

Persönliche PDF-Datei für

Mit den besten Grüßen vom Georg Thieme Verlag

www.thieme.de

Dieser elektronische Sonderdruck ist nur für die Nutzung zu nicht-kommerziellen, persönlichen Zwecken bestimmt (z. B. im Rahmen des fachlichen Austauschs mit einzelnen Kollegen und zur Verwendung auf der privaten Homepage des Autors). Diese PDF-Datei ist nicht für die Einstellung in Repositorien vorgesehen, dies gilt auch für soziale und wissenschaftliche Netzwerke und Plattformen.

Verlag und Copyright:

Georg Thieme Verlag KG
Postfach 30 11 20
70451 Stuttgart
ISSN

Alle Rechte liegen beim
Verlag



Das Prostituiertenschutzgesetz und seine Umsetzung: eine Bestandsaufnahme aus dem Gesundheitsamt Dresden

The German prostitute protection act and its implementation: Stocktaking from the Public Health Office of the city of Dresden

Autor

Matthias Stiehler

Institut

Gesundheitsamt, Sachgebiet Sexuelle Gesundheit, Abteilung Gesundheitsförderung, Landeshauptstadt Dresden, Dresden

Schlüsselwörter

Prostituiertenschutzgesetz, Sexarbeit, Gesundheitsberatung, sexuelle Gesundheit

Key words

Sex workers protection act, Sex work, Health counselling, Sexual health

Bibliografie

DOI <https://doi.org/10.1055/a-1010-6421>

Online-Publikation: 10.12.2019

Gesundheitswesen 2020; 82: 157–162

© Georg Thieme Verlag KG Stuttgart · New York

ISSN 0941-3790

Korrespondenzadresse

Dr. Matthias Stiehler
Gesundheitsamt
Sachgebiet Sexuelle Gesundheit
Abteilung Gesundheitsförderung
Bautzner Straße 125
Landeshauptstadt Dresden
01099 Dresden
mstiehler@dresden.de

ZUSAMMENFASSUNG

Am 1. Juli 2017 trat in Deutschland Prostituiertenschutzgesetz in Kraft. Vorausgegangen war eine Diskussion, in der sich zahlreiche Institutionen und Gruppen gegen dieses Vorhaben aussprachen. Die Hauptkritikpunkte waren ein ihm zugrundeliegendes einseitiges Prostitutionsverständnis und die Schwächung des Schutzraumes der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter durch die behördlichen Kontrollen. Doch trotz der Kritik wurde das Gesetz verabschiedet. Rechtliche Grundlagen Da es durch die Kommunen umgesetzt werden muss, waren die Länder zu Ausführungsgesetzen verpflichtet. In Sachsen verzögerte sich dessen Verabschiedung erheblich. Ursache war

eine zunächst bestehende Unklarheit, welches Fachressort verantwortlich ist. Zudem gab es einen länger währenden politischen Klärungsbedarf über die Finanzierung der den Kommunen aufgebürdeten Mehrbelastungen. Erst ab 26. Juli 2018 konnte mit der Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes in Sachsen begonnen werden. Erfahrungen In Dresden wurde daraufhin eine Struktur geschaffen, die eine eindeutige Trennung zwischen der Gesundheitsberatung und der dem Ordnungsamt zugewiesene Anmeldung der Prostituierten vorsieht. Auch die beiden Angebote des Gesundheitsamtes für diese Personengruppe werden aufgrund konkurrierender Bundesgesetze räumlich und personell konsequent getrennt gehalten. Zugleich wurde ein neues Sachgebiet geschaffen, das beide Beratungsstellen umfasst. Durch die gemeinsame Fachaufsicht soll verhindert werden, dass innerhalb des Gesundheitsamtes die Arbeit für die Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter nach unterschiedlichen Maßstäben erfolgt. Ob mit dem Prostituiertenschutzgesetz dem beabsichtigten Schutzzweck gedient ist, darf nach den bisherigen Erfahrungen zumindest angezweifelt werden. Dresden hat sich bei der Umsetzung bemüht, durch klare Strukturen und interne Regeln möglichen negativen Folgen des Gesetzes entgegenzuwirken.

ABSTRACT

On July 1, 2017 the German sex workers protection act came into force. Numerous institutions and groups expressed their disagreement towards this action in preceding discussions. A major criticism was the underlying one-sided understanding of prostitution and on the dilution of protective spaces for sex workers resulting from control by the authorities. Nevertheless, the law was adopted. Legal basis As the act is to be implemented by municipalities, the federal states were obliged to implement the laws. In the federal state of Saxony, the adoption was delayed considerably, since initially it was unclear which department had the responsibility to implement the law. Furthermore, there was a long-lasting political need for clarification regarding the burden of additional finances on municipalities. Only on July 26, 2018 was the sex workers protection act implemented in the federal state of Saxony. Experiences In the city of Dresden, structural conditions were established, allowing a clear separation between the processes of health

counselling by the Public Health Office and the registration of the sex workers by the Public Order Office. Also, the different services of the Public Health Office are kept physically separate due to competing federal laws. Simultaneously, a new specialist area was created including both counselling centres, which thus prevents different standards in the services provided for sex

workers within the Public Health Office. Whether the sex workers protection act serves the intended purpose may be doubted. The city of Dresden has made an attempt to counteract the negative consequences of the law by implementing clear structures and internal standards.

Am 21. 10.2016 verabschiedete der Bundestag das „Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen“, kurz: das Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) [1]. Dem war eine mehrjährige, kontrovers geführte Debatte vorausgegangen. Zahlreiche Institutionen und Netzwerke, die in ihrer alltäglichen Praxis für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter tätig sind, wandten sich in Stellungnahmen gegen die Gesetzesinitiative und bezweifelten, dass mit den angestrebten Maßnahmen der gewollte Schutzzweck wirklich erreichbar ist. So wurde in einer Stellungnahme mehrerer Gesundheitsämter gemeinsam mit dem Bundesverband der Ärztinnen und Ärzte des öffentlichen Gesundheitsdienstes e.V. ausgeführt: „Die vorgesehene Anmelde- und Beratungspflicht für Prostituierte stellt einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte dar. Sie ist in hohem Maße stigmatisierend und ungeeignet, mögliche Opfer von Menschenhandel und Gewalt zu identifizieren und zu schützen. Eine Mitwirkung von Gesundheitsämtern bei der Umsetzung des Entwurfs stimmt nicht mit den geltenden Rechtsnormen überein, da sie im Widerspruch zum bewährten IfSG steht. Sie gefährdet zudem die Erfolge der auf Vertrauen beruhenden Präventionsarbeit der Gesundheitsämter“ [2]. In ähnlicher Weise äußerten sich unter anderem das „Bündnis der Fachberatungsstellen für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter (bufas) e.V.“ [3], der Deutsche Juristinnenbund [4], der Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. [5] und die Deutsche STI-Gesellschaft [6]. Trotz aller grundsätzlichen Einwände wurde das Gesetz verabschiedet und sollte ab dem 1.7.2017 in Kraft treten.

Die Hauptkritikpunkte an dem Gesetz betreffen die Anmeldepflicht für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter, die eine behördliche Speicherung persönlicher Daten und Kontrolle voraussetzt, und die Pflicht zur Gesundheitsberatung „durch eine für den Öffentlichen Gesundheitsdienst zuständige Behörde“ (ProstSchG § 10 Abs. 1), die zumindest bei der Erstberatung eine namentliche Bescheinigung vorsieht. Sie steht damit im Widerspruch zu den pflichtgemäßen Aufgaben eines Gesundheitsamtes nach § 19 des Infektionsschutzgesetzes, der Freiwilligkeit und Anonymität des Beratungs- und Untersuchungsangebots zu sexuell übertragbaren Infektionen auch für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter vorsieht.

Tätigkeitsanmeldung und Gesundheitsberatung nach dem Prostituiertenschutzgesetz verfolgen die Absicht, die in der Prostitution Tätigen den Behörden bekannt zu machen. Dadurch soll es leichter möglich sein, Zwangslagen zu erkennen und Hilfen anzubieten [7]. Das hat jedoch zur Folge, dass die Umsetzung der Anmeldepflicht kontrollierbar sein muss. Entsprechend haben alle Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter während der Ausübung ihrer Tätigkeit den Anmeldeausweis und die Bescheinigung über die Gesundheitsberatung mit sich zu führen (ProstSchG § 5 Abs. 7 und §

10 Abs. 6). Über diese Nachweise sind sie, selbst wenn sie auf ihren Alias ausgestellt sind, als Prostituierte zu identifizieren – auch für diejenigen, die diese mitzuführenden Papiere nur zufällig sehen. In diesem Problem äußert sich die besondere Situation der in der Prostitution Tätigen. Es handelt sich um eine Gruppe mit einem hohen Risiko, in ihrem sozialen Umfeld stigmatisiert zu werden. Die zentrale Kritik an dem Prostituiertenschutzgesetz liegt demnach darin, dass der Schutzraum, den die Anonymität und die Nichtregistrierung der Tätigkeit bedeutet hat, durch das Gesetz erheblich geschwächt wird [4, 5].

Ein Prostitutionsverständnis, das die Realität nur ungenügend widerspiegelt

Insgesamt liegt diesem Gesetz ein eher eindimensionales Prostitutionsverständnis zugrunde. Es zielt in erster Linie auf große Einrichtungen ab, die von Betreibern geführt werden, die vermeintlich im kriminellen Feld agieren und bei denen Frauen und Männer arbeiten, die sich in diese Halbwelt mit fast automatischen Zwangsstrukturen begeben haben bzw. mussten. Der angesprochene Schutzraum der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter, der sich daraus ergibt, dass sie ihre Tätigkeit – außer gegenüber dem Finanzamt – nicht offenlegen müssen, dient infolgedessen eher dem Schutz der Betreiber. Daher geht es darum, möglichst viel Licht in die Prostitutionsszene zu bringen. Dabei wird nicht beachtet, dass sich in einer Gesellschaft mit zunehmend individualisierten Lebenslagen auch die Prostitution auffächert. So gibt es neben den klassischen großen Bordellen und dem Straßenstrich ebenso Wohnungsprostitution, Escortservice, Massagestudios, bei denen sexuelle Handlungen nur ein Teil des Gesamtpakets sind, sexuelle Assistenz, bei der Menschen mit Behinderungen oder Menschen in Pflege- und Altersheimen Körperkontakt und vielleicht auch Sex bekommen, und anderes mehr. Immer mehr Frauen und Männer, die in diesen Bereichen tätig sind, verstehen sich nicht als „Professionelle“, die allein über Erotikdienstleistungen ihren Lebensunterhalt verdienen. Studentinnen finanzieren ihr Studium, junge Männer füllen ihr Budget für Weihnachtsgeschenke auf, es gibt Gelegenheitsprostitution, es gibt temporäre Episoden, es gibt das Verständnis eines seriösen, helfenden Berufs usw. Das Prostitutionsverständnis, von dem das Prostituiertenschutzgesetz geprägt ist, spiegelt längst nicht das gesamte Spektrum des Erotikgewerbes wider. Doch gerade für diejenigen, die sich nebenher und vielleicht nur für eine begrenzte Zeit prostituieren, ist die behördliche Registrierung stark verunsichernd. Sie wissen nicht, ob sie diese Episode ihres Lebens später noch einmal einholt. Hinzu kommen zahlreiche Ausländerinnen und Ausländer, die befürchten, dass sie an Behörden in ihrem Heimatland gemeldet werden und bei Rückkehr in ihre Heimat mas-

sive Schwierigkeiten bekommen. Rückmeldungen aus der Szene zeigen, dass gerade diejenigen verunsichert sind, für deren Schutz das Gesetz eigentlich gemacht ist.

Die Regelungen des Prostituiertenschutzgesetzes haben zudem Auswirkungen auf die Prostitutionsszene. In der Konsequenz werden gerade die Einrichtungen gefördert, welche die zahlreichen Auflagen (ProstSchG §§ 12–28) problemlos erfüllen können. Damit richtet sich das Prostituiertenschutzgesetz de facto gegen gewachsene, kleinteilige Strukturen und leistet einer Zentralisierung Vorschub. In Dresden gibt es bspw. keinen klar umgrenzten Rotlichtbezirk und nur sehr wenige größere Einrichtungen, dafür aber zahlreiche Wohnungen, in denen Prostitution stattfindet. Diese Wohnungen werden meist von Frauen betrieben, die selbst in ihnen tätig sind. Sie haben schon zu ihrem eigenen Schutz das Interesse, mit anderen Frauen zusammenzuarbeiten. Dann aber müssen sie gemäß dem Prostituiertenschutzgesetz zahlreiche, nur schwer umsetzbare Auflagen erfüllen (z. B. Installation eines Notrufsystems, zusätzliche Aufenthalts- und Pausenräume – ProstSchG § 18 Abs. 2). Die Verunsicherung bei diesen Frauen ist entsprechend groß. Sie befürchten, die manchmal jahrelang für die Sexarbeit genutzte Wohnung ohne Alternative aufgeben zu müssen. Ihre Reaktion auf das neue Gesetz ist, abzuwarten und die Wohnung vorerst nicht anzumelden. Manche haben bereits ihre Arbeitswohnung aufgegeben. In Dresden wird derzeit schon festgestellt, dass Angebote unter der Überschrift „Haus & Hotel“ zunehmen. Das heißt, dass die Frauen zum Kunden in dessen Wohnung, in dessen LKW oder in ein Hotel gehen. Es gibt also in der Folge des Gesetzes mehr Frauen, die der Prostitution ohne eigene Räume nachgehen. Ob das wirklich dem Schutz dieser Frauen dient, ist fraglich. Gleiches gilt für eine Zentralisierung des Prostitutionsgewerbes in großen Einrichtungen. Auch hier lässt sich bezweifeln, ob damit der Schutzzweck des Gesetzes wirklich eingelöst wird, da Großbetriebe Abhängigkeiten eher begünstigen.

Das Sächsische Ausführungsgesetz – eine schwere Geburt

Neben den inhaltlichen Fragen, die das Gesetz aufwirft, gab und gibt es auch Probleme bei der Umsetzung durch die Behörden. Es handelt sich um ein Bundesgesetz, für dessen Umsetzung jedoch die Kommunen verantwortlich sind, in denen Prostitution stattfindet. Damit stellen sich Fragen der Organisation und der Finanzierung. Für beides trifft das Bundesgesetz keine ausreichenden Regelungen. Dafür müssen die Länder mit eigenen Ausführungsgesetzen Sorge tragen – jedoch vor dem Hintergrund, dass Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter oft über Ländergrenzen hinweg tätig sind. So soll es unter bestimmten Umständen einen Datenaustausch zwischen Kommunen über Anmeldungen von in der Prostitution Tätigen geben (ProstSchG § 36 Abs. 2.4). Einer willkürlichen Weitergabe von Daten steht zwar eine Bundesverordnung entgegen [8], dennoch bedeutet bereits der Fakt einer möglichen Datenweitergabe eine weitere Verunsicherung, insbesondere bei ausländischen Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern.

Ein besonderes Problem stellt die Finanzierung der im Gesetz festgelegten Maßnahmen dar. Die im Gesetzesentwurf [7] angegebenen Kosten des Prostituiertenschutzgesetzes waren deutlich zu niedrig und wurden heftig kritisiert [2]. Allerdings waren die Länder gefordert, die Finanzierung der im Gesetz enthaltenen Aufga-

ben zu regeln. Deren Spielraum reichte von einer Vollfinanzierung der notwendigen Personalstellen und Leistungen durch das Land bis hin zu einer vollständigen Finanzierung über Gebühren. Hauptargument für die Gebührenfinanzierung war die Einschätzung, dass die Tätigkeitsanmeldung der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter einer Gewerbeanmeldung gleichzusetzen sei. Die Argumentationslinie war: Wenn dafür eingetreten wird, die Tätigkeit im Prostitutionsgewerbe als normale Arbeit anzusehen, dann entstünden hier auch gleiche Pflichten und Rechte gegenüber anderen Tätigkeiten. Da das neue Gesetz eine Anmeldung zur Voraussetzung für diese Arbeit macht, mit der die Verpflichteten anschließend ihr Geld verdienen, kann nicht erwartet werden, dass der Steuerzahler die Kosten für Anmeldung und Gesundheitsberatung trägt [9]. Das Argument gegen eine Gebührenfinanzierung bezog sich demgegenüber auf die Tatsache, dass das Gesetz ausdrücklich keine Gewerbeanmeldung vorsieht, sondern dem Schutz der in der Sexarbeit Tätigen dient [10]. Eine Gebührenerhebung würde diejenigen zur Kasse bitten, die geschützt werden sollen. Unter Umständen wären die Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter gezwungen, zusätzliche Kunden zu bedienen, um die Gebühren zahlen zu können. Dieses Argument gewann durch eine spezifische Regelung des Prostituiertenschutzgesetzes an Kraft: Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter unter 21 Jahren werden in ihm als besonders schutzbedürftig angesehen (ProstSchG § 4 Abs. 4 und § 10 Abs. 3). Daher müssen sie die Gesundheitsberatung und die Anmeldung doppelt so oft wiederholen wie diejenigen, die das 21. Lebensjahr vollendet haben. Sie würden bei einer Gebührenfinanzierung damit auch doppelt so häufig zur Kasse gebeten. Berechnungen des Dresdner Gesundheitsamtes gingen für diese Gruppe von ca. 180 EUR im Jahr aus, die als Gebühren zu erbringen wären. Es lässt sich erahnen, wie viele zusätzliche sexuelle Dienstleistungen dafür erbracht werden müssen.

Die sächsische Landesregierung tat sich ausgesprochen schwer mit der Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes. Die Klärung der Zuständigkeit zog sich sehr lange – für die betroffenen Kommunen zu lange – hin. In dem Kompetenzgerangel spiegeln sich die inhaltlichen Unklarheiten des Bundesgesetzes wider. Die Schutzabsicht, die dem Gesetz zugrunde liegt, war nicht sozial- und gesundheitswissenschaftlich fundiert. So geht es ihm bspw. nicht um Stärkung der Betroffenen (Empowerment, Partizipation). Es sollte vielmehr einer Gruppe, die per se und ohne Differenzierung (von oben herab) als vulnerabel definiert wurde, durch administrative Maßnahmen im ordnungspolitischen Bereich (Kontrolle – ProstSchG § 5 Abs. 2 und § 11 Abs. 3,4) mit Nähe zum Gewerbebereich („Anmeldung vor der Tätigkeitsausübung“ – ProstSchG § 3) geholfen werden. Am Ende bekam das Sozialministerium, in dessen Verantwortungsbereich in Sachsen auch das Gesundheitsthema liegt, die Erarbeitung des sächsischen Ausführungsgesetzes sowie die künftige Fachaufsicht für die Umsetzung auf den Tisch.

Die über Monate währende Unklarheit auf Landesebene führte dazu, dass sich die Erarbeitung des Ausführungsgesetzes erheblich verzögerte. Erst im November 2017, also ein Jahr nach Verabschiedung des Bundesgesetzes, lag ein Referentenentwurf vor und wurde zur Stellungnahme an den Sächsischen Städte- und Gemeindegandtag gesandt. Zuvor sah sich das verantwortliche Sozialministerium durch die verzögerte Umsetzung unter Druck. Es empfahl daher den 6 zuständigen sächsischen Kommunen [11] ab Juli mit der Gesundheitsberatung und der Anmeldung zu beginnen. Die

dabei entstehende Finanzierungslücke solle durch Gebühren gedeckt werden. Auf die Anmerkung der Städte Leipzig und Dresden, dass es dafür noch gar keine rechtliche Grundlage gäbe, wurde versichert, dass durch das künftige sächsische Ausführungsgesetz die Gebührenfinanzierung festgeschrieben und rückwirkend zur Geltung gebracht werde [12]. Entsprechend sah der Referentenentwurf vom November 2017 die vollständige Gebührenfinanzierung vor. Die Einwände des Sächsischen Städte- und Gemeindetags gegen dieses Verfahren fanden zunächst kein Gehör [13].

Die Nichtbeachtung des Schutzzwecks des Prostituiertenschutzgesetzes durch die angestrebte, vollständige Gebührenfinanzierung [14] und die rechtlich problematische Empfehlung des Sozialministeriums, das Prostituiertenschutzgesetz zunächst ohne landesrechtliche Grundlage umzusetzen, führte zu Unmut auf kommunaler Ebene – insbesondere in Dresden und Leipzig [15]. Es vermittelte sich der Eindruck, dass die grundlegende Problematik des Bundesgesetzes und die Umsetzungsprobleme auf Landesebene auf die Kommunen abgeschoben werden sollten. In deren täglicher Arbeit kam die Unzufriedenheit über das neue Gesetz, die immer wieder verzögerte Umsetzung in Sachsen, aber auch der Ärger über die geplanten Gebühren an. Daraufhin wurden – und hier insbesondere durch den Autor dieses Artikels – bestehende informelle Kontakte zu den Landtagsfraktionen genutzt, um auf die Situation aufmerksam zu machen und Änderungen am Entwurf zum Sächsischen Ausführungsgesetz zum Prostituiertenschutzgesetz (Sächs-ProstSchGAG) durchzusetzen. Besonders bedeutsam war die Anhörung zum Gesetzesentwurf im Sozialausschuss des Sächsischen Landtags, bei der sich alle geladenen Expertinnen und Experten gegen die Gebührenfinanzierung aussprachen. Nach weiteren Sitzungen und Debatten im Landtag wurde ein Gesetz beschlossen, das die Gesundheitsberatung gebührenfrei stellte und die Gebühren für die Anmeldung deutlich begrenzte [16]. Eine Korrektur des ursprünglichen Referentenentwurfs war damit gelungen.

Die Umsetzung im Gesundheitsamt Dresden

Parallel zur Auseinandersetzung um das SächsProstSchGAG wurde in Dresden begonnen, die Strukturen für die konkrete Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes zu schaffen. Es musste trotz der Vorbehalte spätestens mit Verabschiedung des Bundesgesetzes im Herbst 2016 ein Verständnis für die notwendigen Anforderungen entwickelt werden, das zugleich die problematischen Seiten des Gesetzes für die Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter so weit wie möglich abfedert.

Von Beginn an arbeiteten die zuständigen Stellen der Dresdner Stadtverwaltung zusammen und waren bemüht, die notwendigen Strukturen reibungslos aufzubauen. Dabei bestand bei 2 Grundsätzen Einigkeit: Zum einen sollten die Gesundheitsberatung (ProstSchG § 10) und die Tätigkeitsanmeldung (ProstSchG §§ 3–9 und 11) institutionell und räumlich getrennt stattfinden. Das Ordnungsamt sah die Anmeldung der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter sowie die Erlaubnispflicht für Einrichtungen des Erotikgewerbes (ProstSchG §§ 12–33) als seine Aufgabe. Demgegenüber ist die Gesundheitsberatung als Hilfsangebot des Gesundheitsamtes zu verstehen. Deshalb wurde die Gesundheitsberatung und Anmeldung nicht im selben Amt, auch nicht im selben Gebäude angesiedelt.

Zugleich wurde von Beginn an eine eindeutige Trennung zwischen den beiden nun bestehenden Angeboten des Gesundheitsamtes für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter vollzogen. Auch hier besteht eine klare räumliche und personelle Trennung. Die Beratungsstelle für AIDS und sexuell übertragbare Infektionen, die für die Umsetzung des § 19 Infektionsschutzgesetz zuständig ist, befindet sich mehrere Kilometer entfernt von der Gesundheitsberatung nach § 10 ProstSchG. Es wurden 2 Sozialarbeiterinnen für die neue Aufgabe eingestellt. Einen personellen Austausch, z. B. zu Vertretungszwecken, gibt es zwischen beiden Einrichtungen nicht.

Das führte jedoch zu einer anderen Herausforderung. Beide neuen Kolleginnen hatten keine Vorerfahrungen in der Arbeit mit Prostituierten. Sie waren auch nicht mit der Historie der Prostitutionsgesetzgebung und der Diskussion um das Prostituiertenschutzgesetz vertraut. Sie waren gefordert, eine fachgerechte Beratungsarbeit umzusetzen und zugleich ihre eigene Aufgabe innerhalb der Prostitutionsdiskussion kritisch zu hinterfragen. Sie sollten sich mit den Grenzen einer Pflichtberatung auseinandersetzen und zugleich die Chancen nutzen, die dennoch in ihrer Aufgabe für die, die sie beraten, liegen. Hinzu kam, dass Dresden exponiert Stellung gegenüber der neuen Gesetzgebung bezogen hatte. Dem wurde begegnet, indem das neue Sachgebiet „Sexuelle Gesundheit“ geschaffen wurde, in das beide Beratungsstellen eingeordnet wurden. Die Leitung des Sachgebiets wurde dem bisherigen Leiter der Beratungsstelle für AIDS und sexuell übertragbare Infektionen übertragen, der weiterhin in erster Linie in dieser Beratungsstelle tätig bleibt. Zugleich wurde sichergestellt, dass keinerlei Daten zwischen beiden Beratungsstellen ausgetauscht werden. Die einheitliche Fachaufsicht für beide Beratungsstellen durch den Leiter des Sachgebiets wird neben verwaltungsbezogenen Themen durch kollektive, anonyme Fallbesprechungen, Supervision und interne Fachberatung umgesetzt. Dadurch ist es gelungen, bei allen angesprochenen Schwierigkeiten eine gemeinsame kollektive Identität zu entwickeln und bei allen strukturellen Schwierigkeiten „an einem Strang zu ziehen“.

Einer fachlich guten Umsetzung des neuen Gesetzes diene auch der Ausbau des Dresden-spezifischen Netzwerks an Fachstellen. Der seit mehreren Jahren bestehende „Arbeitskreis Prostitution“ traf sich zum gegenseitigen Austausch über den Stand der Umsetzung. Der Gemeindedolmetscherdienst wurde für eine Zusammenarbeit gewonnen und potenzielle Dolmetscher durch das Gesundheitsamt geschult. Die neuen Kolleginnen wurden in bestehende Kontakte mit Schuldnerberatung, Drogenberatung, Schwangerschaftsberatung, Gynäkologen, der Fachberatungsstelle für Opfer von Menschenhandel (KobraNet), der Polizei u.a.m. einbezogen.

Eine wichtige Herausforderung bei der Etablierung beider Beratungsstellen des Gesundheitsamtes für Prostituierte besteht in der Vermittlung der unterschiedlichen Angebote. Das neue Gesetz mit seinen verpflichtenden Regelungen führte zu einer starken Fokussierung der Prostitutionsszene auf die Gesundheitsberatung nach ProstSchG und die Tätigkeitsanmeldung im Ordnungsamt. Anfänglich hatten zudem viele Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter irrtümlicherweise angenommen, dass die Pflichtberatungen in der seit Jahren bekannten AIDS/STI-Beratungsstelle durchgeführt werden. So waren die meisten dortigen Beratungen in der Zeit, als das Bundesgesetz bereits in Kraft war, aber in Dresden noch keine Umsetzung stattfand, von diesem Thema bestimmt. Zugleich führte die zu-

nehmende Erkenntnis, dass die etablierte Beratungsstelle für AIDS und sexuell übertragbare Infektionen nicht für die Umsetzung des neuen Gesetzes zuständig ist, erst einmal zu einer geringeren Inanspruchnahme des weiterhin bestehenden freiwilligen und anonymen Beratungs- und Untersuchungsangebots. Die Aufgabe bestand und besteht also darin, beide Beratungsstellen in ihren unterschiedlichen Aufgaben bekannt und transparent zu machen. Dazu werden verschiedenste Medien genutzt, aber auch die persönliche Beratung. Es gibt für jede Beratungsstelle eine Internetseite [17]. Der bereits existierende „Wegweiser für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter in Dresden“ wurde überarbeitet und den neuen Gegebenheiten angepasst. Er liegt neben dem Deutschen in 7 weiteren Sprachen vor und bietet umfassende Informationen zu rechtlichen Regelungen und Hilfsangeboten. Zudem wurde ein Aushang für Erotikrichtungen konzipiert, der die Angebote beider Beratungsstellen vorstellt und ebenfalls in sieben Sprachen übersetzt wurde. Darüber hinaus wird bei aufsuchender Sozialarbeit durch die Beratungsstelle für AIDS und sexuell übertragbare Infektionen in Erotikrichtungen über die unterschiedlichen Angebote informiert.

FAZIT

Als Fazit lässt sich bereits jetzt sagen, dass das Prostituiertenschutzgesetz Veränderungen gebracht hat und manches noch weiter verändern wird. Die institutionellen Veränderungen sind offensichtlich: Es gibt innerhalb des Gesundheitsamtes Dresden eine neue Beratungsstelle, 2 neue Personalstellen und ein verändertes Sachgebiet. Die Aufgaben im Ordnungsamt wurden erweitert. In der Landesdirektion Sachsen wurde eine Fachaufsicht für die Umsetzung des ProstSchG eingerichtet und es trifft sich regelmäßig eine Landesarbeitsgruppe, um Fragen zur Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes zu besprechen. In der Deutschen STI-Gesellschaft gibt es innerhalb der Sektion Sexuelle Gesundheit eine Arbeitsgruppe „Sexarbeit“, die sich ebenfalls dem informellen Austausch der Gesundheitsämter zu diesem Thema verpflichtet sieht. Es gibt bundesweite Treffen, die dem Austausch über die neue Aufgabe dienen. Das Prostituiertenschutzgesetz hat also für einen gewissen Wirbel in den betroffenen Gesundheits- und Ordnungsämtern gesorgt.

Schwieriger sind die Veränderungen zum jetzigen Zeitpunkt für die Prostitutionsszene abzuschätzen. Es gibt keine einheitliche Szene gibt, deshalb sind die einzelnen Städte und Gemeinden, in denen Prostitution stattfindet, miteinander schwer vergleichbar. In Dresden mit seiner eher gemeindenahen und vergleichsweise kleinen Szene hat das Gesetz die bis dato relativ ruhige Situation schon jetzt beunruhigt. Wohnungen wurden geschlossen, bei neuen wird – anders als früher – gegenüber den Sozialarbeiterinnen in der AIDS/STI-Beratungsstelle oft keine Arbeitsadresse mehr angegeben. Angebote ohne feste Arbeitsstätte nehmen zu (Haus, Hotel, LKW). Natürlich hat sich die Szene noch nicht grundlegend geändert. Viele

Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter nehmen die neue Situation als gegeben an und sind bemüht, sich unter den neuen Bedingungen einzurichten. Die gerade für die Dresdner Situation befürchtete Zentralisierung der Prostitutionseinrichtungen mit einer Verdrängung etablierter Einrichtungen und einem Rückgang deutscher Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter ist bisher nicht zu beobachten. Allerdings wird das Prostituiertenschutzgesetz in Dresden erst seit einem Jahr umgesetzt und erste kleinere Einrichtungen stoßen auf die erwarteten Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Auflagen. Derzeit warten viele in der Prostitution Tätige noch ab und vermeiden so lange es geht die Anmeldung bzw. den Antrag auf Erlaubnis. Faktisch nimmt dadurch zum jetzigen Zeitpunkt illegale Prostitution zu.

Auf der anderen Seite werden bereits jetzt Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter beraten, die bisher noch keinen Kontakt zum Gesundheitsamt hatten. Die Verpflichtung zur Gesundheitsberatung stellt also auch eine Chance dar. Dafür ist es aber auch wichtig, dass das Beratungsangebot trotz seines verpflichtenden Charakters ein wirkliches Hilfsangebot ist. Die konzeptionelle und strukturelle Umsetzung mit der klaren Trennung zwischen Gesundheitsberatung und Tätigkeitsanmeldung, aber auch zwischen dem verpflichtenden Angebot nach ProstSchG § 10 und dem freiwilligen und anonymen Beratungs- und Untersuchungsangebot nach IfSG § 19 entspricht einer fachgerechten Arbeit, die nicht einem kontrollstaatlichen Denken erwächst, sondern die für die Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter geschieht. Ideen, man könne die Pflicht zur Gesundheitsberatung nutzen, um automatisch Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter dem Untersuchungsangebot zuzuführen oder sie zu kontrollieren, wurden in Dresden von Beginn an abgelehnt. Es ist als gut und bemerkenswert zu beurteilen, dass sich die Stadtverwaltung sowohl auf den Leitungsebenen als auch bei den beteiligten Fachämtern in diesem Punkt immer einig war.

Interessenkonflikt

Die Autorinnen/Autoren geben an, dass kein Interessenkonflikt besteht.

Literatur

- [1] Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen vom 21. Oktober 2016. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr. 50, ausgegeben am 27. Oktober 2016
- [2] Gesundheitsämter und Bundesverband der Ärztinnen und Ärzte des öffentlichen Gesundheitsdienstes: Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMFSFJ. Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen. Stand 31.08.2015. http://www.stiftung-gssg.de/upload/Stellungnahme_Gesundheitsaemter_31.08.2015.pdf. Der Verweis auf die geltende Rechtsnorm in dem Zitat meint §19 des Infektionsschutzgesetzes, der ein anonymes und freiwilliges Angebot der Gesundheitsämter für Prostituierte vorsieht
- [3] Bündnis der Fachberatungsstellen für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter (bufas): Stellungnahme zum „Eckpunktepapier eines Gesetzes zum Schutz der in der Prostitution Tätigen (Prostituiertenschutzgesetz, ProstSchG)“. 03.03.2015. http://www.stiftung-gssg.de/upload/Stellungnahme_bufas_zu_den_Eckpunkten_ProstG_03.03.2015.pdf

- [4] Deutscher Juristinnenbund: Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (ProstSchG-RefE). 04.09.2015. <https://www.djb.de/st-pm/st/st15-10/>
- [5] Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel: Stellungnahme des KOK e.V. zu dem 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 29.07.2015. https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/uploads/media/Stellungnahme_des_KOK_zum_Referentenentwurf_des_ProstSchG_11_09.pdf
- [6] Deutsche STI-Gesellschaft: Stellungnahme der Deutschen STI-Gesellschaft zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen vom 29.07.2015. 11.09.2015. https://dstig.de/images/pdf/stellungnahme%20dstig_prostsg_110915.pdf
- [7] Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen. Drucksache 18/8556 vom 25.05.2016. A. Problem und Ziel. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/085/1808556.pdf>
- [8] Verordnung über das Verfahren zur Anmeldung einer Tätigkeit als Prostituierte oder Prostituiertes (Prostitutionsanmeldeverordnung – ProstAV) vom 13. Juni 2017, §6. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2017 Teil I Nr. 41, ausgegeben am 30. Juni 2017
- [9] Diese Einschätzung vertritt beispielsweise das Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Verbraucherschutz an den Sächsischen Landtag vom 6. November 2017; „Zur Gebührenproblematik erscheint es uns legitim, wenn Prostituierte – wie alle anderen Gewerbetreibenden – sich finanziell an der Schaffung der notwendigen Voraussetzungen für den rechtmäßigen Betrieb des Gewerbes beteiligen bzw. dafür aufkommen“.
- [10] Die dem Gesetzesentwurf vorangestellte Begründung führt aus: „Zum anderen ist Prostitution ein Bereich, in dem Grundrechte wie die sexuelle Selbstbestimmung, persönliche Freiheit, Gesundheit sowie Persönlichkeitsrechte der Beteiligten faktisch in besonderer Weise gefährdet sind ... Es fehlt an verbindlichen Mindestvorgaben zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der dort Tätigen ... Die Ausübung der Prostitution selbst bleibt weiterhin erlaubnisfrei, Prostituierte müssen ihre Tätigkeit jedoch anmelden“ [7].
- [11] In Sachsen ist Prostitution nur in Städten mit einer Mindesteinwohnerzahl von 50000 erlaubt [Verordnung der Sächsischen Staatsregierung über das Verbot der Prostitution vom 10. September 1991 (SächsGVBl. S. 351)]. Das sind Chemnitz, Dresden, Görlitz, Leipzig, Plauen, Zwickau
- [12] Zunächst in mündlichen Äußerungen während einer Sitzung am 13.06.2017, zuletzt noch einmal schriftlich in einem Schreiben an die zuständigen Gesundheitsämter vom 5.12.2017. Bereits in einem Schreiben an das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz vom 04.07.2017 hat sich der Sächsische Städte- und Gemeindegtag gegen dieses Ansinnen ausgesprochen. Die gleiche Haltung nahm das Gesundheitsamt Dresden in einem Schreiben an den Deutschen Städtetag ein. Es verwies hier auf GG Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und VwVfG § 44 Abs. 2 Nr. 3
- [13] Schriftliche Stellungnahme des Sächsischen Städte- und Gemeindegtags vom 8.12.2017
- [14] Sächsischer Landtag, 6. Wahlperiode: Gesetzentwurf der Staatsregierung. Gesetz zur Ausführung des Prostituiertenschutzgesetzes im Freistaat Sachsen (Sächsisches Prostituiertenschutzausführungsgesetz – SächsProstSchGAG). Drucksache 6/11829 vom 04.01.2018. http://edas.landtag.sachsen.de/viewer.aspx?dok_nr=11829&dok_art=Drs&leg_per=6
- [15] Immerhin widersprach die Empfehlung des Sozialministeriums Artikel 84 des Grundgesetzes.
- [16] Sächsisches Prostituiertenschutzausführungsgesetz vom 28. Juni 2018 (SächsGVBl. S. 470). <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/17769-Saechsisches-Prostituiertenschutzausfuehrungsgesetz>
- [17] Die Internetseite der Beratungsstelle für AIDS und sexuell übertragbare Infektionen. www.dresden.de/sexarbeit, und die Seite der Gesundheitsberatung nach dem Prostituiertenschutzgesetz: www.dresden.de/prostschg