



Die Ministerin

MGEPA Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

An die
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



**Auswirkungen des Gesetzes zur Regulierung des
Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution
tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz) auf Nordrhein-
Westfalen**

26. Oktober 2016

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

die Vorsitzende des Ausschusses für Frauen, Gleichstellung und
Emanzipation hat zur Ausschusssitzung am 02. November 2016 um
einen Bericht der Landesregierung zu den Auswirkungen des am
01. Juli 2017 in Kraft tretenden Prostituiertenschutzgesetzes auf das
Land Nordrhein-Westfalen gebeten.

Der anliegende Bericht gibt einen Überblick über die wesentlichen
Inhalte des Gesetzes in Bezug auf die Regulierung des
Prostitutionsgewerbes sowie über den Stand der Umsetzung in
Nordrhein-Westfalen innerhalb des landesrechtlichen Rahmens.

Ich bitte um Weiterleitung des Berichts an die Mitglieder des
Ausschusses für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation.

Mit freundlichen Grüßen

Barbara Steffens

Horionplatz 1
40213 Düsseldorf
www.mgepa.nrw.de

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
barbara.steffens@mgepa.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 706, 708
und 709 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

**Schriftlicher Bericht der Landesregierung
zum Thema "Auswirkungen des Gesetzes zur Regulierung des Prostitutions-
gewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen
(Prostituiertenschutzgesetz) auf Nordrhein-Westfalen"
für die Sitzung des Ausschusses für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation
am 02. November 2016**

A. Gesetzgebungsverfahren und Umsetzung

Am 07. Juli 2016 hat der Bundestag den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen in der vom federführenden Bundestagsausschuss verabschiedeten Fassung angenommen, am 23. September 2016 hat das Gesetz den Bundesrat im zweiten Durchgang passiert (BR-Drs. 457/16 (B)). Damit ist das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen. Der Antrag Nordrhein-Westfalens auf Anrufung des Vermittlungsausschusses mit dem Ziel, das Inkrafttreten des Gesetzes auf den 01. Januar 2018 zu verschieben, blieb ohne Erfolg.

Das Prostituiertenschutzgesetz wird folglich am 01. Juli 2017 in Kraft treten. Bis dahin müssen in den Bundesländern die notwendigen Regelungen und Maßnahmen zur Umsetzung des Gesetzes getroffen sein.

Das Inkrafttreten des Gesetzes zum 01. Juli 2017 stellt Nordrhein-Westfalen vor erhebliche Herausforderungen: Nach Verkündung im Bundesgesetzblatt bleibt ein knappes dreiviertel Jahr für eine landeseinheitliche Regelung zur Ausführung des Gesetzes. Bis dahin sind auf Landesebene die notwendigen Umsetzungsfragen und -strukturen zu klären und rechtlich zu regeln. Der für diese Schritte notwendige Zeitraum verkürzt sich für Nordrhein-Westfalen zusätzlich dadurch, dass die letzten Plenarsitzungstage des Landtags der laufenden Legislaturperiode für den 05. - 07. April 2017 terminiert sind.

B. Rechtliche Regulierung der Prostitution

Das Prostituiertenschutzgesetz regelt typische Ausprägungsformen der gewerblichen Prostitution und sieht Rechte und Pflichten für Prostituierte und für Gewerbetreibende im Bereich der Prostitution vor. Nach der Gesetzesbegründung geht es darum, die in der Prostitution tätigen Menschen besser zu schützen und ihr Selbstbestimmungsrecht zu stärken, fachgesetzliche Grundlagen zur Gewährleistung verträglicher Arbeitsbedingungen und zum Schutz der Gesundheit zu schaffen, und darum, Kriminalität im Umfeld der Prostitution (z.B. Menschenhandel, Gewalt gegen Prostituierte, Ausbeutung, Zuhälterei) zu bekämpfen. Schwerpunktmäßig soll durch die Regulierung der Branche eine stärkere Abgrenzung der rechtlich und gesellschaftlich tolerierten, legalen Formen dieses Gewerbes von den Auswüchsen, die wegen ihrer Gefahren für wichtige Individualrechtsgüter nicht hinnehmbar sind, erreicht werden.

Hierzu dienen die Einführung einer Erlaubnispflicht und anlassbezogener Anzeigepflichten für Prostitutionsgewerbetreibende, eine Anmeldepflicht für Prostituierte mit vorheriger gesundheitlicher Pflichtberatung und behördliche Überwachungsbefugnisse. Für die Erteilung der Anmeldebescheinigung ist die behördliche Prüfung vorgesehen, ob tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen von Straftatbeständen (wie etwa Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung) vorliegen. Die zuständige Behörde kann jederzeit Anordnungen zur Ausübung der Prostitution erteilen, soweit dies erforderlich ist; das Gesetz nennt hier unter anderem den Schutz der Jugend und die Abwehr erheblicher Beeinträchtigungen und Gefahren für sonstige Belange des öffentlichen Interesses. Für die Überwachung des Gewerbes sind umfangreiche Betretungs-, Einsichts- und Personenkontrollrechte normiert.

1. Regulierung des Prostitutionsgewerbes

Im Gesetzgebungsverfahren hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalen die Regulierung des Prostitutionsgewerbes als wichtigen Schritt zur Verbesserung der Situation von Menschen, die in der Prostitution tätig sind, grundsätzlich begrüßt. Die Einführung einer Erlaubnispflicht, die sich auf Betreiberzuverlässigkeit, Betriebskonzepte und Arbeitsbedingungen bezieht, wurde als notwendige Ergänzung des Prostitutionsgesetzes von 2002 angesehen. Eine entsprechende Forderung des Bundesrates aus dem Jahr 2014 beruht auf einem im Wesentlichen von Nordrhein-Westfalen formulierten Antrag (Beschluss vom 11. April 2014, BR-Drs. 71/14).

2. Regulierung der Prostitution einzelner Personen

Dagegen hat die Landesregierung Nordrhein-Westfalen bei der erstmaligen Befassung des Bundesrates mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung insbesondere die Anmeldepflicht und die Pflicht zur gesundheitlichen Beratung von Prostituierten als stigmatisierend und in ihrer Ausgestaltung rechtlich bedenklich abgelehnt. Nach Auffassung der Landesregierung leidet der entsprechende Gesetzesabschnitt an einem grundlegenden Konstruktionsfehler, da nicht angemessen zwischen der Bekämpfung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung als Straftat und der Ausübung der Prostitution als einer von der Berufsfreiheit nach Artikel 12 Grundgesetz geschützten Tätigkeit unterschieden wird. Es werde ein Sonderordnungsrecht geschaffen, das auf Gefahrenabwehr fokussiert ist. Entsprechende Anträge Nordrhein-Westfalens wurden eingebracht und sowohl im Ausschuss für Frauen und Jugend als auch im Gesundheitsausschuss angenommen (BR-Drs. 156/1/16 vom 02.05.2016), fanden aber im Plenum des Bundesrates keine Mehrheit mehr.

C. Aufgabenübertragung und Regelung des Belastungsausgleichs

Die Entscheidung, wer „zuständige Behörde“ für die Erledigung der Anmeldepflicht sowie für die Durchführung des Erlaubnisverfahrens für den Betrieb eines Prostituti-

ongewerbes ist, hat der Bundesgesetzgeber den Ländern überlassen. Etwas konkreter ist die Regelung für die gesundheitliche Pflichtberatung insofern, als diese durch eine für den Öffentlichen Gesundheitsdienst zuständige Behörde erfolgen soll. Das Gesetz ist jedoch nach übereinstimmender Auffassung, wie sie etwa in der Anhörung vor dem federführenden Ausschuss des Bundestages geäußert wurde, in seiner Ausgestaltung auf die Ausführung durch die Kommunen angelegt. Auf der Ebene der obersten Landesbehörden liegt die fachliche Zuständigkeit für den Regelungsbereich der gesundheitlichen Beratung beim Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter, für gewerberechtliche Fragen wie die Erteilung von Erlaubnissen zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes beim Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk.

1. Bestimmung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit

Das Landesorganisationsgesetz NRW ermächtigt die Landesregierung für die Durchführung von Bundesrecht, nach Anhörung des fachlich zuständigen Ausschusses des Landtags durch Rechtsverordnung zu bestimmen, welche Behörde sachlich und örtlich zuständig ist. Dabei kann auch bestimmt werden, dass diese Aufgaben als Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wahrgenommen werden, wobei der Umfang des Weisungsrechts und die Aufsichtsbehörden in der Rechtsverordnung zu bestimmen sind (§ 5 Absatz 3 Landesorganisationsgesetz NRW).

2. Anwendung des Konnexitätsprinzips

Das Land Nordrhein-Westfalen kann die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben allerdings nur verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen durch das Land zu schaffen (Artikel 78 Absatz 3 Satz 1 und 2 Landesverfassung NRW).

3. Erstes Gespräch mit den Kommunalen Spitzenverbänden

Um vor diesem Hintergrund frühzeitig zu einer möglichst einvernehmlichen Regelung der Aufgabenübertragung sowie des Ausgleichs der finanziellen Folgen zu kommen, fand auf Einladung des MGEPA am Dienstag, dem 25. Oktober 2016, ein erster Informations- und Gedankenaustausch mit dem Städtetag Nordrhein-Westfalen, dem Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen, dem Landkreistag Nordrhein-Westfalen sowie den fachlich betroffenen Ressorts statt. Hierzu wird die Landesregierung in der Sitzung des Ausschusses am 02. November 2016 ergänzend mündlich berichten.

D. Planungen der Bundesregierung in Bezug auf die Umsetzung in den Bundesländern

§ 36 ProstSchG enthält Ermächtigungen für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zum Erlass von Rechtsverordnungen, zum Beispiel zur näheren Bestimmung der Mindestanforderungen an Prostitutionsstätten oder Prostitutionsfahrzeuge, zur formalen Ausgestaltung der individuellen Anmeldepflicht (Nachweise, Anmeldebescheinigung) und zur Führung der Bundesstatistik. Dem Vernehmen nach wird von Seiten des Bundes angestrebt, bis zum Inkrafttreten des Gesetzes von den Verordnungsermächtigungen nach § 36 ProstSchG in möglichst großem Umfang Gebrauch zu machen. Dabei sollen die Länder frühzeitig beteiligt werden. Auch ist beabsichtigt, die Länder zeitnah zu einem Austausch auf Fachebene einzuladen. Konkrete Schritte dazu sind bisher jedoch noch nicht erfolgt.