

# Stellungnahme Bremer ProstStG

## 1. Umsetzung des politischen Auftrages

Der Entwurf geht auf einen Dringlichkeitsantrag der Fraktionen der SPD und von Bündnis90/Die Grünen zurück (Drs. 18/517)

Der Entwurf behandelt von den vier wesentlichen Elementen, die der Dringlichkeitsantrag enthält:

- Schutz vor **Diskriminierung** also **Gleichbehandlung**
- **Beteiligung** der Betroffenen ihrer Vertretungen und Hilfsorganisationen
- **Verbesserung** der Arbeitsbedingungen
- **Schutz** vor Ausbeutung

lediglich die letzten beiden. Die Elemente Antidiskriminierung/Gleichbehandlung und Beteiligung behandelt der Entwurf nicht. Die Fraktionen von SPD und Bündnis90/DieGrünen sollten den Gesetzesentwurf daher an den Senat zur Bearbeitung zurückgeben.

Es sollten seitens des Senates Empfehlungen zur Gestaltung der Beteiligung von:

- Betroffenen,
  - deren Vertretungen und
  - der Hilfsorganisationen im Bereich der Sexarbeit
- formuliert und Teil eines neuen Entwurfes werden. Es sollten konkrete Formen der Wertschätzung selbstbestimmt erbrachter sexueller Dienstleistungen seitens des Senates und der Bürgerschaft etabliert werden. Dies sollten dem
- realen Umfang,
  - dem Wert,
  - der Nachfrage nach und
  - der Wirtschaftskraft
- der Sexarbeit entsprechen.

Zu denken wäre z.B. an ein Ombutsamt, an Angebote des Empowerments für Sexarbeitende, an Patenschaften für Locations, die in Wohngebieten der sozialen Ausgrenzung unterliegen.

## 2. Rechtlich-strukturell unzulänglicher, diskriminierender und stigmatisierender Umgang mit dem Feld entgeltlicher sexueller Dienstleistungen (der Sexarbeit)

### 2.1. Allgemeine Überlegungen

Es besteht eine Gefahr, dass auch in Bremen Menschen, die in der Sexarbeit tätig sind, Opfer von Straftaten werden. Im wesentlichen handelt es sich dann um Straftaten, die von Menschen verübt werden, die die sexuellen Dienstleistungen Sexarbeitender in Anspruch nehmen (Gewaltdelikte, Ehrverletzungen, gefährdende Sexualpraktiken ohne Einwilligung, Diebstahl) oder von aussenstehenden Personen und Medien gegen die Ehrenrechte von Menschen in der Sexarbeit. In diesen Zusammenhängen müsste das Strafrecht zur Anwendung kommen. Im Sinne der Antidiskriminierung und des Gleichheitsgrundsatzes, sollten staatliche Stellen ein „ziviles Schild“ gegen Grundrechtsverletzungen im

öffentlichen Raum sein und aktiv Schutz gewähren, soweit in diskriminierender Weise gegen Sexarbeit und Sexarbeitende gesprochen, berichtet und gehandelt wird.

Daneben besteht die Gefahr, dass Menschen von Dritten dazu gezwungen werden sexuelle Dienstleistungen zu erbringen und die Gefahr, dass diesen Menschen Vermögensnachteile zugefügt werden. Auch wenn diese Gefahren in den letzten Jahrzehnten geringer geworden sind und das Gefährdungspotenzial nach Aussage der Bundesregierung begrenzt ist, sollte doch jeder Fall strafrechtlich geahndet werden. Die Anwendung von Strafrechtsnormen gegen die Verletzung der Person, ihrer Freiheitsrechte und ihres Eigentums sind dafür ausreichend. Die Sexarbeit ist kein durch Sonderstrafrecht zu behandelndes gesellschaftliche Feld. Dahingehend sollten auch die §§ 232 und 233 StGB betrachtet werden. Entsprechende Änderungen betreffen auch andere Strafrechtsnormen, die nur für die Sexarbeit bedeutsam sind. Sie könnten überflüssig sein.

Es besteht ein Mangel an Eindeutigkeit bei der rechtlichen Einordnung des Feldes der Sexarbeit. Für das Feld der Sexarbeit wird rechtlich der Begriff der Prostitution verwandt. Es wird nicht geklärt welche entgeltlichen Handlungen in welchen Zusammenhängen als sexuelle Dienstleistungen zu bezeichnen und unter den Begriff der Prostitution zu fassen sind. Es wird mit dem Begriff der Prostitution nicht geklärt zu welcher Art von Tätigkeit sexuelle Dienstleistungen gehören.

Da der Charakter der Handlungen im Feld der Sexarbeit weder bestimmt, noch eingrenzt, noch durch eine Aufzählung verdeutlicht und definiert wird, führen gesetzliche Regulierungen zur Etablierung einer Grauzone, in der eindeutige Rechtsbegriffe fehlen.

Eine klare Zuordnung der verschiedensten Formen von Sexarbeit zu anderen gesellschaftlichen Tätigkeitsfeldern bleibt offen. Eine Zuordnung zu rechtlich eindeutig geregelten Feldern von Tätigkeit wird unterlassen.

Sexarbeit ist insofern rechtlich in einer Grauzone verortet, ungleichgestellt und insoweit rechtlich-strukturell diskriminiert. Durch den Fortbestand und die Nachwirkungen von Annahmen der Sittenwidrigkeit ist Sexarbeit zudem rechtlich-strukturell stigmatisiert.

Das Feld der Sexarbeit sollte daher unter vorhandene rechtliche Regulierungen gefasst werden, die diese rechtlich-strukturelle Diskriminierung und Stigmatisierung aufheben. Soweit sachlich angezeigt, sollte dem Gleichbehandlungsgebot gefolgt werden.

Folgende **Fragen** scheinen ungeklärt:

- Handelt es sich bei entgeltlich erbrachten sexuellen Handlungen um Arbeit?
- Sind die erbrachten Handlungen als selbständige Tätigkeit zu betrachten?
- Werden diese in aller Regel als selbständige Tätigkeit erbracht?
- Werden diese lediglich ausnahmsweise in abhängiger Beschäftigung erbracht?
- Welche Kriterien unterscheiden selbständige Tätigkeit und abhängige Beschäftigung?
- Handelt es sich um eine freiberufliche Tätigkeit, die nicht dem Gewerberecht unterliegt (sondern eventuell standesrechtlich zu fassen ist)
- Welchen Kriterien sind maßgebend, um davon auszugehen, dass ein Ort an dem entgeltlich sexuelle Handlungen vorgenommen werden, als Betrieb zu betrachten ist und nicht als Praxengemeinschaft von selbständig tätigen Sexarbeitenden, die sich die Betriebskosten für diese gemeinsam genutzten, beworbenen, und unterhaltenen Räumlichkeiten in gleichberechtigt freier Vereinbarung teilen?

- Welche der Erbringung entgeltlicher sexueller Handlungen zugehörige Besonderheiten eines Betriebes für Sexarbeit erfordern eine spezifische Regulierung des Gewerberechtes und welche besonderen gewerblichen Regulierungen sind dies?
- Sofern es sich bei in Selbständigkeit erbrachter entgeltlicher sexueller Handlungen nicht um eine freiberufliche Tätigkeit handelt, sondern um eine gewerbliche Tätigkeit, welche spezifischen Besonderheiten dieser Tätigkeiten bedürfen der besonderen Regulierung und welche besonderen gewerblichen Regulierungen sind dies?
- Welche Art von Datenschutz wird der Tatsache gerecht, dass es sich bei der Erbringung entgeltlicher sexueller Handlungen um einen Akt handelt, der Teil der staatlich besonders zu schützenden Privat- und Intimsphäre der Beteiligten ist?
- Welchen Rechtsschutz vor Eingriffen und Zugriffen staatlicher Instanzen haben Räumlichkeiten, in denen entgeltlich sexuelle Dienstleistungen erbracht werden, seien dies Betriebe oder Gemeinschaftspraxen oder Einzelpraxen, vor dem Hintergrund des Schutzes der Intims- und Privatssphäre?
- Gilt in diesem Zusammenhang ein Zeugnisverweigerungsrecht und/oder eine Schweigepflicht für Sexarbeitende und Inhabende von Betrieben der Sexarbeit?
- Was wird als entgeltliche sexuelle Handlung definiert (Striptease, Lapdance, Telefonsex, Sexualassistentz, Sexualbegleitung, tantrische Massagen, gesamter Bereich der Pornoindustrie, Geschlechtsverkehr im engeren Sinne, Rollenspiele, BDSM .... )?
- Welche Felder der Sexarbeit können nach welchen Kriterien unterschieden werden?
- Welche sachlich angezeigten Sonderbehandlungen rechtlicher Natur ergeben sich daraus?

## 2.2. Schlussfolgerungen für die generelle Bewertung des Entwurfes

- Der Entwurf behandelt und beantwortet die oben genannten Rechtsfragen kaum. Er ist in diesem Sinne unzulänglich.
- Er ist eine Sondergesetzgebung ohne Nachweis ihrer Notwendigkeit. Damit setzt er die rechtlich-strukturelle Diskriminierung und Stigmatisierung des Feldes der Sexarbeit fort. Er handelt sich um einen staatlichen Eingriff in Grundrechte (Freiheit der Entfaltung der Persönlichkeit, Schutz der Privats- und Intimssphäre, Schutz des Rechtes auf sexuelle Selbstbestimmung, freie sexuelle Orientierung, Freiheit der Berufswahl) ohne hinreichende sachliche Begründung
- Der Entwurf sollte an den Senat zur Überarbeitung zurückzugeben werden. An der Überarbeitung sind in transparenter und ausreichender Weise zu beteiligen: Sexarbeitende, ihre Interessenvertretungen, Betreibende von Betriebsstätten der Sexarbeit, ihre Interessenvertretungen, sowie zumindest die Bremer Beratungsstellen für Sexarbeitende

### 3. Problematische Rechtsnormierungen und Rechtsbegriffe - Der Entwurf im Einzelnen

Im Folgenden (vorläufige) Gedanken zu Begriffen und Normierungen des Entwurfes

§	Aussage	Fragen / Kommentare
§ 1 (1)	Definition Prostitution ist: „sexuelle Dienstleistung gegen Entgelt“	a) Welche Tätigkeiten sind in diesem Begriff zusammengefasst? b) Wird der Begriff „Dienstleistung“ im Sinne von „Arbeit“ verstanden?
§ 1 (2)	Kinder- und Jugendschutz	a) Welche Schutzinteressen von Kindern und Jugendlichen sind gemeint? b) Welche Arten von Schädigung sind gemeint? c) Welche Nachweise, für solche schädigende Einflüsse gibt es? d) Gibt es Nachweise für ein förderliches Nebeneinander von Sexarbeit und Kindern und Jugendlichen?
§ 2 (3)	- Sperrzeit - Lärmemissionen erhebliche nachteilige Auswirkungen für Anwohner	a) Welche Arten von erheblichen nachteiligen Auswirkungen sind neben den Lärmemissionen konkret gemeint?
§ 2 (4)	Erlaubnis auf Zeit	a) auf welche vorstellbaren Fälle bezieht sich diese Möglichkeit?
§ 3 (1)	Der Betreiber Eigenverantwortlicher Betrieb	a) Wieso wird von Betreiber gesprochen? b) Handelt es sich in der Mehrheit um Betreiber? c) Handelt es sich in der Mehrheit um Betreiberinnen? d) treten für „Betreiber“ die gleichen Rechtsfolgen ein, wie bei einer Anmeldung eines anderen Gewerbes auf eine natürliche Person? (Eigenverantwortlichkeit)
§ 3 (2)	Führungszeugnis	a) Bei welchen Gewerbebetrieben wird von den Betreibenden ebenfalls ein Führungszeugnis verlangt? b) Welche Gründe sprechen in diesen Fällen für die Vorlage eines Führungszeugnisses? c) Welche Gründe liegen bei Betriebsstätten der Sexarbeit vor?
§ 4 (1) 1.	erforderliche Zuverlässigkeit	a) Wie ist der Begriff in anderen Fällen des Gewerberechtes inhaltlich gefüllt? b) Ist er inhaltlich bei Betrieben der Sexarbeit anders gefüllt? c) Besteht die Notwendigkeit, dieses Kriterium vorzusehen und wenn ja, warum?
§ 4 (1) 1. a.	persönlich strafrechtlich in Erscheinung getreten / Delikte gegen Leben, sex.Slbtbstmg, pers. Freiheit	a) Was genau ist mit dem Begriff „strafrechtlich in Erscheinung getreten“ gemeint? b) Gibt es eine „Verjährungsfrist“ (Straftat liegt 10 Jahre zurück o.ä.)?
§ 4 (1) 1. b.	Gemeinschaftlicher Betrieb mit anderer Person d. strafrechtlich in Erscheinung getreten ist	a) Sind Menschen in der Sexarbeit verantwortlich für das Verhalten Dritter in der Sexarbeit?
§ 4 (1) 1. c.	hinreichende Wahrscheinlichkeit	a) Wie ist der Begriff der „hinreichenden Wahrscheinlichkeit“ definiert?
§ 4 (1) 1. e.	wiederholter Verstoss gegen Auflagen - des Gesundheitsrechtes - des Arbeitsschutzes - des Jugendschutzes	a) Werden Verstöße gegen ein einzelnes diese Rechtsfelder als einschlägig im Falle des Verstosses gegen ein anderes Rechtsfeld betrachtet und ergibt sich daraus eine Wiederholung des Rechtsverstosses? b) zum Kinder- und Jugendschutz s. FragenKommentare zu § 1 (2) c) Zu Fragen des Gesundheitsrechtes und Arbeitsschutzes weiter unten
§ 4 (1) 1. f	zu befürchten ist	a) Wie ist der Begriff „zu befürchten“ definiert?
§ 4 (1) 2.	Fehlende Eignung der Räume - Lage - Beschaffenheit - Ausstattung - Einteilung	- Hier fehlen eindeutige Kriterien und Standards - Hier fehlen Klassifizierungen von Betriebsstätten nach Art und Größe und Rechtsform  a) Was ist unter welchen Umständen unter dem Kriterium „fehlende Eignung“ zu verstehen?

§	Aussage	Fragen / Kommentare
§ 4 (1) 2.a.	örtliche Abgeschiedenheit	a) Genaue Definition fehlt b) Bedeutet dass, das in Gewerbegebieten, die Abends wenig frequentiert sind keine Betriebsstätten zulässig sind?
§ 4 (1) 2.b.	- fehlendes Notrufsystem - fehlendes (mobil) Telefon	a) Was ist mit Notrufsystem gemeint? Standleitung zum Polizeirevier oder Rufbereitschaft anderer Sexarbeitender in der Betriebsstätte b) Hat der Betreibende dies zur Verfügung zu stellen? c) Sofern er dazu verpflichtet ist, begründet sich damit ein sozialversicherungspflichtiges Anstellungsverhältnis einer scheinselfständigen Sexarbeitenden?
§ 4 (1) 2.c.	ausreichende sanitäre Anlagen	a) Was ist unter welchen Umständen damit gemeint? b) Behalten erteilte Baugenehmigungen und die darin enthaltenen Auflagen ihre Gültigkeit? c) Kann aus diesen Baugenehmigungen ein Standard abgeleitet werden, der für alle anderen Betriebsstätten als Minimalanforderung im nachträglichen Verfahren (s.u.) einzuhalten ist?
§ 4 (1) 2.d.	gesonderte Schlaf- und Aufenthaltsräume	a) Gilt dies für alle Sexarbeitenden in einer Betriebsstätte? b) Gilt dies nur für abhängig beschäftigte Sexarbeitende? c) Gilt für selbständig tätige Sexarbeitende etwas anderes? d) Dürfen selbständig tätige Sexarbeitend 24 Std. Service anbieten?
§ 4 (1) 3.	Unzulässigkeit des Betriebes in - Wohngebieten - Sondergebieten zur Erholung - sonstige Sondergebiete	a) Gibt es eine Positivliste von möglichen Orten für Betriebsstätten
§ 4 (1) 3.	In sonstigen Gebieten - nichtstörendes Gewerbe - sofern keine Anhaltspunkte - Gefahr für öffentliche Sicherheit - Verstoß gegen Jugendschutz	a) Was ist in diesem Fall mit der Einlassung gemeint Sexarbeit sei „kein störendes Gewerbe“? b) Welche Rechtswirkung hat diese Anerkennung Sexarbeit sei „kein störendes Gewerbe“? c) Wird damit eingeräumt Sexarbeit sei ein Gewerbe? d) Wird damit eingeräumt Sexarbeit ist „Arbeit“ im rechtlichen Sinne? e) Welche Gefahren für die öffentliche Sicherheit gehen von Betriebsstätten der Sexarbeit bzw. von der Sexarbeit in ihren spezifischen, sehr unterschiedlichen Ausprägungen von-sich-heraus aus?
§ 5 (1) 1.	Auflagen berechtigt wegen - Ausbeutung - Gefahren für Leben - Gefahren für Gesundheit	a) Wie ist der Begriff Ausbeutung zu definieren? b) Welche Gefahren für das Leben gehen von sexuellen Dienstleistungen aus? c) Unter welchen Umständen gehen von sexuellen Dienstleistungen Gefahren für die Gesundheit aus?
§ 5 (1) 2.	Auflagen berechtigt wegen - Einhaltung Gesundheitsrecht - Einhaltung Arbeitsschutz - Einhaltung Jugendschutz	s.o.
§ 5 (2)	Nachträgliche Aufnahme, Änderung und Ergänzung von Auflagen ist zulässig	a) Wer bestimmt über solche nachträglichen Auflagen? b) Welcher Bestandsschutz wird gewährt?
§ 6 (1)	Schriftform	a) Ist diese Vorschrift realitätsnah in einem Wirtschaftszweig, in dem vorrangig selbständig tätige Menschen Arbeit erbringen, die häufig die Arbeitsorte wechseln? b) In welchen Fällen sollte die Schriftform gewählt werden, um realitätsnah zu bleiben?
§ 6 (2)	auffälliges Missverhältnis Honorar/ Leistung	a) Ist damit dass gemeint was im Recht als Wucher bezeichnet wird?

§	Aussage	Fragen / Kommentare
§ 6 (3)	Sonderfall (soweit): selbständig tätige Sexarbeitende	a) Geht der Entwurf davon aus, dass nur im Ausnahmefall Sexarbeit als selbständige Tätigkeit erfolgt? b) Stimmt das mit den Zahlen die den Behörden Bremens vorliegen und die von den Behörden veröffentlicht werden überein? c) Ist nicht im Gegenteil die Selbständigkeit von Sexarbeitenden der Regelfall? d) Sind die Regelungen dieses Entwurfes dann überhaupt passend für die Realität des Feldes Sexarbeit?
§ 6 (3)	Rechnung mit Umsatzsteuer	a) Wird bei dieser Regelung bedacht, dass die meisten Sexarbeitenden steuerlich kleingewerblich erfasst und von der Zahlung der Umsatzsteuer befreit sind? b) Wird bedacht, dass damit die Kosten dieser kleingewerblich tätigen Sexarbeitenden erhöht werden, aber nicht die Möglichkeit für diese Sexarbeitenden besteht, die Kosten steuerlich angemessen geltend zu machen? c) Wird bedacht, dass damit Existenzen bedroht werden? d) Wird dabei bedacht, dass dies zu steigenden Kosten im Bereich der Sozialsysteme führen könnte?
§ 7	geeignete Art und Weise der Sicherstellungspflicht für - Verhütungsmittel - Information Gesundheitsgefahren	a) Wie ist das Begriffspaar „geeignete Art und Weise“ definiert?
§ 8 (2)	freiberufliche sexuelle Dienstleistende	a) Wird überlegt, selbständig tätigen Sexarbeitenden den Status „Freier Beruf“ zu gewähren?
§ 8 (2)	fehlen der erforderlichen Zuverlässigkeit sexuell Dienstleistender	s.o. § 4 (1) 1.
§ 8 (2)	Verstoß gegen Vorschriften des Gesundheitsschutzes durch unzuverlässige sexuell Dienstleistende	a) Sind Betreibende die Rechtsträger für die Handlungen Dritter in der Sexarbeit?
§ 8 (3)	Meldeverpflichtung für sexuell Dienstleistende liegt bei Betreibenden (einen Werktag vor Aufnahme)	a) Ist das realitätsnah? - siehe § 8 (2)
§ 9 (1)	Pflicht zur Weitergabe - erforderliche Auskünfte	a) Was sind genau alles erforderliche Auskünfte? b) Wie begründet es sich, dass dies erforderliche Auskünfte sind? c) Welche Kollision mit dem Recht auf Schutz der Privat- und darüber hinaus und insbesondere des Schutzes der Intimsphäre werden gesehen?
§ 9 (2)	Grundrechtseinschränkung jederzeitiges, anlassunabhängiges Betretungsrecht	s.o.
§ 9 (2)	Zuständige Behörde	a) Welches ist aus welchen Gründen die zuständige Behörde für Sexarbeitsbetriebe und Sexarbeitende?
§ 10 (1) c. und d.	widerholtes Versäumnis bei der Meldepflicht, dem Betretungsrecht	s.o. „einschlägige Verstöße“
§ 11 (1)	Zuständig Stadtamt	Wieso Stadtamt?
§ 11 (2)	Zuständig Senator für Inneres/ Sport	Wieso Senat Inneres/Sport?
§ 12 (1)	Daten der Sexdienstleistenden sind zugänglich - für Befugte	Wer ist befugt?

§	Aussage	Fragen / Kommentare
§ 12 (2)	Weitergabe der Daten ist zulässig - bei Tatverdacht - wenn geschädigte Person Kriterium - in Betracht kommen	a) wie ist das Kriterium „in Betracht kommen“ zu verstehen, dass eine Weitergabe im Falle eines Tatverdachtes oder einer Opferrolle erlaubt b) an welche Stellen und in welchen Zusammenhängen werden Daten weitergeben sofern ein Tatverdacht in Betracht kommt c) an welche Stellen und in welchen Zusammenhängen werden Daten weitergeben sofern ein Opferrolle in Betracht kommt d) welchen Einfluss hat eine Person, die als Opfer in Betracht kommt auf die Weitergabe ihrer Daten?
§ 12 (3)	Daten werden für minimal drei Jahre gespeichert. Weitere Speicherung bei Kriterium - in Betracht kommen - erneute Erhebung personenbezogener Daten	a) Gibt es eine Positivliste aus welchen Gründen die Daten zu löschen sind und wann dies zu geschehen hat?
§ 13 (1),1.	Minderjährige als Dienstleistende	Welche Altersgruppe ist mit Minderjährige gemeint? a) bis zum vollendeten 18. Lebensjahr? b) bis zum vollendeten 21. Lebensjahr c) was ist, wenn eine 16 jährige Person ihr sexuelles Selbstbestimmungsrecht mit der Berufswahl Sexarbeit verbinden will? (Grundrecht auf freie Berufswahl)
§ 13 (1),3.	Zuständig bei Ordnungswidrigkeiten - Ortpolizeibehörde	a) Welche Behörde ist für die Kontrolle des ordnungsgemäßen Betriebes einer Gewerbestätte im Normalfall zuständig? b) Sofern das nicht die Ortpolizeibehörde ist, wieso soll diese im Falle von Sexarbeitsstätten und Sexarbeitenden zuständig sein?
§ 14 (1)	Der Betreiber	a) Gibt es keine Betreiberinnen? b) Gibt es keine transsexuellen Menschen, die Betreibende sind?
§ 14 (1)	- Anzeigepflicht - Begründungspflicht - Nachträglich Auskunftspflicht	a) Wieso gibt es keine Stichtagsregelung b) Über welchen in der Vergangenheit liegenden Zeitraum müssen Auskünfte erteilt werden? c) Welche Kriterien gelten um die Auskünfte als begründet zu qualifizieren? d) Kann eine Erlaubnis verwehrt werden, wenn die Auskünfte nicht als hinreichend (z.B. durch Dokumente) begründet klassifiziert werden?