

So nicht!

Hinweise und Empfehlungen der Fachstelle contra zu den Gesetzentwürfen Prostituiertenschutzgesetz und Formulierungshilfe Menschenhandel

Mitten in der Sommerpause haben BMFSFJ und BMJV zwei Gesetzentwürfe vorgelegt: den Entwurf zum sogenannten Prostituiertenschutzgesetz¹ und eine Formulierungshilfe zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels².

Eins der erklärten Ziele beider Gesetzentwürfe ist, den Menschenhandel bekämpfen und verhindern zu wollen. Dieses Ziel wird mit den vorgelegten Regelungen jedoch gefährdet und sogar konterkariert.

Intention dieses Statements ist, die zur Stellungnahme aufgerufenen Stellen wie Ministerien und Behörden, Verbände und Abgeordnete aus Schleswig-Holstein zu ermutigen und aufzufordern, sich insbesondere gegen die Anmeldepflicht und verpflichtende Gesundheitsberatung von Prostituierten³ sowie die vorgeschlagene Neuregelung der Straftatbestände zu Menschenhandel auszusprechen.

I Gesetzentwurf zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels

Spätestens seit Inkrafttreten der Richtlinie im Jahr 2013 waren Anpassungen an internationale Vorgaben (EU-Richtlinie 2011/36/EU) notwendig und geboten. Ein Blick in den vorgelegten Entwurf zeigt, dass die Straftatbestände so komplex und unübersichtlich ausgestaltet sind, dass die ohnehin schon schwierige Strafverfolgung des Menschenhandels und der damit verbundenen Straftaten noch schwieriger würde. Zudem fehlt deutlich die Orientierung am Schutz der Betroffenen. Das kritisieren wir und verweisen im Detail auf die ausführliche [Stellungnahme](#) unseres Bundesverbandes, dem Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK) e.V.

II Das sogenannte Prostituiertenschutzgesetz

Erklärte Ziele des Gesetzentwurfes sind u.a.⁴,

- „das Selbstbestimmungsrecht von Menschen in der Prostitution zu stärken“,
- die „Rechtssicherheit für die legale Ausübung der Prostitution zu verbessern“ und
- „Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei zu bekämpfen“.

Diese Ziele werden aus unserer Sicht entscheidend durch zwei Punkte zunichte gemacht: die Anmeldepflicht und die verpflichtende Gesundheitsberatung für Prostituierte. Beides lehnen wir grundsätzlich ab. Argumentiert wird, man könne damit

- Prostituierte (muttersprachlich) über alle notwendigen Informationen zu ihren Rechten, Pflichten und ggf. Beratungsangeboten informieren,
- Verdachtsfälle auf Straftaten, z.B. des Menschenhandels durch den Kontakt während der Anmeldung erkennen und eine Weitervermittlung an Strafverfolgungsbehörden und / oder Beratungsstellen veranlassen,

¹ Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen

² Formulierungshilfe für die Empfehlungen des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz für ein (...)Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Ergänzung des 49. Gesetzes zur Änderung des Strafgesetzbuches, ist als Änderungsantrag (Drucksache 18/4613) in o.g. Ausschuss eingebracht worden.

³ Wir verwenden in dieser Stellungnahme den Begriff „Prostituierte“, da dieser gesetzlich geprägt ist. Für den allgemeinen Diskurs empfehlen wir den Begriff „Sexarbeiter*in“ zu verwenden, da dieser aus unserer Sicht die selbstbestimmte Tätigkeit in den Vordergrund stellt.

⁴ Gesetzesbegründung, S. 32

- die Zahl und Verteilung der Prostituierten in Deutschland erfassen.

Diese Einschätzungen halten wir für unrealistisch.

Hohe Hürden und Anforderungen verhindern Anmeldung oder begünstigen Pro-Forma-Anmeldungen

Prostituierte müssen sich mit ihren vollständigen Daten, einer gültigen Meldeanschrift bei der zuständigen (nicht näher benannten!) Behörde anmelden sowie diejenigen Kommunen nennen, für deren Gebiet die Anmeldung gültig sein soll. Die Anmeldung gilt für zwei Jahre, für unter 21-Jährige ein Jahr. Auf Wunsch wird zusätzlich eine Aliasbescheinigung ausgestellt. Bei der Anmeldung muss nachgewiesen werden, dass die jährlich erforderliche gesundheitliche Beratung beim Öffentlichen Gesundheitsdienst erfolgt ist, bei unter 21-Jährigen halbjährlich.

Wir fragen uns: wer wird diese Anforderungen erfüllen können? Die Anmeldung und somit auch das „Outing“ verlangt schon von gut informierten Personen ein besonderes Maß an (beruflicher) Identitätsklärung, Mut, Vertrauen in den hiesigen Datenschutz und selbstverständlich gute Kenntnisse über den behördlichen Vorgang, die zu erbringenden Nachweise und seine Folgen.

Dazu muss man wissen: der weitaus größte Teil aller in der Prostitution Tätigen sind Migrant*innen, in Schleswig-Holstein ca. 65 bis 85 Prozent⁵. Aus der Beratung von in der Prostitution tätigen Migrantinnen wissen wir, dass nicht wenige

- sich in besonders prekären Lebenssituationen befinden,
- über geringe Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen und
- zum Teil nicht lesen und schreiben können.

Dies trifft auch zu auf diejenigen, die unter massivem Druck stehen und der Prostitution nicht selbstbestimmt nachgehen können und auf Opfer von Menschenhandel. Somit kann die verlangte Anmeldeprozedur kaum bewerkstelligt werden. Zumindest nicht ohne Hilfe.

Und wer kann diese Hilfe leisten? Entsprechende Beratungsangebote – wie von uns gefordert – sind dünn gesät bzw. existieren nicht. Wir befürchten, dass kriminelle Profiteur*innen sich genau dieses Anmeldeprozedere zunutze machen, um Menschen, die der Prostitution nachgehen, in Abhängigkeit zu bringen. Bekannt sein dürfte, dass hierbei häufig mit gezielten Fehlinformationen gearbeitet wird.

Völlig unberücksichtigt geblieben ist die Situation der Migrant*innen in der Prostitution, die ohne Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis tätig sind. Diese werden sich gar nicht anmelden (können). Sie sind somit auch weiterhin unsichtbar und besonders vulnerabel für Ausbeutung und Menschenhandel.

Eine weitere hohe Hürde ist die Anforderung, bei der Anmeldung bereits die Kommunen, in denen man tätig sein wird, zu benennen oder sich dann bei Wechsel jeweils neu anzumelden. Prostituierte sind bekanntermaßen eine mobile Gruppe. Etwa 25 % der in Schleswig-Holstein Tätigen sind dauerhaft an einem Ort, die restlichen 75 % migrieren innerhalb der Stadt, des Landes, des Bundes als auch weltweit. Einige von ihnen wechseln wöchentlich den Arbeitsplatz, andere nach einigen Monaten.⁶ In Anerkennung dieser Tatsachen ist es widersinnig zu verlangen, bei Anmeldung Kommunen zu benennen oder sich jeweils neu anzumelden und sich davon einen Erkenntnisgewinn zu erhoffen.

Unerwartete Folgen: ein Graubereich wird neu eröffnet, Straftaten bleiben unerkannt

Mit der Anmeldepflicht wird aus unserer Sicht ein neuer Graubereich eröffnet. Da sich nicht alle in der Prostitution Tätigen anmelden werden, wollen oder können, sind sie auch damit erpressbar. Zugleich werden vermutlich einige der Frauen, die von Gewalt und Menschenhandel betroffen sind, angemeldet

⁵ Die Einschätzungen stammen aus erfolgten Befragungen und Zusammenfassungen aus Schleswig-Holstein, z.B. im Jahr 2014 im Rahmen der Konzeptarbeit durch das Frauenwerk der Nordkirche im Auftrag des Sozialministeriums SH.

⁶ Ebd.

sein/werden. Denn aus unserer Sicht ist eine Anmeldung unter solchen Umständen durchaus realisierbar und zwar ohne, dass dieses den zuständigen Behördenmitarbeiter*innen auffallen muss. Zudem zeigt die Erfahrung aus der Beratungsarbeit, dass es in einem behördlichen Erstkontakt nur schwerlich möglich sein wird, Anzeichen für Menschenhandel zu erkennen, selbst wenn der Rahmen geschützt ist und muttersprachliches Personal hinzugezogen wird. Auch die verpflichtende Gesundheitsberatung erhöht diese Chancen nicht, da ihr der vertrauensbasierte Ansatz der Freiwilligkeit und Anonymität fehlt.

Schieflage zwischen Auflagen an Prostituierte und Betreiber*innen

Während Prostituierte (die man vermeintlich schützen will) sich alle ein bzw. zwei Jahre anmelden müssen, wenn sie ihre Tätigkeit fortsetzen wollen, wird die Erlaubnis für das Betreiben eines Prostitutionsgewerbes in der Regel ohne Befristung erteilt⁷.

Problem der unzureichenden Bekanntmachung von Rechten und Pflichten besteht fort

Bereits heute erreichen die Informationen über Rechte, Pflichten und Beratungsangebote bei weitem nicht alle in der Prostitution Tätigen. Dies liegt u.a. daran, dass Informationen nicht mehrsprachig vorliegen, nicht digital abrufbar sind und nicht durch aufsuchende Arbeit verbreitet werden. Künftig sollen zwar o.g. Informationen im Rahmen der Anmeldepflicht und Gesundheitsberatung gegeben werden - aber wie erreichen nun die wichtigen Informationen über die Pflicht und das Prozedere zur Anmeldung und Gesundheitsberatung alle Adressat*innen? Und wie erfahren diese - in geeigneter Weise und muttersprachlich – welche Stellen ansprechbar sind? Ein Bedarf an Aufklärung und Information bleibt also weiterhin bestehen und wird nur verlagert. Einen Mehrwert erkennen wir auch an dieser Stelle nicht.

Entmündigung statt Stärkung

Durch die Zwänge, die der Gesetzesentwurf einführen will, wird erwachsenen und mündigen Menschen abgesprochen, Entscheidungen für sich selbst treffen zu können. So kann beispielweise die Erteilung einer Anmeldung versagt werden, wenn festgestellt wird, dass eine Person nicht über die nötige Einsicht zum eigenen Schutz verfügt. Wie das festgestellt werden soll und welche Qualifikation die Behördenmitarbeiter*innen dafür mitbringen müssen, ist nicht bekannt. Ein solches Prozedere widerspricht vollkommen dem selbsterklärten Anliegen des Gesetzesentwurfes, das Selbstbestimmungsrecht der Menschen, die in der Prostitution tätig sind, zu stärken und ist – ganz nüchtern betrachtet – absolut entwürdigend.

Finanzielle und bürokratische Belastung der Kommunen und Länder – Enormer Erfüllungsaufwand!

Allein die Umsetzung der Anmeldepflicht und verpflichtenden Gesundheitsberatung sowie die Einrichtung / Sicherstellung der dahinter stehenden Verfahrenswege kostet die Länder und Kommunen jährlich mehrere Millionen Euro⁸. Ein beachtlicher Teil davon wäre auch – abseits von der Regulierung der Prostitutionsstätten – durch das Land Schleswig-Holstein und die schleswig-holsteinischen Kommunen zu erbringen. Es muss davon ausgegangen werden, dass in jeder Kommune entsprechende Maßnahmen getroffen werden müssen. Aus unserer Sicht wären auch Schulungsmaßnahmen etc. unabdingbar. Der Aufwand der Verwaltung ist als sehr hoch und kostenintensiv einzuschätzen, insbesondere im Hinblick auf den – eher als gering einzuschätzenden – Nutzen.

Datenschutzrechtliche Bedenken

Die Anmeldepflicht ist aus unserer Sicht auch deshalb abzulehnen, da mit ihrer Einführung besonders sensible Daten erhoben werden sollen (u.a. Angaben zum Sexualleben einer Person). In den Niederlanden wurde die ebenfalls angestrebte Registrierung von Sexarbeiter*innen im Übrigen aus

⁷ Vgl. Gesetzentwurf, § 11 Abs. 1. Lediglich die Erlaubnis für das Bereitstellen eines Prostitutionsfahrzeugs wäre gem. § 11 Abs.

⁴ auf maximal drei Jahre zu befristen.

⁸ Laut Tabelle 2 „Erfüllungsaufwand der Verwaltung“ der Gesetzesbegründung, S. 49 ff

Gründen des Datenschutzes verboten. Argumentativ nachvollzogen werden kann dies in der [Date-act-Studie](#) von KOK e.V.⁹ Wir würden eine entsprechende Prüfung des Gesetzentwurfes durch Datenschutzbeauftragte begrüßen.

Fazit:

Die geplante Anmeldepflicht und verpflichtende Gesundheitsberatung sind nicht zielführend. Im Gegenteil: diese bürokratischen und menschlichen Hürden erschweren den in der Prostitution tätigen Menschen ihre Arbeit, sie fördern ihre Stigmatisierung und tragen zugleich nicht dazu bei, ihre Situation in irgendeiner Weise zu verbessern. Darüber hinaus eröffnen gerade diese Maßnahmen einen neuen Graubereich, der Ausbeutung und Menschenhandel begünstigt.

Die Umsetzung ist mit einem hohen bürokratischen und kostenintensiven Aufwand für Länder und Kommunen verbunden bei gleichzeitig infrage stehendem Nutzen (sowohl für selbstbestimmt tätige Prostituierte als auch für Betroffene von Ausbeutung, Zuhälterei, Menschenhandel). Dringend muss geprüft werden, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen datenschutz- und verfassungsrechtlich nicht bedenklich sind, da Daten über Sexualität erhoben werden und Prostituierte die EINZIGEN Adressat*innen einer verpflichtenden Gesundheitsberatung sind.

Besonders vehement treten wir dem Argument entgegen, dass derartige Kontrollmaßnahmen, Auflagen (und Verbote) geeignet sein könnten, Menschenhandel zu bekämpfen. Ebenso wenig geeignet sind unnötig komplizierte Straftatbestände, wie sie für den Bereich Menschenhandel jetzt vorgeschlagen wurden. Stattdessen sollten endlich Umsetzungslücken zum Schutz der Opfer geschlossen werden¹⁰.

Alternativen:

Die zur Umsetzung der Anmeldepflicht und verpflichtenden Gesundheitsberatung benötigten Finanzmittel könnten von Land und Kommunen weit effektiver und erfolgversprechender eingesetzt werden, indem:

- aufsuchende Arbeit / Streetwork-Angebote eingerichtet werden, die direkt an den Arbeitsorten die wichtige Informations- und Präventionsarbeit leisten und ein dahinterstehendes Beratungsangebot für Sexarbeiter*innen nach bekannten und bewährten Konzepten Sozialer Arbeit errichtet wird,
- anonyme und kostenlose STI-Angebote ausreichend und flächendeckend bereitgestellt werden,
- das Beratungsangebot für von Ausbeutung und Menschenhandel Betroffene ausgebaut wird.

Wir bitten Ministerien, Verbände und Abgeordnete aus Schleswig-Holstein, die Umsetzung der problematisierten Maßnahmen abzulehnen und stattdessen geeignete Alternativen voranzubringen.

Kiel, 19. August 2015

contra

Fachstelle gegen Frauenhandel in Schleswig- Holstein

Jozefa Paulsen, Claudia Rabe

Postfach 35 20, 24034 Kiel;

Tel. Beratung: 0431 / 55 77 91 91

Tel. Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit: 0431 / 55 77 91 90

Fax: 0431 / 55 77 9 -150

E-mail: contra@frauenwerk.nordkirche.de

⁹ Vgl. „Das Konzept „sensibler Daten“ und die verpflichtende Registrierung von Sexarbeiter*innen als Mittel zur Bekämpfung des Menschenhandels“ in: KOK 2015, Herausforderungen des Datenschutzes in der Politik gegen Menschenhandel - Ein Praxisleitfaden, S. 55-61

¹⁰ Vgl. diverse Stellungnahmen von KOK e.V. auf www.kok-gegen-menschenhandel.de