



Dr. Hanna Sammüller-Gradi
Berufsmäßige Stadträtin

An die Stadträt*innen des
Kreisverwaltungsausschusses

Herrn Stadtrat Progl

05.03.2024

Prostituiertenschutzgesetz – Einflussmöglichkeiten der LH München

Antrag Nr. 14-20 / A 02572 der Stadtratsfraktion BAYERNPARTei, registriert am 25.10.2016,
eingegangen am 26.10.2016

Az. D-HA II/V1 130-7-0019

Anlage

Sitzungsvorlagen-Nr. 14-20 / V 07366

Sehr geehrter Herr Stadtrat Richard Progl,
sehr geehrte Stadträt*innen,

mit Schreiben vom 25.10.2016 wurde, vor dem Hintergrund des damals bevorstehenden Inkrafttretens des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG), beantragt, dass dem Stadtrat dargestellt wird, inwieweit sich bei dem ProstSchG, das am 01.07.2017 in Kraft getreten ist, Einflussmöglichkeiten und Gestaltungsspielräume für die Landeshauptstadt München bzw. das zuständige Kreisverwaltungsreferat (KVR) ergeben und wie das KVR diese zu nutzen gedenkt.

Diesbezüglich formulierten Sie eine Reihe spezifischer Fragen: Mit wie vielen Anträgen von Bordellbetreibern auf Genehmigung ihres Gewerbes wird gerechnet? Plant das KVR eine zahlenmäßige Beschränkung der Bordellbetriebe in München? Wenn ja, wie viele „Konzessionen“ wird das KVR ausgeben? Besteht die Möglichkeit, diese Konzessionen jeweils auf ein Jahr zu befristen? Wie werden die Kosten für die Konzessionen berechnet? Welche Gründe führen zum Verlust bzw. zur Nichterteilung einer Konzession? (z.B. Drogenbesitz oder -handel, illegaler Waffenbesitz, Zuhälterei etc.) Welche Maßnahmen kann das KVR ergreifen, um zu verhindern, dass die zum Schutz der Prostituierten konzipierte Anmeldepflicht sich nicht ins Gegenteil verkehrt und Prostituierte in die Illegalität treibt?

Ruppertstr. 19
80466 München
Telefon: 089 233-45000
Telefax: 089 233-45003

Sie begründeten Ihren Antrag damit, dass das damals neue ProstSchG eine Möglichkeit biete, das Prostitutionsgewerbe vollends auf legale Füße zu stellen und Kriminalitätsschwerpunkte zu entschärfen. Damit die städtische Verwaltung im Rahmen ihres Handlungsspielraums gestaltend eingreifen kann, sei zunächst Klarheit über die genannten Fragen notwendig.

Ursprünglich wurde der Antrag Nr. 14-20 / A 02572 "Prostituiertenschutzgesetz – Einflussmöglichkeiten der LH München" im Rahmen der Sitzungsvorlage 14-20 / V 07366 (als Anlage beigefügt) im Kreisverwaltungsausschuss vom 13.12.2016 eingebracht. Der Antrag blieb nach dem damaligem Referentenantrag (Nr. 3.) aufgegriffen. Die Beantwortung des Antrages war zuletzt im Zusammenhang mit der Aktualisierung der SperrbezirksVO vorgesehen. Dieser Beschluss musste jedoch infolge von Problemen mit ausreichenden Ausgleichsflächen für die SperrbezirksVO zurückgestellt werden. Die Beantwortung Ihres Antrages Nr. 14-20 / A 02572 ist daher noch immer offen.

Eine (separate) Beantwortung bzw. Behandlung in einem Beschluss erscheint daher meines Erachtens inhaltlich überholt. Entsprechend Ihres per E-Mail übermittelten Einverständnisses erlaube ich mir Ihren Antrag nun als Brief zu beantworten:

Zu Ihrem Antrag vom 25.10.2016 möchte ich Ihnen Folgendes mitteilen:

Hintergrund Ihrer Stadtratsinitiative bildete das zum Antragszeitpunkt bevorstehende ProstSchG. Der Deutsche Bundestag beschloss das ProstSchG am 07.07.2016 und am 23.09.2016 passierte es den Deutschen Bundesrat. Zielsetzungen dieses Gesetzes, welches schließlich am 01.07.2017 in Kraft trat, waren die Erleichterung des Zugangs zur Sozialversicherung für Personen, welche in der Prostitution tätig sind, das Zurückdrängen der Begleitkriminalität im Umfeld der Prostitution, der Abbau der gesundheitlichen Gefährdung von in der Prostitution Tätigen und die Erleichterung des Ausstiegs aus der Prostitution. Zu den Kernelementen des Gesetzes zählen insbesondere die Einführung der Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten und die Anmeldepflicht der in der Prostitution Tätigen.

Da das Prostituiertenschutzgesetz erst am 01.07.2017 in Kraft getreten ist und in der Landeshauptstadt München bereits am 03.07.2017 mit der Aufnahme der Beratungen umgesetzt wurde, war eine Behandlung Ihres Antrags mangels Kenntnis der dann erst definitiv vorliegenden Rechtsvorschriften im Vorfeld des Gesetzes nicht möglich. Inzwischen liegen mir, nach langjähriger Erfahrung mit der Anwendung der Vorschriften durch das Kreisverwaltungsreferat belastbare Erfahrungswerte für den Bereich der Betriebserlaubnisse und der Anmeldepflicht nach dem ProstSchG vor, welche es mir ermöglichen, Ihre Fragen adäquat zu beantworten. Um die Übersichtlichkeit zu gewährleisten, beantworte ich Ihre Fragen nachstehend im Einzelnen:

1. Mit wie vielen Anträgen von Bordellbetreibern auf Genehmigung ihres Gewerbes wird gerechnet?

Mit Stand Mai 2023 existierten in der Landeshauptstadt München 125 gewerbsmäßige Prostitutionsstätten.

Unter die Begrifflichkeit der gewerbsmäßigen Prostitutionsstätte werden klassische Bordelle, Laufhäuser, Terminwohnungen, FKK / Saunaclubs, SM-Studios, Massagestudios sowie Escortservices subsumiert.

In Absprache mit der Polizei sind jedoch auch Tabledancebetriebe nach dem ProstSchG erlaubnispflichtig, sofern die Tänzer*innen Lapdance / Privatdance in Separees oder Privatlounges anbieten. Diese Form des Tanzes erfüllt den Tatbestand einer sexuellen Handlung i.S.v. § 2 ProstSchG und bedarf somit, neben einer Erlaubnis nach § 33a Gewerbeordnung (GewO), auch einer Erlaubnis nach dem ProstSchG. Seit Inkrafttreten des Gesetzes wurden 217 Anträge für die Erlaubnis zum Betrieb einer gewerbsmäßigen Prostitutionsstätte gestellt. 93 dieser Anträge wurden genehmigt und 35 Anträge wieder zurückgenommen (Stand 2021).

Des Weiteren sind auch Prostitutionsveranstaltungen und Prostitutionsfahrzeuge erlaubnispflichtig. Hierzu sind bis dato jedoch noch keine Anträge gestellt worden.

2. Plant das KVR eine zahlenmäßige Beschränkung der Bordellbetriebe in München? Wenn ja, wie viele „Konzessionen“ wird das KVR ausgeben?

Die Möglichkeit einer zahlenmäßigen Beschränkung von Bordellbetrieben ist nach dem ProstSchG nicht gegeben. Sofern der Betreibende alle Anforderungen erfüllt und keine sonstigen Versagungsgründe vorliegen, ist eine Erlaubnis zu erteilen.

Lediglich eine räumliche Einschränkung wird durch die geltende Sperrbezirksverordnung vorgenommen. Annähernd 90 % der bebaubaren Stadtfläche ist hierdurch als Sperrbezirk ausgewiesen und lediglich in dem übrigen Anteil von in etwa 10% ist eine Ansiedelung solcher Betriebe möglich. Überdies ist es in städtebaulicher Hinsicht realisierbar, die Ansiedelung zahlenmäßig zu begrenzen. Ansprechpartnerin hierbei ist die Lokalbaukommission.

3. Besteht die Möglichkeit, diese Konzessionen jeweils auf ein Jahr zu befristen?

Eine Befristung der Erlaubnis ist im Rahmen des Ermessens der Behörde möglich. Dies stellt eine Einzelfallentscheidung dar und bedarf jeweils einer hinreichenden Begründung.

4. Wie werden die Kosten für die Konzessionen berechnet?

Der Kostenrahmen bestimmt sich nach dem Kostengesetz in Verbindung mit den Regelungen im Kostenverzeichnis.

Die Gebühren werden nach dem tatsächlichen Aufwand berechnet. Im Bereich der Dienstleistungen des ProstSchG ist das Kostendeckungsprinzip einschlägig.

5. Welche Gründe führen zum Verlust bzw. zur Nichterteilung einer Konzession? (z.B. Drogenbesitz oder -handel, illegaler Waffenbesitz, Zuhälterei etc.)

Die Versagungsgründe für die Erlaubnis eines Prostitutionsgewerbes sind in § 14 ProstSchG geregelt. Eine solche ist beispielsweise aufgrund der Unzuverlässigkeit der antragstellenden Person oder auch bei Nichteinhaltung gesetzlicher Mindestanforderungen zu versagen. Aus selbigen Gründen können auch bestehende Erlaubnisse widerrufen werden (§ 23 ProstSchG).

Hinsichtlich der Zuverlässigkeitsprüfung der jeweiligen Personen (s. § 14 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 15 ProstSchG) hat das Kreisverwaltungsreferat einen Ermessensspielraum. Maßgeblich für die Entscheidung ist unter anderem der Zeitpunkt der jeweils rechtskräftigen Verurteilungen sowie die Art und Schwere der Delikte. Die in Ihrer Anfrage angeführten Beispiele (z. B. Drogenbesitz und -handel, illegaler Waffenbesitz und Zuhälterei) müssen deshalb nicht zwingend zum Verlust bzw. zu einer Nichterteilung der Erlaubnis führen. Die Entscheidung über die Zuverlässigkeit der jeweiligen Person ist im Einzelfall zu betrachten.

6. Welche Maßnahmen kann das KVR ergreifen, um zu verhindern, dass die zum Schutz der Prostituierten konzipierte Anmeldepflicht sich nicht ins Gegenteil verkehrt und die Prostituierten in die Illegalität treibt?

Allgemeines zu der Anmeldepflicht

Durch die im ProstSchG verankerte Verpflichtung zur persönlichen Anmeldung und dem damit verbundenen Informations- und Beratungsgespräch sowie der regelmäßigen Teilnahme an der gesundheitlichen Beratung für in der Prostitution tätige Personen, wird bundesweit und flächendeckend sichergestellt, dass diese Personen verlässliche Informationen zu ihren Rechten und Pflichten sowie gesundheitlichen und sozialen Unterstützungsangeboten erhalten. Insbesondere Personen, die weitgehend fremdgesteuert und uninformiert von Dritten in Prostitutionsbetriebe verbracht werden, wird so eine Möglichkeit zur Kontaktaufnahme mit milieufernen Personen geboten und ihnen die Chance eröffnet, von unterstützenden Angeboten zu erfahren. Das ProstSchG verfolgt insbesondere das Ziel, die in der Prostitution tätigen Personen vor Zwangsprostitution und Menschenhandel sowie ausbeuterischen und menschenunwürdigen Arbeitsbedingungen zu schützen. Gründe, die zu einer Verkehrung der Zielrichtung und somit zu einer Begünstigung der illegalen Prostitution führen, sind einerseits die mangelnde Akzeptanz der Normen, andererseits das Interesse der hinter der Zwangsprostitution und dem Menschenhandel stehenden Personen, welche die Opfer dieser Straftaten bewusst von jeglichem Zugang zu Informationen, Ausstiegsangeboten und Hilfsorganisationen abschirmen.

Zahlen aus der Landeshauptstadt München

Die Akzeptanz hinsichtlich der Anmelde- und Erlaubnispflicht fällt in München erfreulicherweise sehr hoch aus. Dies zeigen die hohe Anmeldequote und die Anzahl der gestellten Anträge auf eine Betriebserlaubnis für Prostitutionsstätten.

In der Landeshauptstadt München haben sich bisher mit Stand Juli 2023 rund 7.000 in der Prostitution Tätige angemeldet oder eine Verlängerung der bereits ausgestellten Anmeldebescheinigung beantragt. 2022 gingen 1.827 Personen der legalen Prostitution in München nach, wobei hier eine große Fluktuation gegeben ist.

Der Anteil der in der Prostitution tätigen Personen mit Migrationshintergrund liegt aktuell bei rund 84 %. Der überwiegende Teil dieser Migrant*innen stammt aus Südosteuropa, insbesondere aus Rumänien, Ungarn und Bulgarien. Der Anteil der männlichen in der Prostitution Tätigen, liegt bei unter 1%.

Die weit überwiegende Mehrheit der Anmeldenden in der Landeshauptstadt München ist in Prostitutionsstätten (Bordellbetrieben) tätig. Weitere, deutlich kleinere Tätigkeitsfelder stellen der Escortbereich sowie Tanzdarbietungen nach ProstSchG in Nachtlokalen dar. Anbahnungszonen spielen in München eine deutlich untergeordnete Rolle (im Gegensatz zu anderen Ballungsräumen). Im Jahr 2022 waren unter 1 % der in der Prostitution Tätigen in Anbahnungszonen anzutreffen.

Illegale Prostitution und Zwangsprostitution

Durch den Prozess der Anmeldung können viele in der Prostitution tätige Personen mit Informationen ausgestattet werden, die ihre Rechte und ihr Bewusstsein stärken. Jedoch ist auch von einer hohen Dunkelziffer der illegalen Prostitution auszugehen, die sich durch die zurückliegende Pandemie noch verstärkt hat. Die dort Tätigen sind nur schwer mit dem Schutzzweck des ProstSchG zu erreichen. Um Zugang zu diesem Dunkelfeld zu erhalten und notwendige Informationszugänge für diesen Personenkreis zu schaffen, sind eine intensive Zusammenarbeit des Kreisverwaltungsreferates mit dem Gesundheitsreferat sowie der Polizei und den Fachberatungsstellen unabdingbar. Insbesondere den Fachberatungsstellen gelingt es, neben den notwendigen polizeilichen und sicherheitsrechtlichen Strategien, durch ihre aufsuchende und vertrauensbildende Arbeit in diese prekären Milieus vorzudringen (bspw. vor der Corona-Pandemie im südlichen Bahnhofsviertel). Die Betroffenen werden in diesem Rahmen mit wichtigen Informationen versorgt und es ist möglich, diese bei Bedarf auf ihrem Weg in die Legalität zu unterstützen. Nach Erkenntnissen des Kreisverwaltungsreferates haben die bekannten Fachberatungsstellen in München seit Inkrafttreten des ProstSchG einen vermehrten Zulauf Hilfesuchender von bis zu dreißig Prozent zu verzeichnen.

Das Kreisverwaltungsreferat erhält außerdem immer wieder Hinweise über mutmaßlich unerlaubte Prostitutionsausübung im Sperrbezirk und auch über die Ausübung der Prostitution ohne erforderliche Anmeldung nach dem ProstSchG. Derartige Tätigkeiten werden insbesondere in Internetportalen und -foren angeboten. Die Hinweise werden durch das Kreisverwaltungsreferat in Zusammenarbeit mit dem Polizeipräsidium München, überprüft und weiterverfolgt. Zudem werden bestehende und bekannte Prostitutionsstätten hinsichtlich vorliegender Anmeldebescheinigungen bei den dort tätigen Personen kontrolliert. Nach polizeilichen Erkenntnissen liegen die Schwerpunkte der illegalen Prostitution bei der Haus- und Hotelprostitution, in Cabaretbetrieben und bei Massagestudios.

Durch das geschulte und sensibilisierte Vorgehen der Mitarbeiter*innen des Kreisverwaltungsreferates bei der Anmeldung, konnten aktuell bislang 21 Fälle identifiziert oder darüber Erkenntnis erlangt werden, bei denen konkrete Anhaltspunkte hinsichtlich einer Zwangsprostitution bestanden. In diesen Fällen wurden die Polizei (Kommissariat 35) und insbesondere die Fachberatungsstellen Jadwiga unverzüglich informiert und für das weitere Vorgehen eingebunden. Zudem wurden dem Kreisverwaltungsreferat bislang ca. weitere 300 Fälle bekannt, bei denen Hinweise, jedoch keine konkreten Anhaltspunkte im Hinblick auf eine Fremdbestimmung vorlagen. Diese Fälle wurden an das Kommissariat 35 zur weiteren Überprüfung der Sachlage und an die Fachberatungsstellen, für deren aufsuchende Arbeit bzw. zur Kontaktherstellung mit den betroffenen Personen in den Bordellen, weitergeleitet.

Aufgrund der Tatsache, dass annähernd jede*r Vorsprechende*r mit Migrationshintergrund nicht über die notwendigen Deutschkenntnisse verfügt, um das Informations- und Beratungsgespräch umfassend zu verstehen, ist es wichtig, die Inhalte in der Muttersprache zu übermitteln. Überdies liegt bei der Beratung der Fokus auch auf dem Erkennen von Anzeichen für Fremdbestimmung oder anderweitigen Zwangslagen. Diese Anzeichen können sich zum einen über das Erscheinungsbild und das Verhalten der anmeldenden Person aber vor allem auch über den muttersprachlichen Austausch zeigen. Aus diesem Grund hält das Kreisverwaltungsreferat einen eigenen Dolmetschendienst für diese wichtige Sprachmittlung vor. Zur Erhöhung der Vertrauensbildung zwischen den Mitarbeiter*innen des Kreisverwaltungsreferates und den weit überwiegend weiblich vorsprechenden Personen, wird die Sprachmittlung ausschließlich durch Dolmetscherinnen vorgenommen. Diesen ist es möglich aus den Gesprächen ansonsten nicht wahrnehmbare Hinweise herauszuhören sowie die Verhältnisse im Herkunftsland richtig einzuschätzen. Im Jahr 2022 fanden im Durchschnitt monatlich 72 Beratungsgespräche mit Sprachmittlung (mittels Dolmetschendienst, eigenen Sprachkompetenzen sowie fremdsprachigen Mitarbeiter*innen der Fachberatungsstellen) statt.

Corona-Pandemie

Bemerkenswert sind die Veränderungen, welche durch die Corona-Pandemie hervorgerufen wurden. In dieser Zeit waren vermehrt Bordellschließungen sowie ein starker Rückgang der Anmeldezahlen zu verzeichnen. Die überwiegende Mehrheit der osteuropäischen in der Prostitution Tätigen, konnte in ihr Heimatland zurückkehren. Ein geringer Anteil der Personen konnte unentgeltlich in den rund 150 Bordellbetrieben oder auch privat unterkommen. Jedoch ist als Folge der Bordellschließungen in den vergangenen Jahren davon auszugehen, dass eine sehr hohe Dunkelziffer an Personen in die illegale Prostitution abgeglitten ist, wo sie weniger Schutz erfahren. Ein großer Anteil dieser Personen findet aus finanziellen Gründen nicht mehr zurück in die Legalität oder wird entgegen dessen Willen von einer Rückkehr abgehalten. Einige dieser Personen konnten auf ihre prekäre Situation aufmerksam machen und erhielten daraufhin die Unterstützung des Kreisverwaltungsreferates, der Polizei und der Fachberatungsstellen.

Die genannten Maßnahmen und der stete Austausch zwischen Kreisverwaltungsreferat, Gesundheitsreferat, der Polizei und den Fachberatungsstellen sind geeignet, die Schutzzwecke der Anmeldepflicht umzusetzen. Diese intensive Kooperation stellt auch einen wichtigen Baustein zur Erhellung der illegalen Prostitutionsszene und der Schaffung notwendiger Informationszugänge für die betroffenen Menschen dar, um sie so aus der Abhängigkeit und in die Legalität zu führen.

Um Kenntnisnahme von den vorstehenden Ausführungen wird gebeten. Ich gehe davon aus, dass die Angelegenheit damit abgeschlossen ist.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Sammüller-Gradl
Berufsmäßige Stadträtin