeschlossen wird. Hierdurch verbessern sich für Prostituierte die Möglichkeiten, eigenverantwortlich zu entscheiden, ob sie, wenn sie im Rechtsverkehr in ihrer Tätigkeit als Prostituierte auftreten, ihre personenbezogenen Daten offenbaren wollen oder nicht.

### **Zu Absatz 4**

Absatz 4 formuliert in Form einer Betreiberpflicht ein Verbot überhöhter Forderungen der Betreiber für die Vermietung von Räumlichkeiten einschließlich zugehöriger Nebenleistungen, für eine Vermittlungstätigkeit oder sonstige Leistungen. Das Verbot nach Absatz 4 kommt dann zum Zuge, wenn Leistung und Gegenleistung in einem auffälligen Missverhältnis zueinander stehen. Absatz 4 dient dazu, wucherähnliche Vertragskonstellationen der Betreiber gegenüber Prostituierten zu unterbinden und der Ausbeutung von Prostituierten vorzubeugen.

### **Zu Absatz 5**

Um es Prostituierten zu erleichtern, Zahlungen zu belegen, die der Betreiber von Prostituierten erhalten hat und umgekehrt, ist der Betreiber verpflichtet, den Prostituierten jeweils entsprechende Nachweise auszuhändigen.

### **Zu Absatz 6**

Die Vorschrift weist darauf hin, dass die Vorschriften des Prostitutionsgesetzes durch § 26 nicht berührt werden.

## **Zu § 27 (Kontroll- und Hinweispflichten des Betreibers)**

### **Zu Absatz 1**

Betreiber eines Prostitutionsgewerbes sind verpflichtet, Prostituierte auf ihre Anmeldepflicht nach § 3 hinzuweisen. Außerdem haben sie Prostituierte darauf hinzuweisen, dass diese für die Anmeldung sowie für eine Verlängerung der Anmeldung nachweisen müssen, dass sie die nach § 9 vorgeschriebenen regelmäßigen Gesundheitsberatungen in Anspruch genommen haben. Hinweispflichten nach anderen Gesetzen bleiben unberührt. So soll z.B. die Verpflichtung nach § 2a des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes künftig auch für das Prostitutionsgewerbe gelten; Betreiber sind danach verpflichtet, die Prostituierten auf die Verpflichtung zum Mitführen eines Identitätsnachweises und zu dessen Vorlage auf Verlangen gegenüber der Zollverwaltung hinzuweisen.

### **Zu Absatz 2**

Betreiber haben sich die Anmeldebescheinigung vor Aufnahme der Prostitutionstätigkeit vorlegen zu lassen. Zusätzlich ist die Vorlage eines Personaldokuments erforderlich, weil die Anmeldebescheinigung allein mangels Lichtbild nicht zuverlässig einer Person zugeordnet werden kann. Die Vorschrift dient der Sicherung der Durchsetzung der Anmelde-

pflicht sowie insbesondere der Absicherung, dass Prostituierte das an die Anmeldung geknüpfte Informations- und Beratungsgespräch erhalten und eine gesundheitliche Beratung durchlaufen haben. Wenn Prostituierte statt der Anmeldebestätigung eine gültige Aliasbescheinigung nutzen, dann entfällt die Pflicht des Betreibers, sich zusätzlich ein Personaldokument vorlegen zu lassen. Mit dieser Gestaltungsmöglichkeit können Prostituierte beispielsweise steuern, ob sie ihren wahren Namen, ihr wahres Geburtsdatum oder ihre wahre Wohnanschrift dem Betreiber oder für ihn handelnden Personen offenbaren wollen. Nicht ausreichend ist der Nachweis einer Anmeldung, wenn deren Gültigkeitsfrist abgelaufen ist oder wenn die Prostitution in einer nicht auf der Anmelde- bzw. Aliasbescheinigung aufgeführten Kommune ausgeübt werden soll.

### **Zu § 28 (Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten des Betreibers)**

Die hier geregelten Aufzeichnungspflichten des Betreibers dienen der Sicherung der Schutzzwecke des Gesetzes; sie erleichtern die behördliche Nachschau und Überwachung und dienen dazu, die Transparenz des legalen Prostitutionsgewerbes zu verbessern und kriminelles Gebaren in Form von Schwarzarbeit, Menschenhandel, Ausbeutung zulasten von Prostituierten sowie verschiedene Formen von Vermögensdelikten zulasten von Kunden oder Prostituierten oder Delikte aus dem Bereich der Wirtschaftskriminalität zu erschweren. Sie tragen damit auch zum Schutz der Prostituierten bei.

Das Konzept der Aliasbescheinigung als von Prostituierten nutzbares Instrument zur Einschränkung des Zugriffs Dritter auf ihre personenbezogenen Daten schlägt sich auch bei den Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten des Betreibers nieder, denn die Betreiber sind nicht verpflichtet, Daten zur wahren Identität aufzubewahren, wenn sie stattdessen die in einer Aliasbescheinigung aufgeführten Daten dokumentieren. Sofern die Aufzeichnungen von Betreibern zu den bei ihnen tätigen Personen beispielsweise im Zuge von Strafermittlungen ausgewertet werden sollen, ist eine Rückverfolgbarkeit der wahren Identität gleichwohl gesichert, weil die ermittelnde Behörde dann unter Einhaltung der datenschutzrechtlichen Voraussetzungen durch ein Ersuchen bei der ausstellenden Behörde die erforderlichen Auskünfte erhalten kann.

Der Betreiber hat die Aufzeichnungen so aufzubewahren, dass sie bei einer Vor-Ort-Kontrolle im Zuge behördlicher Überwachungsmaßnahmen eingesehen werden können. Soweit aus den aufzubewahrenden Unterlagen personenbezogene Daten hervorgehen, hat der Betreiber Vorkehrungen zum Schutz vor einem Zugriff durch Unberechtigte zu treffen. Nach Ablauf der jeweiligen Aufbewahrungsfrist hat der Betreiber die personenbezogenen Daten zu löschen.

### **Zu Abschnitt 5 (Überwachung)**

#### **Zu § 29 (Überwachung des Prostitutionsgewerbes)**

Die Vorschrift regelt die Befugnisse der Überwachungsbehörden in Anlehnung an die Vorschriften zur Auskunft und Nachschau nach § 29 der Gewerbeordnung; die Vorschrift hat insoweit klarstellende Funktion, als sie diese Befugnisse sowohl auf Prostitutionsgewerbetreibende als auch auf Prostituierte erstreckt.

Ergänzend zu den Regelungen der Gewerbeordnung wurde in Absatz 3 ausdrücklich aufgenommen, dass die von der zuständigen Behörde mit der Überwachung nach diesem Gesetz beauftragten Personen befugt sind, zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz an Orten, an denen der Prostitution nachgegangen wird, jederzeit Personenkontrollen vorzunehmen. Eine Befugnis zur Durchführung von Personenkontrollen ist z.B. erforderlich, um die Anwesenheit Minderjähriger oder die Einhaltung von Beschäftigungsverboten zu überprüfen sowie um stichprobenartig die Plausibilität der Aufzeichnungen des Betreibers bezüglich der tätigen Prostituierten zu prüfen. Auf dem Straßenstrich ermöglichen Personenkontrollen ebenfalls die Durchsetzung der Anmeldepflicht von Prosti-

tuierten sowie Maßnahmen, um Minderjährige von der Ausübung der Prostitution auszuschließen.

### **Zu § 30 (Auskunftspflicht im Rahmen der Überwachung)**

#### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 regelt die spiegelbildlich zu den Überwachungsbefugnissen der Behörde bestehenden Auskunftspflichten.

#### **Zu Absatz 2**

Eine Auskunftspflicht besteht nicht, soweit sich die auskunftspflichtige Person dadurch dem Risiko einer Strafverfolgung oder eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens aussetzen müsste.

### **Zu § 31 (Überwachung und Auskunftspflicht bei Anhaltspunkten für die Ausübung der Prostitution)**

Die Vorschrift überträgt die Überwachungsbefugnisse der Behörden und die Auskunftspflichten der betroffenen Personen auf Fallgestaltungen, in denen die Behörde Hinweise darauf hat, dass ein Prostitutionsgewerbe ohne die erforderliche Erlaubnis ausgeübt wird oder dass eine Wohnung, sonstige Räumlichkeiten oder ein Fahrzeug zum Zweck der Erbringung sexueller Dienstleistungen durch einen oder eine Prostituierte genutzt wird.

### **Zu Abschnitt 6 (Verbote; Bußgeldvorschriften)**

#### **Zu § 32 (Kondompflicht; Werbeverbot)**

##### **Zu Absatz 1**

Im Interesse der Prävention sexuell übertragbarer Erkrankungen und damit zum Schutz sowohl von Prostituierten als auch von Kunden oder Kundinnen sowie mittelbar betroffener Personen und der Allgemeinheit wird durch Absatz 1 eine Verpflichtung von Prostituierten und deren Kunden und Kundinnen zur Verwendung von Kondomen beim Geschlechtsverkehr eingeführt. Unter Geschlechtsverkehr fallen neben dem vaginalen auch oraler und analer Geschlechtsverkehr.

Aus Sicht von Prostituierten bildet die Vorschrift eine Berufsausübungsregel, die jedoch – wie auch schon die bereits in zwei Bundesländern bestehenden landesrechtlichen Vorschriften – zum Schutz der genannten Rechtsgüter gerechtfertigt ist.

Mit der Vorschrift werden vor allem Prostituierte gegenüber Kunden, Prostitutionsgewerbetreibenden und Personen ihres Umfeldes darin bestärkt, zum eigenen Schutz auf der Verwendung infektionsschützender Sexualpraktiken zu bestehen und sich anderslautenden Kundenwünschen zu widersetzen, indem sie auf das Verbot verweisen. Die Vorschrift knüpft damit für ihre Implementierung am eigenen Schutzinteresse der Prostituierten an. Verstöße gegen die Kondompflicht sind daher für Prostituierte nach diesem Gesetz nicht bußgeldbewehrt, jedoch für Kunden und Kundinnen. Für die von mancher Seite geäußerte Befürchtung, die Kondompflicht solle durch Einsatz von „Scheinfreiern“ gegenüber Prostituierten mit Ordnungsmitteln durchgesetzt werden, ist damit kein Raum.

Die Verwendung von Kondomen ist das effektivste und einfachste Mittel, um das Übertragungsrisiko für sexuell übertragbare Krankheiten zu senken. Gleichwohl sind für Prostituierte (und deren Kunden und Kundinnen) auch darüberhinausgehende Kenntnisse über die Verwendung infektionsschützender Sexualpraktiken sinnvoll, denn allein durch eine Kondomverwendung beim Geschlechtsverkehr können einige Übertragungsrisiken sexuell übertragbarer Erkrankungen nicht sicher ausgeschlossen werden. Aus diesem Grunde ist

es sinnvoll, zugleich den Zugang zu entsprechender zielgruppengerechter Beratung für Prostituierte zu erleichtern. Hierzu tragen u.a. entsprechende Informationen im Kontext der Anmeldung und der verpflichtenden Gesundheitsberatung nach § 9 sowie die Verpflichtung der Betreiber nach § 24 Absatz 3, entsprechenden Beratungsangeboten Zugang zu ihrer Prostitutionsstätte zu gewähren, bei.

Kunden und Kundinnen haben die Einhaltung der Kondompflicht auch dann zu gewährleisten, wenn je nach der jeweiligen Art der Sexualpraktik das Kondom nicht an ihrem Körper, sondern am Körper des Prostituierten zum Einsatz kommen müsste; daher sind auch Kundinnen als Verpflichtete des Kondomgebots aufzuführen.

### **Zu Absatz 2**

Die in Absatz 2 vorgesehene Aushangpflicht dient dazu, die Einhaltung der Kondompflicht zusätzlich zu sichern. Nach § 24 Absatz 2 sind Betreiber verpflichtet, auf die Einhaltung der Kondompflicht hinzuwirken.

### **Zu Absatz 3**

Die mit der Kondompflicht verfolgte Präventionswirkung lässt sich nur erzielen, wenn sich bei weiblichen und männlichen Prostituierten eine möglichst durchgängige Verwendung von Kondomen etabliert. Allerdings ist es derzeit für viele Prostituierte auch in den Bundesländern, wo bereits Kondompflicht herrscht, schwierig, gegenüber ihren Kunden auf einer Kondomverwendung zu bestehen, wenn die Kunden durch die Verbreitung offener oder verklausulierter Werbung den Eindruck gewinnen, dass ungeschützter Geschlechtsverkehr ein „ganz normales“ und leicht aufzufindendes Angebot sei.

Zur Sicherung der Kondompflicht wird daher als selbständige Vorschrift ein explizites Werbeverbot eingeführt. Das Verbot erstreckt sich neben der expliziten Werbung für vaginalen, oralen und analen Geschlechtsverkehr „ohne Kondom“ auch auf szenetypische Abkürzungen wie beispielsweise „AO“, „FO“ oder sprachliche Umschreibungen wie z.B. „natureil“, „tabulos“.

Die Vorschrift schränkt auf Seiten der Prostituierten die Möglichkeit ein, im Wettbewerb Vorteile aus der Bereitschaft zu riskantem – und nach Absatz 1 verbotenem - Sexualverhalten zu ziehen. Sie reduziert zugleich den von der Nachfrageseite ausgehenden Druck zum Verzicht auf Kondome und dient damit zugleich der Stärkung von Prostituierten, die zum eigenen Schutz an der Kondomverwendung festhalten wollen.

Absatz 3 verfolgt damit ein anderes Ziel als die Vorschriften des § 120 des Ordnungswidrigkeitengesetzes, die in erster Linie auf einen Schutz der Jugend und der Allgemeinheit vor unerbetener Konfrontation mit sexualisierten Inhalten abzielen. Zwar kann seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes nicht mehr jede Form der Werbung für Prostitution als verboten angesehen und als Ordnungswidrigkeit verfolgt werden. Grundsätzlich ist es über die Vorschriften des Ordnungswidrigkeitengesetzes jedoch möglich, aggressiven und ausufernden Formen der Werbung für sexuelle Dienstleistungen entgegenzutreten. Angesichts der unklaren Reichweite und der eher laxen Verfolgungspraxis zu § 120 des Ordnungswidrigkeitengesetzes wird nun ein selbständiges Werbeverbot zur Sicherung der Zwecke des § 32 normiert.

### **Zu § 33 (Bußgeldvorschriften)**

#### **Zu Absatz 1**

#### **Zu Nummer 1**

Für Pflichtverstöße der Prostituierten gegen die Anmeldepflicht wurde ein abgestuftes Sanktionsverfahren geschaffen. Prostituierte, die sich in einer Not- oder Zwangslage be-

finden oder deren widrige Lebensverhältnisse zur Ausübung beziehungsweise Fortsetzung der Prostitution führen, sollen durch dieses Gesetz rechtlich verankerten Schutz und Unterstützung erfahren, ohne allzu repressiv auf die Einhaltung ihrer Pflichten gedrängt zu werden. Damit soll ein Drängen in die Illegalität und letztlich ein Verlust der Schutzmöglichkeit vermieden werden. Das auf Schutz, Prävention und Beratung ausgerichtete Gesetz sieht daher im Gegensatz zu Verstößen der Prostitutionsgewerbetreibenden mit den § 33 Absatz 1 und § 34 ein gestuftes Verfahren vor. Danach stellt das Unterlassen der Anmeldung eine Ordnungswidrigkeit nach Nummer 1 dar, die zunächst mit der Erteilung einer Verwarnung nach § 34 geahndet wird. Dadurch wird eine abschreckende Wirkung erreicht, die zugleich den möglichen Gründen für ein Unterlassen der Anmeldung, wie beispielsweise Scham, Angst, Zwang oder schlichte Unkenntnis, angemessen Rechnung trägt.

### **Zu Nummer 2**

Die Vorschrift dient dazu, die Einhaltung der Anmeldepflicht gegenüber Prostituierten durchzusetzen. Prostituierte sollen dann mit einem Bußgeld belegt werden, wenn sie trotz einer entsprechenden Aufforderung der zuständigen Behörde gegen die Anmeldepflicht verstoßen haben. Eine solche behördliche Aufforderung ist eine Anordnung nach § 10 Absatz 1 Nummer 2. Verstößt eine Prostituierte oder ein Prostituirter gegen eine solche vollziehbare Anordnung, so ist die Verhängung eines Bußgeldes angemessen. Mit der Entscheidung, erst den Verstoß gegen eine Anordnung und nicht bereits das einfache Unterlassen der Anmeldung mit einem Bußgeld zu belegen, wird zugleich der Tatsache Rechnung getragen, dass insbesondere in der ersten Zeit nach Inkrafttreten des Gesetzes noch erhebliche Informationsdefizite bei Personen bestehen, die sich im Prostitutionsmilieu bewegen. Es ist daher angemessen, dieses erstmalige Unterlassen der Anmeldung als geringfügigen Verstoß zu bewerten. Durch die vorgesehene Anordnung eines Informations- und Beratungsgesprächs und Aufforderung zur Vorlage einer gültigen Anmeldebestätigung werden solche rechtlichen Informationsdefizite jedoch geschlossen, es wird ein Zugang zu Unterstützungsangeboten eröffnet und ein Anstoß zur Reflexion über die Konsequenzen dieser Tätigkeit gesetzt.

### **Zu Nummer 3**

Nummer 3 knüpft an das Zuwiderhandeln gegen eine Anordnung an, die die Behörde gegenüber der Prostituierten nach § 10 Absatz 3 festgesetzt hat, und belegt den Pflichtverstoß mit einem Bußgeld.

### **Zu Nummer 4**

Eine Ordnungswidrigkeit begeht, wer als Kunde oder Kundin den Geschlechtsverkehr ohne Kondom ausübt. Kunden und Kundinnen können auch dann wegen eines Verstoßes gegen die Kondompflicht belangt werden, wenn nach der jeweiligen Art der Sexualpraktik das Kondom nicht am eigenen Körper, sondern am Körper des Prostituierten zum Einsatz kommen müsste.

### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 regelt diejenigen Verstöße gegen das Gesetz, die wegen ihres Gewichts sowohl bei fahrlässiger als auch bei vorsätzlicher Begehung als Ordnungswidrigkeit geahndet werden und daher in der Folge mit einem höheren Bußgeld zu belegen sind als die in Absatz 1 geregelten Verstöße.

### **Zu Nummer 1**

Eine Ordnungswidrigkeit nach Nummer 1 begeht, wer vorsätzlich oder fahrlässig ein Prostitutionsgewerbe ohne die hierfür erforderliche Erlaubnis betreibt.

## **Zu Nummer 2**

Eine Ordnungswidrigkeit nach Nummer 2 begeht, wer vorsätzlich oder fahrlässig sein Prostitutionsgewerbe ohne die erforderliche Stellvertretererlaubnis durch einen Stellvertreter betreibt.

## **Zu Nummer 3**

Nummer 3 betrifft Fälle der Zuwiderhandlung gegen vollziehbare Auflagen, die die zuständige Behörde dem Betreiber eines Prostitutionsgewerbes nach § 15 Absatz 1, nach § 18 Absatz 3 Satz 2 und 3 oder nach § 19 Absatz 3 für den Betrieb seines Prostitutionsgewerbes erteilt hat.

## **Zu Nummer 4**

Nummer 4 betrifft den Fall des Verstoßes gegen die Einhaltung der in § 16 Absatz 2 oder Absatz 4 genannten Mindestanforderungen an zum Prostitutionsgewerbe genutzte Anlagen.

## **Zu Nummer 5**

Nummer 5 betrifft den Fall des Verstoßes gegen die Einhaltung der für Prostitutionsfahrzeuge festgelegten Mindestanforderungen.

## **Zu Nummer 6**

Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig bei der örtlich zuständigen Behörde die Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeugs oder die Durchführung einer geplanten Prostitutionsveranstaltung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig anzeigt.

## **Zu Nummer 7**

Nummer 7 belegt Verstöße des Betreibers einer Prostitutionsveranstaltung gegen vollziehbare Anordnungen der zuständigen Behörde nach § 18 Absatz 4 mit einem Bußgeld.

## **Zu Nummer 8**

Nummer 8 belegt Verstöße des Betreibers eines Prostitutionsfahrzeugs gegen vollziehbare Anordnungen der zuständigen Behörde nach § 18 Absatz 4 mit einem Bußgeld.

## **Zu Nummer 9**

Nummer 9 erfasst Verstöße gegen nach § 25 Absatz 3 erlassene Beschäftigungsverbote.

## **Zu Nummer 10**

Nummer 10 regelt Fälle, in denen der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes gegenüber den Behörden im Rahmen der Überwachung seines Betriebs nach § 30 gegen seine Auskunftspflicht verstößt.

## **Zu Nummer 11**

Nummer 11 betrifft den Fall, dass der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes Personen, die bei ihm tätig werden wollen, nicht ordnungsgemäß auf ihre Anmeldepflicht sowie auf die Pflicht zur Wahrnehmung gesundheitlicher Beratung nach § 9 hinweist.

### **Zu Nummer 12**

Wer entgegen § 27 Absatz 2 als Betreiber eines Prostitutionsgewerbes Personen ohne die erforderliche Anmelde – oder Aliasbescheinigung bei sich tätig werden lässt, kann nach Nummer 12 mit einem Bußgeld belegt werden.

### **Zu Nummer 13**

Nummer 13 betrifft verschiedene Fälle des Verstoßes gegen Aufzeichnungspflichten des Betreibers.

### **Zu Nummer 14**

Nummer 14 erfasst Fälle, in denen der Betreiber gegen die Aufbewahrungspflicht nach § 28 Absatz 4 Satz 1 verstößt.

### **Zu Nummer 15**

Nummer 15 belegt Verstöße gegen die Pflicht des Betreibers, auf die Kondompflicht durch gut sichtbaren Aushang hinzuweisen, mit einem Bußgeld.

### **Zu Nummer 16**

Nach Nummer 16 ist der Fall, dass entgegen § 32 Absatz 3 entgeltliche sexuelle Dienstleistungen unter dem Hinweis auf die Gelegenheit zum Geschlechtsverkehr ohne Kondom in den dort genannten Formen angeboten, angekündigt, angepriesen oder bekanntgegeben werden, bußgeldbewehrt.

### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 regelt die jeweiligen Bußgeldrahmen bei Ordnungswidrigkeiten nach Absatz 1 oder Absatz 2.

### **Zu § 34 (Verwarnung durch die Behörde)**

#### **Zu Absatz 1**

Das Unterlassen der Anmeldung gilt nach § 33 Absatz 1 Nummer 1 als Ordnungswidrigkeit und könnte als solche mit einem Bußgeld belegt werden. Die Behörde hat nach Absatz 1 jedoch zunächst eine Verwarnung auszusprechen. Diese Möglichkeit ist in § 56 Absatz 1 des Ordnungswidrigkeitengesetzes ausdrücklich vorgesehen, der auch hier anwendbar ist, soweit § 34 keine abweichenden Vorschriften trifft.

Da insbesondere in den weniger formalisierten Bereichen der Prostitution, also z.B. auf dem Straßenstrich, in der Stricherszene etc. häufig ein fließender Übergang von einem gelegentlichen Ausprobieren zu einem echten Einstieg in die Prostitution stattfindet und insbesondere in der ersten Zeit nach Inkrafttreten des Gesetzes noch erhebliche Informationsdefizite bestehen, dient die Erteilung einer Verwarnung als verfahrensabschließendes Angebot mit dem Ziel, die Angelegenheit auf einfache Art und Weise zu erledigen. Damit kann ein förmliches und aufwändiges Bußgeldverfahren vermieden werden. Dies hat zum Einen den Vorteil, dass die Prostituierten sich nicht näher mit den unbekanntem und insbesondere für Migrantinnen und Migranten schwer nachvollziehbaren bürokratischen Abläufen eines formalisierten Bußgeldverfahrens auseinandersetzen müssen, zum anderen muss lediglich eine Geldbuße für den Pflichtverstoß gezahlt werden, ohne auch die durch ein Bußgeldverfahren entstehende Kosten und Gebühren tragen zu müssen. Die Behörde kann neben der Verwarnung auch ein Verwarnungsgeld erheben.

Diese Art der Verfahrenserledigung ist vom Einverständnis der betroffenen Person abhängig. Das Einverständnis gilt nach Belehrung über das Weigerungsrecht durch die Behörde als erklärt, wenn die betroffene Person das Verwarnungsgeldangebot sofort oder innerhalb der Frist von einer Woche bezahlt. Die Nichtannahme oder nicht fristgerechte Zahlung führen zur Einleitung eines förmlichen Bußgeldverfahrens.

#### **Zu Absatz 2**

Das Verwarnungsgeld darf einen Regelsatz von fünfzehn Euro nicht überschreiten. Der genannte Rahmen zur Höhe des Regelsatzes geht von gewöhnlichen Tatumständen aus. Die Möglichkeit, den Regelsatz bei Vorliegen besonderer Umstände entsprechend anzupassen, wird in Absatz 4 näher geregelt.

#### **Zu Absatz 3**

Sollte eine Person mehrfach gegen die Anmeldepflicht verstoßen, so ist für diesen Fall nach den Grundsätzen des Ordnungswidrigkeitenrechts der Regelsatz entsprechend zu erhöhen. Der Regelsatz für ein Verwarnungsgeld kann höchstens fünfundfünfzig Euro betragen.

#### **Zu Absatz 4**

Die festgelegten Regelsätze gehen von gewöhnlichen Tatumständen aus. Gerade im Bereich des Prostitutionsgewerbes muss der Behörde jedoch die Möglichkeit eröffnet werden, besondere Umstände in die Bemessung der Höhe des Verwarnungsgeldes einfließen zu lassen. Denkbar sind insbesondere offenkundig schlechte finanzielle Verhältnisse der Prostituierten. In Fällen einer solchen finanziellen Notlage soll die Verwarnung ohne die Erhebung eines Verwarnungsgeldes erfolgen. Die Durchsetzung der Anmeldepflicht ist dadurch nicht gefährdet, da die Behörde die Prostituierten neben der Verwarnung auch zur Durchführung der Anmeldung nach § 10 Absatz 1 aufzufordern hat. Ein Verstoß gegen diese Anordnung stellt ebenfalls eine Ordnungswidrigkeit dar, die mit einem Bußgeld nach § 33 Absatz 1 Nummer 2 geahndet wird.

#### **Zu Abschnitt 7 (Personenbezogene Daten; Bundesstatistik)**

##### **Zu § 35 (Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten; Datenschutz)**

§ 35 enthält die bei der Ausführung dieses Gesetzes im Interesse des Datenschutzes einzuhaltenden Regelungen für die Erhebung und Nutzung personenbezogener Daten. Dabei sind für die Daten Prostitutionsgewerbetreibender neben den Vorschriften dieses Gesetzes auch die Datenerhebungs-, Datennutzungs- und Datenweitergaberegungen der §§ 11, 14 der Gewerbeordnung maßgeblich, denn anders als Prostituierte unterliegen Prostitutionsgewerbetreibende weiterhin der Anzeigepflicht nach § 14 der Gewerbeordnung. Für Betreiber eines Prostitutionsgewerbes waren daher besondere Vorschriften in diesem Gesetz in erster Linie dazu erforderlich, die Verarbeitung und Weitergabe von Daten im Zusammenhang mit der Implementierung und Überwachung der Erlaubnispflicht zu regeln.

Eine besonders sensible Ausgestaltung ist für den Umgang mit personenbezogenen Daten von Prostituierten, die insbesondere im Kontext der Anmeldung sowie – in geringerem Ausmaß – auch im Kontext der gesundheitlichen Beratung anfallen, vorgesehen.

Für die Ausgestaltung angemessener Datenschutzregeln für diese personenbezogenen Daten ist zunächst die Frage nach dem anzuwendenden datenschutzrechtlichen Standard von Bedeutung. Da es sich um Daten aus einer auf die berufliche Tätigkeit bezogenen Anmeldepflicht handelt, könnten diese zunächst bei oberflächlicher Betrachtung den gleichen Standards unterliegen wie beispielsweise Daten aus einer Gewerbeanzeige, denn



es gehört zum Wesen jeder legalen gewerblichen Tätigkeit, dass diese bekannt wird. So sind auch Prostituierte darauf angewiesen, durch Werbung für ihr Angebot für Kunden auffindbar zu sein. Auch reklamieren einige Vertreterinnen von Prostituiertenselbstorganisationen für sich, sie seien Gewerbetreibende wie alle anderen, sie wollten deshalb mit gleichen Rechten und Pflichten wie andere Gewerbetreibende versehen und keinen besonderen branchenspezifischen Regelungen unterstellt werden.

Diese Betrachtung greift indes als Ausgangspunkt für die Bestimmung des Datenschutzstandards zu kurz, weil zu berücksichtigen ist, dass Personen, die sich in diesem Bereich betätigen, auch weiterhin in ihrem Alltagsleben zahlreichen diskriminierenden Erfahrungen ausgesetzt sind, so dass Prostitution keineswegs in jeder Hinsicht ein „Beruf wie jeder andere“ ist. Insofern besteht ein besonderes schützenswertes Interesse der Betroffenen, die Offenbarung ihrer Tätigkeit selbst steuern zu können.

Wenn Prostituierte einer Anmeldepflicht bei einer Behörde unterliegen, so ist damit verbunden, dass die Behörde Kenntnis darüber erlangt, dass die betroffene Person sexuelle Dienstleistungen erbringt, also gegen Entgelt und vergleichsweise häufig sexuell aktiv ist. Dies könnte dafür sprechen, dass die Behörde damit Angaben über das Sexualleben der Betroffenen erhebt. Aus Sicht des Datenschutzes sind Personen, die – obwohl sie unter Umständen lieber anonym blieben – zu Angaben über ihr (berufliches) Sexualleben gezwungen sind, nicht weniger schutzbedürftig, als wenn es sich um eine nicht berufliche Tätigkeit handelt. Es liegt in der Natur des Sexuallebens, dass es – unabhängig von der Intention – einen sehr intimen Bereich des Persönlichkeitsrechts betrifft. Dabei ist es letztlich unerheblich, dass die Angaben über das Sexualleben die berufliche Tätigkeit der betroffenen Prostituierten betreffen.

Sicherheitshalber erscheint es daher gerechtfertigt, auf die personenbezogenen Daten von Prostituierten die Maßstäbe für die Verarbeitung besonderer (sensibler) personenbezogener Daten anzuwenden.

Sowohl das europäische (Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG) als auch in dessen Umsetzung das nationale Datenschutzrecht (Bundesdatenschutzgesetz – BDSG) normieren ein grundsätzliches Verbot der Verarbeitung besonderer (sensibler) personenbezogener Daten. § 13 des Bundesdatenschutzgesetzes zählt die Fälle enumerativ auf, in denen das Erheben besonderer Arten personenbezogener Daten zulässig ist. Dies ist nach § 13 Absatz 2 Nummer 1 des Bundesdatenschutzgesetzes unter anderem der Fall, soweit eine Rechtsvorschrift dies vorsieht. Nach § 3 Absatz 9 des Bundesdatenschutzgesetzes sind unter anderem Angaben über das Sexualleben eine besondere Art personenbezogener Daten. Eine Definition des Sexuallebens enthält weder das nationale noch das europäische Recht. Insbesondere macht es keine Aussage dazu, ob auch die Information über das berufliche Anbieten sexueller Tätigkeiten zu den datenschutzrechtlich besonders schutzwürdigen Angaben über das Sexualleben gehört. Es muss daher Sinn und Zweck der datenschutzrechtlichen Regelung bei der Auslegung herangezogen werden.

Unterstellt man sicherheitshalber, dass es bei der Anmeldung im europarechtlichen Sinne um die Angabe sensibler Daten geht, die von den Betroffenen offenbart werden müssen, ist eine Rechtsvorschrift erforderlich, die im Einklang mit Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie 95/46/EG stehen muss. Nach dieser Vorschrift können die Mitgliedstaaten „vorbehaltlich angemessener Garantien aus Gründen eines wichtigen öffentlichen Interesses“ im Wege einer nationalen Rechtsvorschrift Ausnahmen vom Verbot des Absatzes 1 vorsehen. Mit § 13 Absatz 2 Nummer 1 des Bundesdatenschutzgesetzes macht das deutsche Recht Gebrauch von dieser Ermächtigung. Danach ist eine Erhebung besonderer personenbezogener Daten zulässig, wenn eine Rechtsvorschrift dies vorsieht oder aus Gründen eines wichtigen öffentlichen Interesses zwingend erfordert. Ein wichtiges öffentliches Interesse besteht vorliegend in den mit dem Prostituiertenschutzgesetz verfolgten Zielen der Regulierung des Prostitutionsgewerbes durch Schaffung ordnungsrechtlicher Überwachungsinstrumentarien und der Verdrängung gefährlicher, sozial unverträglicher oder krimineller

Auswüchse der Prostitution. Zugleich dient die Anmeldung nach § 3 wie auch die gesundheitliche Beratung nach § 9 dem Schutz der betreffenden Personen. Diese Ziele lassen sich ohne eine namentliche Anmeldung der Prostituierten und ohne eine eindeutige Zuordnung der Gesundheitsberatungsnachweise zu einer bestimmten Personen nicht erreichen; insbesondere kann die anonyme Bereitstellung von Beratungs- und Untersuchungsangeboten nicht die erhofften Regelungserfolge erreichen.

Der Gesetzentwurf sieht jedoch umfangreiche Vorkehrungen vor, um die belastenden Eingriffe so gering wie möglich zu halten, und um die Grundrechte und die Privatsphäre der Betroffenen so gut wie möglich zu garantieren.

Ein wesentliches Element, mit dem die Weiterverbreitung der offenbaren Daten eingeschränkt und zum Teil in die Eigenverantwortung der Betroffenen gegeben wird, ist die vorgesehene Aliasbescheinigung, durch die eine angemeldete Person eigentlich nur einmal, nämlich gegenüber der Anmeldebehörde, ihren wahren Namen, ihr Alter und ihre Adresse offenbaren und mit der Erbringung sexueller Dienstleistungen in Verbindung bringen muss; für alle Folgeakte kann durchgängig auf die Legitimationswirkung der Aliasbescheinigung aufgebaut werden.

Ein weiteres Element sind die Verpflichtungen der datenerhebenden und datenverarbeitenden Stellen zur zeitnahen Löschung der Daten nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Anmeldung, sowie die für die Betreiber normierten Sorgfaltspflichten hinsichtlich der Aufbewahrung der bei ihnen anfallenden personenbezogenen Daten. Schließlich sieht § 35 auch eine auf die allernotwendigsten Konstellationen beschränkte Ausgestaltung der Befugnisse zur Datenweitergabe vor.

#### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 enthält die Grundbefugnis für das Erheben, Verarbeiten und Nutzen der personenbezogenen Daten, für die es zur Ausführung dieses Gesetzes ankommt. Für Prostitutionsgewerbetreibende wird zusätzlich auf die einschlägigen Vorschriften der Gewerbeordnung verwiesen.

#### **Zu Absatz 2**

Absatz 2 drückt eine enge Zweckbindung der Daten aus.

#### **Zu Absatz 3**

Absatz 3 formuliert die Zweckbindung für die behördeninterne Weitergabe der Daten aus der Anmeldung nach § 3 und trifft Vorschriften für deren fristgebundene Löschung.

#### **Zu Absatz 4**

Absatz 4 grenzt die Weitergabe an nicht-öffentliche Stellen auf Fälle der anonymisierten oder pseudonymisierten Weitergabe zu Forschungs- und Statistikzwecken ein.

#### **Zu Absatz 5**

Die Weitergabe an öffentliche Stellen ist auf Fallkonstellationen beschränkt, in denen die Weitergabe unerlässlich für die Erfüllung der Aufgaben ist; sie ist nämlich nur dann vorgesehen, wenn die Kenntnis der Daten für Maßnahmen nach §§ 6 und 8 Absatz 2 erforderlich ist, wenn die Kenntnis der Daten zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl erforderlich ist, oder wenn dies zur Erfüllung der Aufgaben nach Abschnitt 2 oder Abschnitt 5 dieses Gesetzes erforderlich ist. Damit ist § 35 Absatz 5 wesentlich restriktiver ausgestaltet als die vergleichbare Vorschrift des § 14 Absatz 6 und 8 der Gewerbeordnung.

### **Zu Absatz 6**

Absatz 6 sieht eine regelmäßige Datenübermittlung nur an die an den Tätigkeitsorten der Prostituierten zuständigen Behörden vor. Auf einen umfangreichen Katalog an regelmäßigen Datenübermittlungen nach dem Vorbild des § 14 Absatz 8 der Gewerbeordnung wurde verzichtet, dies ist auch nicht erforderlich. Soweit einzelne der in § 14 Absatz 8 aufgeführten Stellen Daten von Prostituierten überhaupt für ihre Aufgabenerfüllung brauchen würden – beispielsweise im Kontext von Strafermittlungsverfahren wegen Vorenthaltens der Sozialversicherungsbeiträge durch die Betreiber oder wegen Schwarzarbeit - können sie die notwendigen Daten, soweit sie konkret erforderlich sind, einzelfallbezogen unter den Voraussetzungen des Absatzes 9 anfordern.

### **Zu Absatz 7**

Für die bei der gesundheitlichen Beratung nach § 9 anfallenden Daten von Prostituierten ist angesichts der besonders hohen Sensibilität gesundheitsbezogener Daten eine besonders strenge Zweckbindung vorgesehen: sie dürfen nur für Zwecke der Beratung verarbeitet werden, ansonsten dürfen sie nur mit Einwilligung der Prostituierten nach § 4a des Bundesdatenschutzgesetzes an eine andere Stelle übermittelt werden.

### **Zu Absatz 8**

Absatz 8 entspricht § 14 Absatz 8 Satz 3 der Gewerbeordnung und hat wie dieser klarstellende Funktion.

### **Zu Absatz 9**

Absatz 9 bestimmt, dass über die oben genannten Fälle hinaus Übermittlungen der nach diesem Gesetz erhobenen Daten nur zulässig sind, soweit die Kenntnis der Daten zur Verfolgung von Straftaten oder von Ordnungswidrigkeiten wegen eines Verstoßes gegen dieses Gesetz erforderlich ist oder eine besondere Rechtsvorschrift dies vorsieht.

### **Zu § 36 (Bundesstatistik)**

Das Fehlen von Daten und statistischen Erkenntnissen zur legalen Prostitution in ihren unterschiedlichen Ausprägungen und zur Zahl der in diesem Bereich tätigen Personen spielt in der fachlichen Diskussion der letzten Jahre eine große Rolle. Es ist zu erwarten, dass eine Bundesstatistik unter anderem einen wesentlichen Beitrag zu einer weiteren Versachlichung der Diskussion leisten kann. Verlässliche Daten können auch dazu beitragen, die notwendigen Unterstützungsangebote sachgerecht zu dimensionieren und zu planen. Die Vorschrift enthält die gesetzliche Grundlage zur Einführung einer Bundesstatistik; eine Ermächtigungsgrundlage für die weitere Konkretisierung durch Rechtsverordnung ist in § 37 Absatz 2 Nummer 5 vorgesehen.

### **Zu Abschnitt 8 (Sonstige Bestimmungen)**

#### **Zu § 37 (Rechtsverordnungen)**

##### **Zu Absatz 1**

Absatz 1 bündelt Verordnungsermächtigungen zum Erlass einer Rechtsverordnung für drei Bereiche von Mindestanforderungen an Prostitutionsgewerbe: Durch Rechtsverordnung können die als Erlaubnisvoraussetzung relevanten Mindestanforderungen an Betriebsstätten nach § 16, die ebenfalls als Erlaubnisvoraussetzung relevanten Mindestanforderungen an die Ausstattung von Prostitutionsfahrzeugen nach § 17 sowie die beim Betrieb von Prostitutionsgewerben einzuhaltenden Anforderungen zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit näher bestimmt werden.

## **Zu Absatz 2**

Absatz 2 enthält weitere Grundlagen für den Erlass von Rechtsverordnungen, und zwar solche zur näheren verwaltungsförmigen Ausgestaltung des Verfahrens der Anmeldepflicht und zur Ausgestaltung der Anmeldebescheinigung sowie der Aliasbescheinigung nach § 5 Absatz 2 und 3, zu den bei einem Erlaubnisantrag vorzulegenden Nachweisen, sowie zur Regelung der Datenübermittlung und zur Ausgestaltung der Statistik.

## **Zu § 38 (Übergangsregelungen)**

### **Zu Absatz 1**

Die Vorschrift regelt eine Übergangsfrist von drei Monaten für die Anmeldung von Prostituierten nach § 3 Absatz 1. Entsprechend müssen Betreiber ebenfalls erst drei Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes gewährleisten, dass alle in ihrem Gewerbe tätigen Prostituierten eine Anmeldebescheinigung vorlegen; dies ergibt sich aus Absatz 3.

### **Zu Absatz 2**

Die Vorschrift gestaltet eine schrittweise Anwendbarkeit der gesetzlichen Verpflichtungen für bereits bestehende Prostitutionsgewerbe.

Die Fortführung dieser Gewerbe gilt zunächst weiterhin als erlaubt; dies ist allerdings daran gebunden, dass der Betreiber spätestens innerhalb einer Frist von drei Monaten sein Gewerbe als Prostitutionsgewerbe bei der zuständigen Erlaubnisbehörde angezeigt hat und spätestens nach Ablauf von sechs Monaten einen Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis vorgelegt hat.

Auch an die wichtigsten sonstigen Betreiberpflichten ist der Betreiber spätestens nach drei Monaten gebunden.

### **Zu Absatz 3**

Bereits mit Inkrafttreten des Gesetzes hat der Betreiber nach § 25 dafür Sorge zu tragen, dass in seinem Gewerbe keine Personen als Prostituierte tätig werden, bei denen Grund zur Besorgnis besteht, dass sie nicht über die zum eigenen Schutz erforderliche Einsicht verfügen. Auch die gesetzlichen Vorgaben des § 26 über die Vertragsgestaltung und über die Grenzen von Weisungen und betrieblichen Vorgaben im Verhältnis zwischen Betreiber und Prostituierten müssen bereits ab Inkrafttreten eingehalten werden.

In Übereinstimmung mit der für Prostituierte geltenden Übergangsfrist hat der Betreiber ab drei Monaten nach Inkrafttreten gemäß § 27 auf die Einhaltung der Anmeldepflicht und der Pflicht zur gesundheitlichen Beratung hinzuweisen und sich entsprechende Anmelde- oder Aliasbescheinigungen vorlegen zu lassen. Außerdem hat er den in § 28 geregelten Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten nachzukommen.

### **Zu Absatz 4**

Die zuständige Behörde kann auch vor der Entscheidung über den Antrag Anordnungen und Auflagen nach § 15 treffen; die Fortführung des Gewerbes kann unter den Voraussetzungen des § 21 Absatz 2 und 3 untersagt werden.

### **Zu Absatz 5**

Für Betriebsstätten des Prostitutionsgewerbes, die bereits bei Verkündung des Gesetzes bestanden haben, können Ausnahmen von den Mindestanforderungen nach § 16 Absatz 2 gestattet werden, wenn die Erfüllung dieser Anforderungen mit unverhältnismäßigem

Aufwand verbunden wäre und die schützenswerten Interessen von Prostituierten, von Beschäftigten und von Kundinnen und Kunden auf andere Weise gewährleistet werden.

### **Zu § 39 (Evaluation)**

Eine Evaluation der Auswirkungen dieses Gesetzes ist gesetzlich vorgesehen. Um eine aussagekräftige Einschätzung der Auswirkungen vornehmen zu können, ist es erforderlich, eine fünfjährige Anwendungspraxis als Erkenntnisgrundlage zugrunde zu legen; die Evaluation soll daher fünf Jahre nach Inkrafttreten einsetzen. Zur Bewertung der Auswirkungen des Gesetzes ist neben der Einbeziehung einschlägigen wissenschaftlichen Sachverständigen die Einbeziehung der auf Ebene der Bundesländer gesammelten Erfahrungen der Anwendungspraxis ebenso notwendig; empfehlenswert dürfte auch die exemplarische Auswertung von Modellen guter örtlicher Praxis sein. Um bei der Erstellung der externen wissenschaftlichen Grundlage für den Evaluationsbericht unterschiedliche fachliche Sichtweisen und unterschiedlicher Ebenen praktischer Umsetzungserfahrung einzubeziehen, erscheint die Einsetzung eines Beirats bei der wissenschaftlichen Begutachtung als geeignetes Instrument. Ein Bericht über die Ergebnisse der Evaluation ist dem Bundestag durch die Bundesregierung in angemessener Frist vorzulegen.

### **Zu Artikel 2 (Änderung des Prostitutionsgesetzes)**

Mit der Einfügung eines neuen Absatzes 1 in § 3 werden die Grenzen des Weisungsrechts von Arbeitgebern gegenüber Prostituierten präzisiert.

Mit dem Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes im Jahr 2002 ist es grundsätzlich möglich geworden, Prostitution in Form von Arbeitsverhältnissen zu organisieren, wenngleich von dieser Möglichkeit bislang nur äußerst selten Gebrauch gemacht wird, weil eine arbeitsvertragliche Ausgestaltung offenbar weder für Prostitutionsgewerbetreibende noch für die meisten Prostituierten besonders attraktiv erscheint. Im Zuge strafrechtlicher Verfahren sind in der letzten Zeit jedoch in einigen Fällen die Beziehungen zwischen Betreibern von Pauschalclubs bzw. sog. Flat-Rate-Bordellen nachträglich durch die Gerichte als Beschäftigungsverhältnis eingeordnet worden, wofür – neben anderen Elementen – auch das Ausmaß der Weisungen und Vorgaben der Betreiber gegenüber Prostituierten als Kriterium herangezogen wurde.

Grundsätzlich findet auch auf Arbeitsverhältnisse in der Prostitution § 106 der Gewerbeordnung Anwendung, wonach der Arbeitgeber Inhalt, Ort und Zeit der Arbeitsleistung nach billigem Ermessen näher bestimmen kann, soweit diese Arbeitsbedingungen nicht durch den Arbeitsvertrag, Bestimmungen einer Betriebsvereinbarung, eines anwendbaren Tarifvertrages oder gesetzliche Vorschriften festgelegt sind; dies gilt auch hinsichtlich der Ordnung und des Verhaltens der Arbeitnehmer im Betrieb.

Bei Erlass des Prostitutionsgesetzes ist der Gesetzgeber jedoch davon ausgegangen, dass innerhalb eines Beschäftigungsverhältnisses in der Prostitution keine Weisung des Arbeitgebers zulässig ist, die auf das Ob und Wie sowie das Ausmaß der Vornahme sexueller Dienstleistungen gerichtet ist.

Dies ergibt sich als Konsequenz der Ausgestaltung des § 1 des Prostitutionsgesetzes als zivilrechtlich unvollkommene Verbindlichkeit, der auch auf Arbeitsverträge mit Prostituierten Anwendung findet. Durch schuldrechtlichen Vertrag kann eine Vereinbarung über die Erbringung sexueller Dienstleistungen zwar eingegangen werden, es besteht jedoch kein Anspruch des Vertragspartners auf Vornahme der sexuellen Handlungen, sondern lediglich ein Anspruch auf die Gegenleistung, wenn sexuelle Handlungen auf der Grundlage einer Vereinbarung erbracht worden sind. Folglich kann auch ein Arbeitgeber keinen Anspruch auf Befolgung einer Weisung haben, wenn sich diese auf sexuelle Dienstleistungen bezieht, also beispielsweise die Weisung zur Annahme eines bestimmten Kunden, zur Festlegung bestimmter Sexualpraktiken oder zur Häufigkeit sexueller Kontakte.

Da aber das Bestehen eines Weisungsrechts allgemein als wichtiges Leitmerkmal für das Bestehen eines Beschäftigungsverhältnisses und damit auch für das vom damaligen Gesetzgeber erwünschte Ergebnis des Zugangs zur Sozialversicherung angesehen wurde, sah § 3 des Prostitutionsgesetzes eine Klarstellung vor, wonach bei Prostituierten das eingeschränkte Weisungsrecht im Rahmen einer abhängigen Tätigkeit der Annahme einer Beschäftigung im Sinne des Sozialversicherungsrechts nicht entgegensteht.

Diese Regelung wurde seitdem durch die Rechtsprechung auch herangezogen, um die Grenzen strafbaren Verhaltens von Bordellbetreibern gegenüber Prostituierten nach § 181a des Strafgesetzbuches neu zu bestimmen. Als gesicherte Rechtsprechung kann heute angesehen werden, dass Weisungen, die Art oder Ausmaß der Prostitutionsausübung betreffen, unter den weiteren Voraussetzungen der Norm immer nach § 181a Absatz 1 Nummer 2 des Strafgesetzbuches strafbar sind. Die übrigen Weisungen (z. B. in Bezug auf Ort, Zeit) sind demgegenüber nur strafbar, wenn sich die Prostituierte der Weisung wegen wirtschaftlicher oder persönlicher Abhängigkeit nicht entziehen kann.

Das Fehlen einer eindeutigen Aussage zu den inhaltlichen Grenzen des Direktionsrechts im Text des Prostitutionsgesetzes wird seit dessen Inkrafttreten häufig als unbefriedigend bewertet, weil es wiederholt zu Missverständnissen Anlass gegeben hat.

Durch Einfügung des neuen Absatzes 1 in § 3 wird eine ausdrückliche Formulierung nunmehr nachgeholt. § 3 Absatz schränkt nun das Direktionsrecht nach § 106 der Gewerbeordnung für Arbeitsverhältnisse wirksam ein. Inhaltliche Bestimmungen der Arbeitsleistung sowie verhaltensbezogene Weisungen gegenüber Prostituierten sind dann unzulässig, soweit sie Art oder Ausmaß sexueller Dienstleistungen betreffen. Umgekehrt können Weisungen zum Inhalt der Arbeitsleistung dann zulässig sein, wenn sie sich nicht auf sexuelle Dienstleistungen beziehen. Weisungen zu Zeit und Ort sowie zur Ordnung im Betrieb sind damit in den Grenzen des § 106 ebenfalls weiter zulässig; sie werden unter anderem durch die Regeln billigen Ermessens begrenzt. Schon arbeitsrechtlich besteht damit eine Art Übermaßverbot auch für Weisungen zu Ort, Zeit, Verhalten und Leistungsinhalt, die sexuelle Handlungen nicht betreffen. Unzulässige Weisungen brauchen arbeitnehmerseitig nicht eingehalten zu werden, eine Abmahnung oder sonstige arbeitsrechtliche Reaktionen des Arbeitgebers wegen solcher Weisungsverstöße wären unwirksam.

Weisungen unter Verstoß gegen den neuen Absatz 1 des § 3 erfüllen – bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen - auch weiterhin den Straftatbestand des § 181a Absatz 1 Nummer 2 des Strafgesetzbuches.

### **Zu Artikel 3 (Änderung der Gewerbeordnung)**

Nach wohl überwiegender Auffassung ist die persönliche Ausübung der Prostitution kein Beruf wie jeder andere und kein Gewerbe im Sinne der Gewerbeordnung. Auch wenn einige Kommunen Gewerbeanzeigen von Prostituierten entgegennehmen, besteht im Verwaltungsvollzug weitgehende Übereinstimmung, dass Prostituierte kein nach § 14 Absatz 1 der Gewerbeordnung anmeldepflichtiges Gewerbe ausüben. Angesichts der Besonderheiten der Prostitution ist dies auch sachgerecht, da anderenfalls z.B. die Grunddaten des Gewerbes (Name, betriebliche Anschrift, angezeigte Tätigkeit) gemäß § 14 Absatz 5 Satz 2 der Gewerbeordnung allgemein zugänglich gemacht werden dürften. Gleichwohl besteht in der Praxis zum Teil Unsicherheit darüber, ob die Ausübung der Prostitution ein Gewerbe darstellt, das in den Anwendungsbereich der Gewerbeordnung fällt. Mit der Änderung des § 6 Absatz 1 Satz 1 wird daher klargestellt, dass die Gewerbeordnung auf die persönliche Ausübung der Prostitution keine Anwendung findet. Mit dem Prostituiertenschutzgesetz nach Artikel 1 wird ein spezialgesetzlicher Regelungsrahmen geschaffen, der auch Vorschriften für die persönliche Ausübung der Prostitution umfasst. Dazu gehören insbesondere die Einführung einer Anmeldepflicht nach § 3 des Prostituiertenschutzgesetzes sowie ordnungsrechtliche Kontroll- und Eingriffsinstrumentarien. Es

besteht daher kein Bedürfnis für eine subsidiäre Anwendung der Gewerbeordnung auf Prostituierte.

Davon zu unterscheiden ist der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes. Hier handelt es sich um ein Gewerbe im Sinne der Gewerbeordnung, so dass insbesondere auch eine Anzeigepflicht nach § 14 Absatz 1 der Gewerbeordnung besteht.

Darüber hinaus erfolgt mit der Ersetzung des Wortes „Rechtsbeistände“ durch das Wort „Rechtsdienstleister“ eine redaktionelle Änderung in Folge des Gesetzes über außergerichtliche Rechtsdienstleistungen vom 12. Dezember 2007 (Rechtsdienstleistungsgesetz; BGBl. I S. 2840); diese Änderung hat inhaltlich keine Bezüge zum Regelungsgegenstand des Prostituiertenschutzgesetzes.

#### **Zu Artikel 4 (Änderung des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes)**

Durch die Aufnahme des Prostitutionsgewerbes in die Liste des § 2a Absatz 1 wird der Tatsache Rechnung getragen, dass im Bereich der Prostitution ein vergleichbar hohes Risiko für die mit dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz zu bekämpfenden Missstände besteht, wie in den anderen dort aufgeführten Branchen.

Die Vorschrift verpflichtet die Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, eines der in § 2a genannten Ausweispapiere als Identitätsnachweis mitzuführen und dieses den Behörden der Zollverwaltung auf Verlangen vorzulegen. Für diese Zwecke reicht das Aliasdokument nach dem Prostituiertenschutzgesetz nicht aus.

Der Betreiber eines Prostitutionsgewerbes wird durch § 2a verpflichtet, Prostituierte auf die Verpflichtung zum Mitführen eines amtlichen Identitätsnachweises hinzuweisen.

Während ein Teil der dem Prostitutionsgewerbe zuzurechnenden Betriebe möglicherweise bereits bislang schon durch Nummer 2 oder ggf. auch durch Nummer 5 erfasst war, ist nun klargestellt, dass diese Verpflichtung die Prostitutionsbranche insgesamt betrifft.

Die Vorschrift erleichtert damit die schon jetzt bestehende Aufgabenwahrnehmung durch die Zollverwaltung.

#### **Zu Artikel 5 (Änderung des Bundeszentralregistergesetzes)**

Durch die vorgesehene Ergänzung des § 41 wird es den Behörden ermöglicht, im Rahmen der Zuverlässigkeitsüberprüfung nach dem Prostituiertenschutzgesetz unbeschränkte Auskünfte aus dem Bundeszentralregister einzuholen.

#### **Zu Artikel 6 (Inkrafttreten)**

Das Prostituiertenschutzgesetz nach Artikel 1 sowie die übrigen Artikel dieses Gesetzes treten sechs Monate nach Verkündung im Bundesgesetzblatt in Kraft. Der Zeitraum bis zum Inkrafttreten ist aufgrund des notwendigen organisatorischen Vorlaufs für den Vollzug der Neuregelungen erforderlich; unter anderem benötigen die für die Ausführung dieses Gesetzes zuständigen Bundesländer ausreichend Zeit für die Bestimmung der zuständigen Behörden und die Schaffung der hierzu jeweils erforderlichen landesrechtlichen Rechtsgrundlagen. Gleichzeitig erhalten die von der Anwendung des Gesetzes betroffenen Personen ausreichend Zeit, sich auf das Inkrafttreten vorzubereiten.