



GEMEINDE- UND STÄDTEBUND THÜRINGEN

GStB Thüringen e. V., Richard-Breslau-Straße 14, 99094 Erfurt

An das
Thüringer Ministerium für
Inneres und Kommunales
Steigerstraße 24
99096 Erfurt

Landesgeschäftsstelle
Richard-Breslau-Straße 14, 99094 Erfurt
Postfach 80 03 51, 99029 Erfurt

Telefon: (0361) 220 50-0, Telefax: 220 50 50

E-Mail: info@gstb-th.de

Internet: www.gstb-thueringen.de

Unser Zeichen:
(bitte unbedingt angeben)

Bearbeiter:

Tag: 23. April 2021

Stellungnahme zum Entwurf einer Thüringer Verordnung / eines Thüringer Gesetzes zur Ausführung des Prostituiertenschutzgesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 24. März 2021 haben Sie uns den Entwurf eines Ausführungsgesetzes sowie – offenbar für den Fall, dass ein formelles Gesetzgebungsverfahren in dieser Legislatur nicht mehr abgeschlossen werden kann – mit Schreiben vom 14. April 2021 zusätzlich den Entwurf einer inhaltlich im Wesentlichen gleichlautenden Ausführungsverordnung zum Prostituiertenschutzgesetz des Bundes übersandt und hierzu die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Neben den Einzelheiten des Verfahrens sollen künftig in der einen oder anderen Rechtsform vor allem die Zuständigkeiten für die einzelnen Aufgabenbereiche nach dem Bundesgesetz geregelt werden. Unsere nachfolgende Stellungnahme bezieht sich dementsprechend auf beide Entwürfe (Gesetz und Verordnung), mit denen im Wesentlichen das gleiche Regelungsziel verfolgt wird.

Nachdem die Zuständigkeit für den Vollzug seit Inkrafttreten des o. g. Bundesgesetzes im Jahr 2017 bisher im Rahmen einer „Auffanglösung“ umfassend durch das Thüringer Landesverwaltungsamt wahrgenommen wurde, soll diese Zuständigkeit künftig gem. § 1 Abs. 1 des Gesetzentwurfs vollständig auf die Landkreise und kreisfreien Städte übergehen. Die Aufgabenwahrnehmung soll im Übertragenen Wirkungskreis erfolgen, weshalb zugleich eine jeweils für einzelne Landkreise und kreisfreie Städte konkretisierte Pauschale zur Erstattung der notwendigen Aufwendungen vorgesehen ist.

In der begleitenden Entwurfsbegründung wird ausgeführt, dass die Federführung für die Behandlung der Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes vor allem deshalb dem TMIK übertragen worden sei, um diese Übergangszuständigkeit beim Thüringer Landesverwaltungsamt (TLVWA) zu ermöglichen, die dem Geschäftsbereich des TMIK zuzurechnen ist.

Die Absicht der Zuordnung der gesamten Aufgabenwahrnehmung auf die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte wird nunmehr mit der Notwendigkeit eines möglichst orts- und adressatennahen Vollzugs der Gesetzesmaterie begründet.

Nach den Ausführungen der Entwurfsbegründung haben mittlerweile alle anderen Bundesländer eine eigene Zuständigkeitsregelung getroffen. Im Rahmen des Anhörungsverfahrens vor drei Jahren hatte sich diesbezüglich bereits angedeutet, dass im Gegensatz zu dieser für Thüringen geltenden Übergangszuständigkeit die Ausführung des Gesetzes in nahezu allen anderen Bundesländern den für Soziales, Gesundheit und Arbeitsschutz zuständigen Ministerien zugewiesen ist.

Bereits im Rahmen einer ersten Anhörung zu einem entsprechenden Verordnungsentwurf der Thüringer Landesregierung vom 10. April 2018 hatte sich der Gemeinde- und Städtebund Thüringen kritisch zu einer umfassenden Übertragung des Vollzugs auf die kommunale Ebene geäußert. Insbesondere hatten wir bereits damals angeregt, den Vollzug der arbeitsschutzrechtlichen Regelungen des Bundesgesetzes der für diesen Bereich zuständigen Landesbehörde zuzuweisen und lediglich die Aufgaben des Gesundheitsschutzes bei den Landkreisen und kreisfreien Städten anzusiedeln.

Eine solche Einstufung der landesrechtlichen Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes würde aus unserer Sicht die Zielrichtung des Bundesgesetzes, das vor allem den Schutz der in der Prostitution tätigen Beschäftigten im Blick hat, wesentlich besser umsetzen können.

Soweit die gesundheitliche Beratung der in der Prostitution tätigen Beschäftigten den Landkreisen und kreisfreien Städten im übertragenen Wirkungskreis zugewiesen werden soll, wird dies vor allem mit der beim Öffentlichen Gesundheitsdienst vorhandenen spezifischen Expertise in Fragen der Krankheitsverhütung begründet, die schon bisher für die einschlägige Beratung von Prostituierten in Fragen des Infektionsschutzgesetzes genutzt wurde.

Bereits diese Erwägung wird von unseren Mitgliedern z. T. äußerst kritisch betrachtet – zumal bereits in den zurückliegenden Jahren eine Vielzahl neuer Aufgaben per Gesetz auf die Kommunen übertragen wurde, ohne dass hierfür auch nur ein annähernd angemessener Mehrbelastungsausgleich gewährt worden wäre.

Soweit hier gleichwohl eine Aufgabenübertragung auf die Landkreise und kreisfreien Städte erfolgen sollte, sollte diese ausdrücklich auf die gesundheitliche Beratung der Prostituierten beschränkt bleiben, da nur diese Tätigkeit von den vorhandenen Gesundheitsämtern in angemessener Weise geleistet werden könnte.

Allerdings sollte für diesen Zuständigkeitsübergang – schon aufgrund der bisherigen Übergangslösung beim TLVWA – eine Übergangsfrist für die Zuständigkeitsänderung vorgesehen werden, um den künftig zuständigen Behörden hinreichend Zeit für die Übernahme der Akten sowie die Einstellung und Schulung von entsprechendem Personal zu geben. Dies umso mehr für den Fall, dass die Absicht, neben der Gesundheitsberatung noch weitere Prüfungen nach dem ProstSchG auf die Kommunen zu übertragen aufrechterhalten bleiben sollte.

Ein Inkrafttreten der Zuständigkeitsänderung sollte vor diesem Hintergrund nicht vor dem 1. Januar 2023 erfolgen.

Da es sich bei den über die Gesundheitsberatung hinausgehenden Anforderungen um neuartige Aufgabenstellungen handelt, wäre den unteren Verwaltungsbehörden nach Verkündung des ThürAGProstSchG ausreichend Zeit für die Schaffung der erforderlichen personellen (Einstellung und Schulung von geeignetem Personal), organisatorischen und materiellen Voraussetzungen zu gewähren (z. B. Bereitstellung geeigneter Räume für die Beratungsgespräche, Beschaffung von Soft- und Hardware und Bestellung der Anmeldebescheinigungen bei der Bundesdruckerei).

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass das ProstSchG bereits im Jahre 2017 in Kraft getreten ist und eine übergangswise Zuständigkeit beim TLVWA gefunden wurde, sollte nun kein sachlicher Grund für eine übereilte Übertragung auf die Kommunen bestehen.

Im Rahmen dieses Übergangs wäre auch zwingend zu regeln, wie mit den bisherigen Erlaubnisunterlagen umgegangen werden soll. Aus der Beantwortung einer kleinen Anfrage (Landtagsdrucksache 7/1929) zum bisherigen Bearbeitungsstand ist zu entnehmen, dass zumindest bis zum 20. Oktober 2020 noch kein einziges Erlaubnisverfahren durch das Landesverwaltungsamt abschließend bearbeitet wurde.

Entsprechende Antragsunterlagen dürften mittlerweile erheblich veraltet sein und könnten somit nicht als Grundlage einer Entscheidungsfindung durch die kreisfreien Städte dienen. Auch könnten eingereichte Betriebskonzepte nicht mehr in jedem Fall dem aktuellen Stand entsprechen. Dementsprechend wäre eine erneute und vollständige Antragstellung bei der künftigen Erlaubnisbehörde erforderlich, was den Antragstellern kaum vermittelbar wäre. Zudem wäre die Frage zu prüfen, ob durch diese bereits ein Kostenvorschuss i. S. d. § 15 Abs. 1 Thüringer Verwaltungskostengesetz an das Landesverwaltungsamt gezahlt wurde, und was mit diesem beim Zuständigkeitswechsel passieren soll.

Alternativ müsste diesbezüglich eine dahingehende Regelung getroffen werden, dass die kreisfreien Städte nur für diejenigen Antragstellungen zuständig sind, die ab dem Inkrafttreten des ThürAGProstSchG neu erfolgen, während die bereits vorliegenden Anträge abschließend durch das Landesverwaltungsamt beschieden werden.

Aus diesen und den nachfolgend genannten weiteren Gründen ausdrücklich abgelehnt wird insoweit jedenfalls die Absicht der Landesregierung, auch die Aufgabe der betrieblichen Überwachung nach den Abschnitten 3 – 5 ProstSchG den Landkreisen und kreisfreien Städten zuzuweisen. Hier ist eine fachliche und inhaltliche Anknüpfung an bisherige Zuständigkeiten der kreisfreien Städte kaum herstellbar. Gerade unter den aktuell angespannten Pandemie-Bedingungen könnte eine solche völlig neue Zuständigkeitszuweisung von den Kommunen nicht akzeptiert werden.

Dies wird wie folgt begründet:

Seit Inkrafttreten des ProstSchG am 01. 07. 2017 werden die im Rahmen der Anmeldung von Prostituierten erforderlichen Informations- und Beratungsgespräche durch das Thüringer Landesverwaltungsamt geführt. Eine Änderung der bestehenden Abläufe erschiene unseren Mitgliedern als nicht vertrauensbildend und damit dem Schutzziel des Gesetzgebers zuwiderlaufend. Zudem üben Prostituierte ihre Tätigkeit erfahrungsgemäß nicht nur an einem Standort, sondern in ganz Thüringen aus. Auf die hohe Mobilität der Prostituierten wird auch in der Begründung zum Gesetzesentwurf mehrfach hingewiesen. In der Folge ist es diesen ebenso zumutbar, die Anmeldung bzw. Verlängerung wie bisher auch in Weimar vorzunehmen.

Die erforderlichen Kenntnisse zur Informationspflicht der Behörde nach § 7 ProstSchG sind beim Thüringer Landesverwaltungsamt aufgrund der bestehenden Erfahrungen der vergangenen Jahre im Vollzug bereits vorhanden. Auch im Hinblick auf die niedrigen Fallzahlen in Thüringen erscheint es als wenig zweckmäßig, diese Aufgabe an die Landkreise und kreisfreien Städte zu übertragen.

Wie bereits mit unserer Stellungnahme im Rahmen des Anhörungsverfahrens im Jahre 2018 vorgetragen, haben die Vorschriften des ProstSchG zur Erlaubnis des Betriebes eines Prostitutionsgewerbes (3. Abschnitt), zu den Pflichten des Betreibers (4. Abschnitt) sowie deren Überwachung (5. Abschnitt) aus unserer Sicht ausdrücklich keinerlei gewerberechtliche Prägung, sondern dienen ebenfalls ausschließlich dem Schutz der in der Prostitution tätigen Personen, was eine Ansiedelung dieser Aufgabe bei einer Behörde mit Erfahrung im Arbeitsschutz nahelegen sollte.

Dies wird im ProstSchG schon ausdrücklich durch die Feststellung in § 12 Abs. 7 belegt, dass durch die Erlaubnis- und Überwachungstätigkeit nach den Abschnitten 3 – 5 die zusätzliche Überwachungstätigkeit nach dem Gaststätten- und Gewerberecht nicht tangiert wird, die dort geregelten Überwachungsaspekte also eine eigenständige, vom Prostituiertenschutz gänzlich verschiedene Bedeutung haben. Dies belegen auch die im ProstSchG geregelten Schutztatbestände, die mit Blick auf Prostitutionsgewerbe zu prüfen sind und zu Anordnungen oder ggf. zur Untersagung führen können: So dient die Überwachungstätigkeit gem. den in § 14 ProstSchG aufgeführten Untersagungsgründen explizit dazu sicherzustellen, dass

- die betriebsleitende Person 18 Jahre alt ist (§ 14 Abs. 1),
- die Tätigkeit in dem Betrieb mit dem Recht auf sexuelle Selbstbestimmung vereinbar ist (§ 14 Abs. 2 Nr. 1),
- kein Weisungs- / Abhängigkeitsverhältnis besteht (§ 14 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 26)
- die Beschaffenheit der Betriebsstätte den Anforderungen an den Schutz der in der dort tätigen Personen, dem Schutz der Jugend sowie der Anwohner gerecht wird.

Explizit genannt werden hierbei die Sicherstellung einer ausreichenden Diskretion, eines Notfallsystems zum Schutz der Tätigen, eine ausreichende Ausstattung mit sanitären Einrichtungen sowie Aufenthalts- und Pausenräumen (§ 14 Abs. 2 Nr. 3 i. V. m. §§ 18 u. 19).

Die Pflichten des Betreibers im 4. Abschnitt des ProstSchG befassen sich ausschließlich mit dem Schutz der im Betrieb tätigen Prostituierten vor Abhängigkeit und Gesundheitsgefahren sowie dem Jugendschutz.

Es bleibt daher festzustellen, dass das Prostituiertenschutzgesetz insgesamt – seinem Titel entsprechend – ein Gesetz zum Schutz des einschlägigen Personenkreises ist, der im 3. – 5. Abschnitt durch Bestimmungen erwirkt werden soll, die vorrangig arbeitsschutzrechtlichen Charakter haben.

Schon aus diesem Grund sollte die Zuständigkeit für die Überwachung dieser Bestimmungen fachlich eher bei der für den Arbeitsschutz zuständigen Behörde angesiedelt werden als bei den Landkreisen und kreisfreien Städten. Dem Gesichtspunkt der örtlichen Nähe würde auch hier durch die vorhandenen Regionalstellen Rechnung getragen werden können. Zudem könnte durch eine solche Zuständigkeitsregelung ein landesweit einheitlicher Vollzug sichergestellt werden.

Die Gewerbeaufsicht, die neben der Überwachung von Prostitutionsgewerben nach dem ProstSchG ohnehin vollumfänglich aufrechterhalten bleibt, regelt praktisch ausnahmslos rein personenbezogene Erlaubnisse und Überwachung, während das ProstSchG auch und vor allem raum- und betriebsbezogene Zulassungen und Überwachungen regelt, bei denen die Bewertung des Betriebskonzepts und der Betriebsstätte vorrangig ist. Schon hierin ist ein grundlegender struktureller Unterschied zu sehen, der eine Zuordnung zu gewerberechtlichen Vorgängen nicht ohne weiteres zulässt.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten der Unterscheidung zwischen Gewerbe- und ProstSch-Recht verweisen wir auf unsere Ausführungen mit der Stellungnahme vom 10. April 2018.

Dass eine sachgerechte Einordnung der Aufgabenzuständigkeit zwingend den deutlich überwiegenden fachlichen Bezug zum Gesundheits- und Arbeitsschutz berücksichtigen muss, verdeutlicht auch die Aufgabenverteilung auf Bundesebene, wo für den Erlass der einschlägigen Verordnungen zur Ausführung des Bundesgesetzes die Bundesministerien für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, für Gesundheit und für Arbeit und Soziales zuständig sind. Eine entsprechende fachliche Einordnung regen wir – dem Beispiel nahezu aller anderen Bundesländer folgend – auch für den Freistaat Thüringen an.

Dankenswerterweise nimmt die Entwurfsbegründung nunmehr auch unseren mit der ersten Stellungnahme gegebenen Hinweis auf, dass die Anmeldung von Prostitutionstätigkeit nach den Beschränkungen der Thüringer Verordnung über das Verbot der Prostitution überhaupt nur in einigen wenigen Thüringer Städten zulässig ist: Die dort vorgesehene Grenze von mindestens 30.000 Einwohnern wird außer von den kreisfreien Städten überhaupt nur von 4 weiteren Städten, mit eigenen Gewerbebehörden erreicht. Auch aufgrund dieses äußerst überschaubaren Adressatenkreises erschiene die Zuordnung an die Landesbehörde für Arbeitsschutz als sinnvoll.

Mit Blick auf die beabsichtigte Regelung in § 1 Abs. 1 des Gesetzentwurfs erlauben wir uns insoweit jedoch den Hinweis, dass die unter diesem Gesichtspunkt vorgenommene Einschränkung der Zuständigkeitsregelung „soweit in den jeweiligen Gebieten zumindest teilweise kein Verbot zur Ausübung der Prostitution entgegensteht“ in sich nicht schlüssig erscheint. In der Gesetzesbegründung heißt es richtiger Weise: „Sofern eine Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes für eine örtliche Lage beantragt wird, in der die Prostitutionsausübung verboten ist oder sonst Kenntnisse darüber vorliegen, dass eine

unzulässige Prostitutionsausübung vorliegt, ist die Erlaubnis und der Betrieb durch die zuständigen Behörden zu versagen (§ 14 Abs. 2 Nr. 6 ProstSchG).“ Gerade die Versagung einer Erlaubnis oder die Untersagung einer unerlaubten Tätigkeit aber gehört primär zum Vollzug des ProstSchG und kann alle Thüringer Landkreise und kreisfreien Städte betreffen, unabhängig davon, ob in den Gebieten eine Sperrbezirksverordnung oder ein anderes Ausübungsverbot (beispielsweise auch durch das Baunutzungsrecht) besteht. Zudem trägt eine eindeutige Zuständigkeitsregelung zur Gesetzestransparenz und -klarheit für den Vollzug bei. Dementsprechend regen wir an, die genannte Einschränkung in § 1 Abs. 1 des Entwurfs zu streichen.

Kosten

Die im Verordnungsentwurf vorgenommene Kostenprognose für den Vollzug der gesundheitlichen Beratungstätigkeit nach Abschnitt 2 des Bundesgesetzes erscheint schließlich mehr als fragwürdig. Bereits mit unserer o. g. ersten Stellungnahme hatten wir darauf hingewiesen, dass die ausgewiesenen Ausgleichsbeträge insbesondere vor dem Hintergrund der mutmaßlich erheblichen Dunkelziffer der Fallzahlen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet sind, was die Beträge aktuell als deutlich zu gering angesetzt erscheinen lässt. Vor diesem Hintergrund regen wir an, anstelle der pauschalen Abgeltung, die derzeit in § 3 des Entwurfs vorgesehen ist, eine Spitzabrechnung der Mehraufwendungen vorzusehen, die nach einer angemessenen Übergangsfrist auf der Grundlage der dann vorhandenen praktischen Erfahrungen ggf. in eine konkrete Pauschale überführt werden könnte.

Weitere Fragen

Schließlich haben uns unsere Mitglieder im Rahmen des Anhörungsverfahrens eine Vielzahl von Fragen zur Umsetzung der neuen Zuständigkeitsvorschriften – insbesondere betreffend des Zusammenspiels der zuständigen Behörden übermittelt, die wir Ihnen bereits in diesem Rahmen weiterleiten möchten, verbunden mit der Bitte, zeitnah mit Inkrafttreten etwaiger Zuständigkeitsänderungen entsprechende Hinweise zu geben, um den gemeinschaftlichen Vollzug der Rechtsmaterie zu ermöglichen:

1. Benötigen die Prostituierten nach § 5 ProstSchG erst eine Anmeldebescheinigung, bevor die gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG überhaupt durchgeführt werden kann?
2. Wie verhält es sich mit Impfangeboten für diese Personengruppe (z. B. Hepatitis-B-Impfung)? Sollten diese vom Gesundheitsamt bei Bedarf angeboten werden? Gibt es Möglichkeiten der Inanspruchnahme von finanziellen Landesmitteln für derartige Impfungen?
3. Haben Prostituierte Anspruch auf arbeitsmedizinische Betreuung (Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge, Biostoffverordnung) und besteht möglicherweise eine Versicherungspflicht bei der Unfallkasse oder gibt es freiwillige Versicherungsmöglichkeiten bei der UKT (für selbstständig tätige Prostituierte)?

-
4. Wie verhält es sich bei Offenbarung einer HIV- oder Hepatitis B-Infektion während der Beratung? Hat die Schweigepflicht hier Vorrang oder muss ggf. eine Einschränkung oder ein Verbot der Tätigkeit erfolgen?
 5. Wie verhält es sich bei Verdacht auf Minderjährigkeit?
 6. Wie verhält es sich bei augenscheinlich äußerer Gewaltanwendung? Hat hier die Schweigepflicht Vorrang, und sollte nur ein Hinweis auf weitergehende Beratungsangebote erfolgen, oder wären sofortige Schutzmaßnahmen einzuleiten?
 7. Wie kann die Qualität der Beratung gesichert werden, wenn aufgrund von Sprachbarrieren nicht sichergestellt ist, ob alles verstanden wurde? Wie verhält es sich, wenn Personen zur Übersetzung an der Beratung teilnehmen? Müssen sich diese als zertifizierte Dolmetscher ausweisen?

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme sowie Beantwortung der dazu aufgeworfenen Fragen im weiteren Verfahren danken wir Ihnen schon heute und verbleiben

mit freundlichen Grüßen