



Freie und Hansestadt Hamburg  
Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz

# Runder Tisch Sexuelle Dienstleistungen Bericht über Arbeit und Ergebnisse

# INHALT

	Seite
<b>1. Vorbemerkungen</b>	<b>4</b>
1.1 Das Prostitutionsgesetz	4
1.2 Der Runde Tisch Sexuelle Dienstleistungen	4
1.2.1 Vorbemerkungen zur Zusammenarbeit	5
1.3 Situation der Prostitution in Hamburg	5
<b>2. Prüfaufträge</b>	<b>8</b>
2.1 Regelungen in der Prostitution	8
2.2 Regelungen der Sperrgebietsverordnung	8
2.3 Regelungen der Arbeitsbedingungen, Steuern und Abgaben	9
2.4 Soziale Hilfen, Ausstiegshilfen	9
<b>3. Handlungsempfehlungen auf einen Blick</b>	<b>10</b>
3.1 Regelungen in der Prostitution	10
3.2 Regelungen der Sperrgebietsverordnung	10
3.3 Regelungen der Arbeitsbedingungen, Steuern und Abgaben	10
3.4 Soziale Hilfen, Ausstiegshilfen	10
<b>4. Prinzipielle Übereinkünfte des Runden Tisches</b>	<b>11</b>
<b>5. Bearbeitung der Prüfaufträge</b>	<b>12</b>
5.1 Regelungen in der Prostitution	12
5.1.1 Problembeschreibung	12
5.1.2 Handlungsempfehlungen	13
5.2 Regelungen der Sperrgebietsverordnung	15
5.2.1 Problembeschreibung	15
5.2.2 Grundsätzliche Handlungsmöglichkeiten	17

5.2.2.1	Regelungsmöglichkeiten hinsichtlich der Sperrgebietsverordnung	18
5.2.2.1.1	Aufhebung der Sperrgebietsverordnung	18
5.2.2.1.2	Aufrechterhaltung der ‚Sperrgebietsverordnung‘ bei gleichzeitiger Verbesserung ihrer Durchsetzbarkeit	18
5.2.2.1.3	Anpassung der Sperrgebietsverordnung‘ für St. Georg durch zeitlich und räumlich befristete Erlaubniserteilung analog des Steuerungsprinzips für St. Pauli	18
5.2.2.1.4	Keine Änderung der bisherigen Regelung	18
5.2.2.2	Regelung der Straßenprostitution über das Hamburgische Wegerecht	19
5.2.3	Handlungsempfehlungen	19
5.3.	Regelungen der Arbeitsbedingungen, Steuern und Abgaben	19
5.3.1.1	Problembeschreibung	20
5.3.1.2	Handlungsempfehlungen	20
5.3.2.1	Problembeschreibung	21
5.3.2.2	Handlungsempfehlungen	22
5.3.3.1	Problembeschreibung	23
5.3.3.2	Handlungsempfehlung	24
5.4	Soziale Hilfen, Ausstiegshilfen	24
5.4.1.1	Problembeschreibung	24
5.4.1.2	Handlungsempfehlungen	25
5.4.2.1	Problembeschreibung	25
5.4.2.2	Handlungsempfehlungen	27
<b>6.</b>	<b>Fazit</b>	<b>29</b>
<b>7.</b>	<b>Anhang / Übersicht der Anlagen</b>	<b>32</b>

# 1. Vorbemerkungen

## 1.1 Das Prostitutionsgesetz

Zum 1. Januar 2002 trat das ‚Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten‘ (ProstG)<sup>1</sup> in Kraft. Bis zu diesem Zeitpunkt galt Prostitution in Deutschland als sittenwidrig. Das ProstG regelt die Prostitution (Erwachsener) bundesweit als eine legale Dienstleistung, ermöglicht sich unter der Bezeichnung Prostituierte<sup>2</sup> zu versichern und ausstehende Bezahlung einzuklagen.

## 1.2 Der Runde Tisch Sexuelle Dienstleistungen

In dem Vertrag über die Zusammenarbeit in der 19. Wahlperiode der Hamburgischen Bürgerschaft vom 17. April 2008 wird unter Punkt VI. Soziales und Vielfalt in der Stadt, Sozialpolitik (S. 43) festgehalten:

„Es herrscht Einigkeit über die Einrichtung eines zeitlich befristeten runden Tisches zum Thema ‚sexuelle Dienstleistungen‘, der ein kooperatives Konzept zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes erarbeitet, niedrigschwellige Ausstiegshilfen diskutiert und Abhängigkeit<sup>3</sup> von Zuhältern bzw. selbständiges Arbeiten entwickelt.“

Das Amt für Gesundheit und Verbraucherschutz der BSG wurde mit der Umsetzung betraut und lud am 5. März 2009 zur ersten Sitzung des Runden Tisches Sexuelle Dienstleistungen ein. Eingeladen waren sowohl Vertreterinnen und Vertreter der Fachbehörden<sup>4</sup> wie der Bezirke<sup>5</sup> als auch der beratenden und betreuenden Einrichtungen aus dem Prostitutionsbereich<sup>6</sup> sowie die Kirchen, das Projektbüro Arbeitsplatz Prostitution (ver.di), die Agentur für Arbeit, team.arbeit.hamburg und Grone Netzwerk<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten vom 20.12.2001 (BGB 1, S. 3983)

### § 1

Sind sexuelle Handlungen gegen ein vorher vereinbartes Entgelt vorgenommen worden, so begründet diese Vereinbarung eine rechtswirksame Forderung. Das Gleiche gilt, wenn sich eine Person, insbesondere im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses, für die Erbringung derartiger Handlungen gegen ein vorher vereinbartes Entgelt für eine bestimmte Zeitdauer bereithält.

### § 2

Die Forderung kann nicht abgetreten und nur im eigenen Namen geltend gemacht werden. Gegen eine Forderung gemäß § 1 Satz 1 kann nur die vollständige, gegen eine Forderung nach § 1 Satz 2 auch die teilweise Nichterfüllung, soweit sie die vereinbarte Zeitdauer betrifft, eingewendet werden. Mit Ausnahme des Erfüllungseinwandes gemäß dem § 362 des Bürgerlichen Gesetzbuchs und der Einrede der Verjährung sind weitere Einwendungen und Einreden ausgeschlossen.

### § 3

Bei Prostituierten steht das eingeschränkte Weisungsrecht im Rahmen einer abhängigen Tätigkeit der Annahme einer Beschäftigung im Sinne des Sozialversicherungsrechts nicht entgegen.

<sup>2</sup> Wenn im folgenden Text durchgehend der Begriff ‚Prostituierte‘ verwendet wird, sind darunter nicht nur Frauen, sondern auch Männer und Transsexuelle in der Sexarbeit zu verstehen.

<sup>3</sup> Hier müsste es eigentlich ‚Unabhängigkeit‘ heißen

<sup>4</sup> BfI, BSG, BSU, BWA, FB, JB

<sup>5</sup> HH-Altona, (Gesundheit), HH-Bergedorf (Baurecht), HH-Mitte, Wandsbek

<sup>6</sup> Amnesty for women/ TAMPEP, Basis-Projekt, CASA blanca, Kaffeekluppe, Koofra e.V., Ragazza e.V., Sperrgebiet. Alle genannten Einrichtungen sind im ‚Ratschlag Prostitution‘ vertreten.

<sup>7</sup> s. Anlage 1 im Anhang, Liste der teilnehmenden Personen

Der Runde Tisch delegierte die vorliegenden Fragestellungen und Prüfaufträge (s. 2.1 bis 2.4) in vier Arbeitsgruppen<sup>8</sup>, die sich selbst organisierten und dem Plenum jeweils berichteten. 2009 trat der Runde Tisch mindestens einmal im Quartal zusammen, um die jeweils vorliegenden Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen zu diskutieren<sup>9</sup>. Insgesamt hat sich der Runde Tisch siebenmal getroffen.

### **1.2.1 Vorbemerkungen zur Zusammenarbeit**

Prostitution ist in den jeweiligen Ausprägungen und Ausführungen ein kaum überschaubares Feld (s.1.3), das von hauptberuflicher bis gelegentlicher Prostitution, von Zwangsprostitution und Ausbeutung bis Selbstbestimmung, von Arbeitsplätzen in unterschiedlichsten Prostitutionsstätten bis zum Arbeitsplatz auf der Straße reicht.

Obwohl das ProstG Prostitution in die Reihe einer anerkannten Erwerbstätigkeit gestellt hat, bleibt diese Normierung theoretisch, weil die überwiegende Zahl der Prostituierten ihre Tätigkeit im Verborgenen und anonym ausübt. Daher können über die Anzahl von Prostituierten in Hamburg nur ungefähre und geschätzte Angaben gemacht werden.

Das Prostitutionsgeschehen ist kein ideologiefreier Raum.

Die Bewertung von Prostitution unterliegt auch der berufsspezifischen Perspektive. Ob der Aspekt des Menschenhandels und eines kriminellen Umfeldes, der Aspekt der selbständig arbeitenden oder der drogenabhängigen Prostituierten hervorgehoben wird, bestimmt den jeweiligen Blick auf das Thema.

Sind Prostituierte eher hilfebedürftige oder selbstbewusste Menschen, handelt es sich bei der Prostitution um eine „normale“ Tätigkeit oder doch eher um eine, aus der so schnell wie möglich der Ausstieg gebahnt werden muss? Die unterschiedlichen, möglichen Perspektiven und Einstellungen erleichtern abgestimmte Lösungen nicht gerade.

Es wird somit schwerlich Lösungen geben können, die von allen Beteiligten (d.h. sowohl professionell mit der Thematik Befassten wie den Betroffenen) als solche akzeptiert werden.

### **1.3 Situation der Prostitution in Hamburg**

Nach polizeilicher Erkenntnis gibt es in Hamburg ca. 2500 Prostituierte (Frauen, Männer), darunter etwa 1540 Ausländer/innen, zehn Prozent von Ihnen im illegalen Aufenthalt. Diese Zahlen wurden auf der Grundlage festgestellter Kapazitäten bekannter Prostitutionsobjekte geschätzt.

Der ‚Ratschlag Prostitution‘ geht allerdings von höheren Zahlen aus als die Polizei.

---

<sup>8</sup> AG I. Arbeitsbedingungen, Steuern, Abgaben; AG II. Arbeitsplatz Prostitution („wie?“); AG III. Soziale Hilfen; AG IV. Arbeitsplatz Prostitution („wo?“)

<sup>9</sup> Der Runde Tisch hat bestehende Konzepte anderer Städte (z.B. Marburg, Dortmund) zur Kenntnis genommen, sich aber damit nicht vertiefend auseinandergesetzt. Im Mittelpunkt standen die spezifische Situation in Hamburg und deren Bewertung durch den versammelten Sachverstand am Runden Tisch.

## **Es gibt demnach**

### **348 Modellwohnungen in 265 Objekten,**

in denen ca. 800 Frauen (davon ca. 530 Migrantinnen) arbeiten,

### **318 Haus- und Hotelservice-Angebote,**

in denen ca. 250 Frauen (davon ca. 220 Migrantinnen) arbeiten,

### **30 Clubs (6 Edelbordelle, 5 SM-Clubs, 1 Thai-Club)**

in denen ca. 215 Frauen (davon ca. 150 Migrantinnen) arbeiten,

### **4 Laufhäuser in St. Pauli (Eros Laufhaus, Paradise Point of Sex, Thai-Häuser),**

in denen ca. 120 Frauen (davon ca. 80 Migrantinnen) arbeiten,

### **35 Absteigen auf dem Straßenstrich in St. Pauli und in der Süderstraße,**

in denen ca. 330 Frauen (davon ca. 20 Migrantinnen) arbeiten,

### **8 Stundenhotels in St. Pauli (1) und St. Georg (7),**

in denen ca. 30 ausländische Transvestiten in St. Pauli arbeiten  
und in denen ca. 400 Frauen (davon 300 Migrantinnen) in St. Georg arbeiten.

### **Darüber hinaus gibt es 56 sonstige Einrichtungen mit Prostitutionsbezug,**

(Sex-Shops, Sex-Kinos, Animierlokale und Anbahnungsorte für Gelegenheitsprostituierte sowie Escort-Services).

Hier arbeiten ca. 200 Frauen (davon ca. 120 Migrantinnen).

### **Daneben gibt es die (männliche) „Stricher-Szene“ in St. Pauli, St. Georg und in Haus- und Hotel-Services sowie Anbahnung in Sexkinos, einschlägigen Lokalen und im Internet**

Hier arbeiten ca. 150 junge Männer (davon ca. 90 Migranten)

Quelle: Polizei Hamburg, LKA 65, März 2010<sup>10</sup>

Zahlenangaben über Minderjährige in der Prostitution liegen nicht vor.

<sup>10</sup> Siehe hierzu auch Anlage 2 im Anhang, Polizei Hamburg, LKA 65, Prostitution in Hamburg, PPP 2009

Die dargestellte Vielfalt macht deutlich, dass es unterschiedlichste Arbeitsplätze, Angebote und „Niveaus“ in der Prostitution gibt, vom LKW-Straßenstrich bis zum exklusiven Escort-Service, so dass man nicht von „der Prostitution“ oder „der Prostitutionsszene“ sprechen kann; so vielfältig die Milieus, so verschieden die Selbstdefinitionen und Selbstverständnisse der jeweils dort arbeitenden Frauen und Männer. So gibt es z.B.

- Gelegenheitsprostituierte/Gelegenheitsstricher, die sich nie als Prostituierte/r definieren (oder versichern) würden,
- Frauen, die von Zuhältern (sog. ‚Loverboys‘) emotional gebunden und zur Prostitution veranlasst werden,
- Frauen, die neben ihrem „offiziellen“ Leben regelmäßig in der Prostitution arbeiten, ohne sich als Prostituierte zu definieren,
- Menschen, die sich prostituieren, um ihren Lebensunterhalt aufzubessern, ihren Drogengebrauch zu finanzieren oder ihre Schulden zu bezahlen,
- Prostituierte ausländischer Herkunft (u.a. EU-Bürgerinnen), die durch Prostitution ihre Angehörigen im Heimatland finanzieren und die z. T. von ihren ‚Landsleuten‘ zur Prostitution bestimmt werden,
- Prostituierte, die sich selbstbestimmt für diese Arbeit entscheiden,
- Minderjährige Prostituierte.

## 2. Prüfaufträge

Für die Arbeit des Runden Tisches wurden Fragestellungen und Prüfaufträge formuliert, die sich folgendermaßen bündeln lassen:

### 2.1 Regelungen in der Prostitution

- P1 Prüfung einer möglichen Einführung einer Erlaubnispflicht im Gewerberecht bei der Zulassung von Bordellbetrieben (Bordelle, Anbahnungsbetriebe, Clubs sowie Wohnungsprostitution („Bordell-TÜV“), um z. B. bauliche Standards setzen zu können.

GAL Antrag zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes, Drs.18/5833, 28.02.2007

- P2 Prüfung, ob die Einführung einer generellen Erlaubnispflicht bei der Zulassung von Bordellbetrieben (im Gewerbe- und ggf. im Polizeirecht) sinnvoll ist und Bericht, wie bereits bestehende Vorschriften oder Erlaubnispflichten umgesetzt werden.

Antrag der CDU-Abgeordneten im Sozialausschuss vom 13.11.2007

- P3 Prüfung eines Einsatzes im Bundesrat, dass das Prostitutionsgesetz um eine Begriffsdefinition (Bordell, Bordellartiger Betrieb etc.) ergänzt wird, Auflagen definiert werden und die Kontrolle bundeseinheitlich geregelt wird (ggf. mit einem Verweis auf die Landesgesetze).

Antrag der CDU-Abgeordneten im Sozialausschuss vom 13.11.2007

- P4 Prüfung, welche verbindlichen Regelungen der Prostitution und der Prostitutionsstätte im Sinne einer Legaldefinition notwendig sind, um im Zusammenhang mit der Gefahrenabwehr, der Gesundheitsvorsorge und dem Verbraucherschutz Auflagen zu definieren, die sich z.B. auf die räumliche Situation der Prostitutionsstätte beziehen.

Petition der Abgeordneten von SPD und GAL im Sozialausschuss vom 13.11.2007

### 2.2 Regelungen der Sperrgebietsverordnung

- P5 Prüfung einer Aufhebung der Sperrgebietsverordnung.

GAL Antrag zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes, Drs.18/5833, 28.02.2007

- P6 Entwicklung und Vorschläge von alternativen Möglichkeiten zur Eindämmung bzw. Steuerung der Straßenprostitution (z.B. über das Gewerberecht, Gaststättenverordnungen, Wegerecht - gewerbliche Nutzung öffentlichen Raums etc.).

Petition der Abgeordneten von SPD und GAL im Sozialausschuss vom 13.11.2007

- P7 Prüfung negativer / positiver Folgen einer Aufhebung der Sperrgebietsverordnung für sich Prostituierte und für die betroffenen Wohngebiete (im Zusammenhang mit der Etablierung eines „Hamburger Modells“).

Petition der Abgeordneten von SPD und GAL im Sozialausschuss vom 13.11.2007

- P8 Prüfung negativer / positiver Folgen einer Aufhebung der Sperrgebietsverordnung ohne die Etablierung eines „Hamburger Modells“.

Petition der Abgeordneten von SPD und GAL im Sozialausschuss vom 13.11.2007

## **2.3 Regelungen der Arbeitsbedingungen, Steuern und Abgaben**

- P9 Prüfung der Einführung einer freiwilligen Gewerbeanmeldung für Prostituierte und einer Reisegewerbekarte für Straßenprostituierte.

GAL Antrag zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes, Drs.18/5833, 28.02.2007

- P10 Prüfung rechtlicher Regelungen, um Arbeitsbedingungen sich legal prostituierender Männer und Frauen aus gesundheitlicher, psychosozialer und rechtlicher Sicht so sicher wie möglich zu machen.

Petition der Abgeordneten von SPD und GAL im Sozialausschuss vom 13.11. 2007

- P11 Prüfung einer Abschaffung des Werbeverbotes für entgeltliche sexuelle Handlungen

GAL Antrag zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes, Drs.18/5833, 28.02.2007

## **2.4 Soziale Hilfen, Ausstiegshilfen**

- P12 Prüfung einer Verbesserung der aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Regelungen insbesondere für Opfer von Zwangsprostitution, wenn sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren und/ oder als Zeuginnen in Strafverfahren zur Verfügung stehen.

GAL Antrag zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes, Drs.18/5833, 28.02.2007

- P13 Ermittlung des Bedarf an ausstiegsorientierten Hilfen für die Zielgruppen: sich prostituierende minderjährige Jungen, Mädchen, drogenabhängige Männer und Frauen, Männer und Frauen mit Migrationshintergrund, sich freiwillig prostituierende Männer und Frauen.

Petition der Abgeordneten von SPD und GAL im Sozialausschuss vom 13.11.2007

### **3. Handlungsempfehlungen auf einen Blick**

#### **3.1 Regelungen in der Prostitution (s. a. 2. 1 und 5. 1)**

- Einführung einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten (ggfs. im Prostitutionsgesetz zu regeln) mit dem Ziel der Einflussnahme, insbesondere auf die allgemeine Zuverlässigkeit der Betreiber/innen
- Einführung von Zuverlässigkeitsüberprüfungen von Beschäftigten in einer Prostitutionsstätte, wie z. B. Türsteher, Wirtschaftler (mit Ausnahme von abhängig beschäftigten Prostituierten)
- Einheitliche Anwendung bestehender Bestimmungen, die sich z.B. aus dem Jugendschutzgesetz, dem Baurecht oder der Arbeitsstättenverordnung ergeben
- Anpassung bestehender Vorschriften wie z.B. der Hygieneverordnung
- Zusammenstellung und Verbreitung von Informationen

#### **3.2. Regelung der Sperrgebietsverordnung (s. a. 2. 2 und 5. 2)**

- Einrichtung und Erprobung eines Runden Tisches Sexuelle Dienstleistungen in St. Georg
- Zur Steuerung des Prostitutionsgeschehens auf der Straße gibt es keine einheitliche Handlungsempfehlung

#### **3.3 Regelungen der Arbeitsbedingungen, Steuern und Abgaben (s. a. 2. 3 und 5. 3)**

- Keine Einführung einer Anmeldung von Prostitution als Gewerbe
- Bekanntmachung, Kommunikation und Umsetzung der Steuerpflicht für Prostituierte
- Initiierung einer Bundesratsinitiative zur Streichung des §120 I Nr. 2 im Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) für die Strafbarkeit des Werbens für Gelegenheiten zu sexuellen Handlungen

#### **3.4 Soziale Hilfen, Ausstiegshilfen (s. a. 2. 4 und 5. 4)**

- Angebot verlässlicher und zielgerichteter, mehrsprachiger, schriftlicher Informationen für Prostituierte im Sinne ausführlicher „Runduminformationen“.
- Qualifizierung von Multiplikatoren/innen zur Informationsvermittlung
- Angebot einer umfassenden Einführung in Rechte und Pflichten der Prostitutionstätigkeit
- Förderung der Selbstorganisation von Prostituierten
- Anfertigung einer Hamburger Studie zu Ausstiegsmotivation und -anlässen, Anzahl der ausstiegsbereiten Personen und fördernden Bedingungen mit dem Ziel Erkenntnisse u.a. über die Zugänglichkeit von Angeboten zu erhalten
- Verbesserung der Zugänglichkeit und Anzahl von Ausstiegsmöglichkeiten
- Zielgerichtete Aufklärungsarbeit zur Prävention von Prostitution Minderjähriger (in Jugendeinrichtungen und über das Internet)

#### **4. Prinzipielle Übereinkünfte des Runden Tisches**

- Prostitution von Volljährigen ist keine sittenwidrige Erwerbstätigkeit, aber kein Beruf wie jeder andere.
- Die Arbeits- und Allgemeinsituation von Prostituierten sollen verbessert werden.
- Rechtliche Gleichbehandlung mit anderen Berufsgruppen und Rechtssicherheit von Prostituierten sollen Standards sein.
- Zielgerichtete, auch muttersprachliche Informationen für Prostituierte sollen den Zugang zum Hilfesystem erleichtern und über Pflichten und Rechte aufklären.
- Interessen von Prostituierten und der Allgemeinbevölkerung sollen möglichst miteinander geklärt und ausgeglichen werden.
- Ausstiegshilfen sind ein wichtiges Ziel.
- Menschenhandel und Ausbeutung sollen präventiv verhindert und repressiv bekämpft werden.
- Prävention von Prostitution Minderjähriger soll verbessert werden. Ebenso sollen weiterhin ausreichende soziale Hilfen gegen eine Verfestigung der Prostitution geleistet werden.

## 5. Bearbeitung der Prüfaufträge

Vor dem Hintergrund der Zielsetzungen des ProstG erscheint es erforderlich, die mit seiner Einführung verbundenen negativen „Begleiterscheinungen“ und Auswirkungen auf andere Rechtsbereiche zu korrigieren. Hierfür sind Regelungen anzustreben, die eine rechtmäßige Prostitutionsausübung in einem für den Rechts- und Sozialstaat akzeptablen Rahmen ermöglichen.

(Allerdings muss die jeweilige Vollzugsfähigkeit neuer Regelungen – auch z.B. vor dem Hintergrund der EU-Dienstleistungsrichtlinie, die jede Regelung auf den Prüfstand stellt- sorgfältig geprüft werden.)

Im Vordergrund sollten stehen

- die Schaffung von Rahmenbedingungen, durch die das Selbstbestimmungsrecht von Prostituierten gestärkt werden kann. So könnte bei Straftaten ihre für den Nachweis von Menschenhandelsdelikten unerlässliche Aussagebereitschaft erhöht werden.
- die Bekämpfung jeder Art der Ausbeutung von Prostituierten.

### 5.1 Regelungen in der Prostitution (s. a. 2.1 und 3.1)

P1 Prüfung einer möglichen Einführung einer Erlaubnispflicht im Gewerberecht bei der Zulassung von Bordellbetrieben (Bordelle, Anbahnungsbetriebe, Clubs sowie Wohnungsprostitution („Bordell-TÜV“), um z.B. bauliche Standards setzen zu können.

GAL Antrag zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes, Drs.18/5833, 28.02.2007

P2 Prüfung, ob die Einführung einer generellen Erlaubnispflicht bei der Zulassung von Bordellbetrieben (im Gewerbe- und ggf. im Polizeirecht) sinnvoll ist und Bericht, wie bereits bestehende Vorschriften oder Erlaubnispflichten umgesetzt werden.

Antrag der CDU-Abgeordneten im Sozialausschuss vom 13.11.2007

P3 Prüfung eines Einsatzes im Bundesrat, dass das Prostitutionsgesetz um eine Begriffsdefinition (Bordell, Bordellartiger Betrieb etc.) ergänzt wird, Auflagen definiert werden und die Kontrolle bundeseinheitlich geregelt wird (ggf. mit einem Verweis auf die Landesgesetze).

Antrag der CDU-Abgeordneten im Sozialausschuss vom 13.11.2007

P4 Prüfung, welche verbindlichen Regelungen der Prostitution und der Prostitutionsstätte im Sinne einer Legaldefinition notwendig sind, um im Zusammenhang mit der Gefahrenabwehr, der Gesundheitsvorsorge und dem Verbraucherschutz Auflagen zu definieren, die sich z.B. auf die räumliche Situation der Prostitutionsstätte beziehen.

Petition der Abgeordneten von SPD und GAL im Sozialausschuss vom 13.11.2007

#### 5.1.1 Problembeschreibung / Prüfaufträge P1 bis P4<sup>11</sup>

Verbindliche, allgemein gültige Definitionen sowohl für ‚Prostitution‘ als auch für ‚Prostitutionsstätten‘ gibt es bisher nicht. Wenn man Prostitution als ‚entgeltliche sexuelle Dienstleistung‘ versteht, beginnt diese Dienstleistung bereits mit der Anbahnung.

<sup>11</sup> s. hierzu Anlagen 3 bis 5 im Anhang, Unterlagen der Arbeitsgruppe II, Arbeitsplatz Prostitution (wie?)

Jede Örtlichkeit, an der sexuelle Dienstleistungen gegen Geld angeboten werden (also z.B. Bordelle, Laufhäuser, Anbahnungsbetriebe, Clubs sowie sog. Modellwohnungen) können als Prostitutionsstätten bezeichnet werden. Allerdings unterliegen nicht alle Prostitutionsstätten identischen Regelungsbereichen. So werden z.B. Bordelle i. d. R. als gewerbliche Zimmervermietung angemeldet und versteuert.

Im Einzelfall kommen jeweilige Regelungen und Gesetze aus z.B. dem Gewerberecht, dem Baurecht, dem Ordnungsrecht zur Anwendung; alle allgemeinen Vorschriften gelten wie für jeden anderen Betrieb.

Ein übergeordnetes Regelwerk, das alle Formen und Orte der Prostitution erfasst, existiert nicht.

### **5.1.2 Handlungsempfehlungen / Prüfaufträge P1 bis P4**

Im Bereich der Prostitutionsstätten sind für die legale Ausübung der Prostitution angesichts der weiterhin bestehenden milieutypischen Begleitkriminalität besondere bundesgesetzliche Regelungen, beispielsweise im ProstG, erforderlich.

Es muss verhindert werden, dass bestehende Lücken in unterschiedlichen Rechts- bzw. Phänomenbereichen von kriminellen Organisationen zur sexuellen Ausbeutung ausgenutzt werden können.

Durch die Definition von Kontrollfeldern sollte dazu beigetragen werden, dass es für jeden Bordellbetreiber, jede Prostituierte, jeden Freier und jeden behördlichen Kontrolleur leichter erkennbar wird, ob die jeweilige Prostitutionsstätte legal oder illegal betrieben wird.

Regelungen auch hinsichtlich anderer Rechtsgebiete (Gewerbe-, Bau-, Arbeits-, Gesundheits-, Hygienerecht pp.) führen zur allgemeinen Situationsverbesserung sowie rechtlicher und tatsächlicher Stärkung der Position der Prostituierten.

Eine mögliche zusätzliche Auswirkung könnte auch die Erhöhung der Aussagebereitschaft potentieller Opfer einschlägiger Straftaten sein.

### **Einführung einer Erlaubnispflicht**

Mit einer Erlaubnis soll das Recht, eine Prostitutionsstätte zu betreiben, erst erworben und nicht nur zugestanden werden. Das Gewerberecht erscheint nicht als der richtige Regelungsort für eine solche Erlaubnis, weil u. a. nicht alle Betreiber von Prostitutionsstätten Gewerbebetreibende im Sinne des Gewerberechts sind und deshalb als solche nicht erfasst würden. Dies (die Nicht-Erfassung) trifft z.B. für jemanden zu, der in Verwaltung des eigenen Vermögens eine Wohnung zur Prostitutionsausübung zur Verfügung stellt/ vermietet oder für jemanden, der einen Raum unentgeltlich zur Verfügung stellt.

So könnte beispielsweise stattdessen im Prostitutionsgesetz geregelt werden, dass *„wer beabsichtigt, für die Ausübung der Prostitution ohne selbst hieran beteiligt zu sein unmittelbar einen Raum oder mehrere Räume zur Verfügung zu stellen, ...der Erlaubnis der zuständigen Behörde“* bedarf.

Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn Tatsachen, die Annahme rechtfertigen, dass der/die Antragsteller/in die für diese Tätigkeit erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt. Was hierunter gefasst wird, sollte in Angleichung an § 35 GewO im Einzelnen definiert werden und die Rechtsprechung berücksichtigen.

## **Einführung von Zuverlässigkeitsprüfungen**

Es sollte eine Zuverlässigkeitsprüfung der Beschäftigten in einer Prostitutionsstätte mit Ausnahme einer/s abhängig beschäftigten Prostituierten erfolgen:

Die Beschäftigung und die Duldung des Aufenthalts einer Person kann dem Betreiber untersagt werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person die erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt (z. B. Verurteilung wegen Straftaten gegen sexuelle Selbstbestimmung und/ oder wegen Gewaltdelikten).

Damit kann verhindert werden, dass vorbestrafte Personen als Türsteher, Wirtschaftler etc. eingesetzt werden und von dort Druck auf die Prostituierten ausüben können.

## **Erlaubnispflicht für die Vermittlung von Prostitutionsdienstleistungen**

Die Regelungsnotwendigkeiten im Prostitutionsmilieu beziehen sich auf alle Erscheinungsformen der Prostitution. Da die Vermittlungstätigkeiten von Prostitutionsdienstleistungen nicht örtlich zu beschränken sind, sollte für diese Tätigkeit auch eine Erlaubnispflicht analog zu den Prostitutionsstätten eingeführt werden, die z.B. mit vergleichbaren Voraussetzungen bezüglich der handelnden Personen verbunden sein könnte.

## **Weitere Regelungen**

- Bei der Erteilung der Erlaubnis einer Prostitutionsstätte sollte auf bestehende Regelungen hingewiesen werden, die sich z.B. aus dem Jugendschutzgesetz, der Arbeitsstätten-Verordnung, dem Bauordnungsrecht oder der Hygiene Verordnung (Verordnung zur Verhütung übertragbarer Krankheiten) ergeben.
- Alle Beteiligten am Runden Tisch befürworten die in Hamburg praktizierte Praxis, die keine gesundheitsbezogene Registrierung von Prostituierten vorsieht.
- Überlegungen hinsichtlich einer Meldepflicht von Prostituierten wurden am Runden Tisch kontrovers diskutiert. Eine deutliche Mehrheit hat sich dagegen ausgesprochen<sup>12</sup>. Die Vertreter der Innen- und Finanzbehörde haben dafür votiert<sup>13</sup>.

## **Zulässigkeit von Bordellen und ähnlichen Nutzungen**

Bordelle sind grundsätzlich geeignete Arbeitsplätze für Prostituierte. Sie können bei Einhaltung der entsprechenden Vorschriften einen weitestgehenden Schutz und angemessene Arbeitsbedingungen gewährleisten.

Die Grundsätze der Zulässigkeit von Bordellen und ähnlichen Nutzungen in den Baugebieten sind geklärt<sup>14</sup> und sollten in der Genehmigungstätigkeit stadtweit einheitlich beachtet werden.

---

<sup>12</sup> s. hierzu auch Anlage 6, Stellungnahme des ‚Ratschlags Prostitution‘ zur Meldepflicht

<sup>13</sup> s. hierzu auch Anlage 7 und 7 a, Stellungnahmen der Behörde für Inneres und der Finanzbehörde

<sup>14</sup> s. Anlage 8, Übersicht zur Zulässigkeit von Bordellen in Baugebieten

## 5.2 Regelungen der Sperrgebietsverordnung (s. auch 2. 2 und 3. 2)

P5 Prüfung einer Aufhebung der Sperrgebietsverordnung.

GAL Antrag zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes, Drs.18/5833, 28.02.2007

P6 Entwicklung und Vorschläge von alternativen Möglichkeiten zur Eindämmung bzw. Steuerung der Straßenprostitution (z.B. über das Gewerberecht, Gaststättenverordnungen, Wegerecht - gewerbliche Nutzung öffentlichen Raums etc.).

Petition der Abgeordneten von SPD und GAL im Sozialausschuss vom 13.11. 2007

P7 Prüfung negativer / positiver Folgen einer Aufhebung der Sperrgebietsverordnung für sich Prostituierte und für die betroffenen Wohngebiete (im Zusammenhang mit der Etablierung eines „Hamburger Modells“).

Petition der Abgeordneten von SPD und GAL im Sozialausschuss vom 13.11. 2007

P8 Prüfung negativer / positiver Folgen einer Aufhebung der Sperrgebietsverordnung ohne die Etablierung eines „Hamburger Modells“.

Petition der Abgeordneten von SPD und GAL im Sozialausschuss vom 13.11. 2007

P9 Entwicklung alternativer Möglichkeiten zur Eindämmung bzw. Steuerung der Straßenprostitution (z.B. über das Gewerberecht, Gaststättenverordnung, Wegerecht etc.).

Petition der Abgeordneten von SPD und GAL im Sozialausschuss vom 13.11. 2007

### 5.2.1 Problembeschreibung / Prüfaufträge P5 bis P 9<sup>15</sup>

Die Sperrgebietsverordnung<sup>16</sup> regelt das Verbot der Prostitution in den Stadtteilen St. Georg, Neustadt, St. Pauli sowie Ortsteilen in Altona-Altstadt und Altona-Nord.

<sup>15</sup> s. hierzu Anlage 9 Bericht der Arbeitsgruppe Prostitution (wo?)

<sup>16</sup> Verordnung über das Verbot der Prostitution vom 21. Oktober 1980 –Änderungen-

§ 1 geändert durch Rechtsvorschrift vom 22. Dezember 1981 (HmbGVBl. S: 389)

Auf Grund von Artikel 297 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch vom 2. März 1974 (Bundesgesetzblatt I Seite 469) wird zum Schutze der Jugend und des öffentlichen Anstandes verordnet:

§ 1

(1) 1 Es ist verboten, innerhalb folgender Gebiete auf öffentlichen Straßen, Wegen, Plätzen und Anlagen sowie an sonstigen Orten, die von dort aus eingesehen werden können, der Prostitution nachzugehen:

In den Stadtteilen St. Georg, Neustadt, St. Pauli und Altona-Altstadt,

in den Ortsteilen 101 und 102 des Stadtteils Hamburg-Altstadt und dem Ortsteil 207 des Stadtteils Altona-Nord.

2 Ausgenommen von diesem Verbot ist im Stadtteil St. Pauli die Herbertstraße innerhalb der an ihren Ausgängen errichteten Sperrtore.

(2) 1 Das Verbot nach Absatz 1 gilt in dem Gebiet, das begrenzt wird durch die Straßen Davidstraße - Erichstraße - Gerhardstraße - Friedrichstraße - Balduinstraße - Silbersackstraße - Reeperbahn, nur für die Stunden von 6 bis 20 Uhr. 2 Die Flächen der begrenzenden Straßen sind mit Ausnahme der Reeperbahn und der Ostseite der Davidstraße mit in das Gebiet eingeschlossen.

(3) Das Verbot nach Absatz 1 gilt in dem von folgenden Grenzen umschlossenen Gebiet nur für die Stunden von 4 bis 20 Uhr: Die Nordseite der Großen Elbstraße, beginnend an der östlich des Hauses Große Elbstraße 146 gelegenen und zur Straße Sandberg gehörenden Treppe in westlicher Richtung bis zur Einmündung der Straße Elbberg, von hier nach Süden bis an das nördliche Elbufer, zurück in östlicher Richtung - ohne die Fläche des Ausrüstungskais - bis zur Höhe der zur Straße Sandberg gehörenden Treppe.

Probleme hinsichtlich der Straßenprostitution gibt es überwiegend in St. Georg, insbesondere durch permanente Konflikte zwischen Anwohnern und Prostituierten.

St. Georg ist seit langer Zeit ein Ort, an dem der Prostitution nachgegangen wird. Dabei zeigt sich, dass die Prostitutionsausübung und die damit einhergehenden Begleiterscheinungen, unabhängig von der Einordnung der Prostitutionstätigkeit durch das Prostitutionsgesetz, zumindest von erheblichen Teilen der Wohnbevölkerung und der Anlieger als belastend angesehen werden. Dazu gehört nicht nur das Verhalten zahlreicher weiblicher und männlicher Prostituierten selbst, sondern auch das damit zwangsläufig einhergehende Auftreten von Freiern im Stadtteil. Die bei der Polizei immer wieder eingehenden Beschwerden lassen dies deutlich erkennen.

Insbesondere die seit Anfang des Jahres 2007 festzustellende erhöhte Anzahl von Prostituierten aus Rumänien, Bulgarien und der Slowakei hat sich in einer erhöhten Beschwerdelage bei der Polizei niedergeschlagen. Wesentlicher Grund dafür ist aus Sicht der Polizei das oftmals offensive bis aggressive ‚Kobern‘ der Frauen, hinter dem nicht selten der Druck des kriminellen Umfeldes der Frauen steht.

Aus Sicht der Einrichtungen hat sich die Gesamtsituation im Stadtteil in den letzten Jahren bereits deutlich entspannt. Auch für den Bereich der sichtbaren Prostitution trifft das überwiegend zu. Ein höherer Druck auf die Prostituierten muss zwangsläufig zu einer offensiveren Form der Geschäftsanbahnung führen.

Die Polizei wirkt mit zielgerichteten Maßnahmen, auch und gerade unter Anwendung der Sperrgebietsverordnung, diesem Phänomen entgegen. Ziel dabei ist es, dass Anwohner und ansässige Gewerbetreibende nicht vor belästigenden Auswirkungen der Prostitution zurückweichen müssen. Die Polizei hat im Zusammenwirken mit anderen Einrichtungen in den vergangenen Jahren eine Reihe von Maßnahmen getroffen, um die von der Prostitutionsausübung ausgehenden Belastungen zu reduzieren. Zu nennen sind beispielsweise straßenverkehrsbehördliche Maßnahmen zur Reduzierung des Herumkreisens von Freiern in ihren Kraftfahrzeugen im Stadtteil, Gespräche mit Betreibern von Hotels, die als Steigen auffällig wurden sowie regelmäßige Kontakte zu den Hilfseinrichtungen. Eine wesentliche Aufgabe staatlicher Stellen ist es, den Ausgleich konkurrierender (legaler) Interessen herbeizuführen.

Der Stadtteil St. Georg weist nach polizeilicher Einschätzung für den gesamten Bereich der Prostitution nach wie vor eine hohe Anziehungskraft auf. Dies begründet sich in erster Linie aus der zentralen innenstadtnahen Lage, der Struktur im Stadtteil, die eine Reihe unterschiedlichster Lokalitäten und Beherbergungsbetriebe aufweist sowie der guten Erreichbarkeit. Es ist zu konstatieren, dass die bestehende Sperrgebietsverordnung nicht dazu geführt hat, die Prostitutionsausübung in St. Georg zu unterbinden. Sie hat aber einen wesentlichen Anteil daran, der Polizei durch gezielte Maßnahmen überhaupt erst zu ermöglichen, einen vertretbaren Ausgleich mit den Interessen der Bewohnerinnen und Bewohner des Stadtteils herzustellen. Der Erfolg ist bisher jedoch noch unbefriedigend.

---

(4) Die Grenzen der in Absatz 1 genannten Stadtteile und Ortsteile ergeben sich aus Anlage 2 der Anordnung über die Einteilung des Gebiets der Freien und Hansestadt Hamburg vom 7. September 1965 (Amtlicher Anzeiger Seiten 999 und 1025), zuletzt geändert am 7. Oktober 1980 (Amtlicher Anzeiger Seite 1753).

## § 2

(1) Die Verordnung tritt am 1. November 1980 in Kraft.

(2) Gleichzeitig tritt die Verordnung über das Verbot der Gewerbsunzucht vom 12. Mai 1970 (Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt Seite 161) außer Kraft.

Gegeben in der Versammlung des Senats,  
Hamburg, den 21. Oktober 1980.  
(Fundstelle: HmbGVBl. 1980, S. 289)

Nach Einschätzung der Hilfseinrichtungen ist die Sperrbezirksverordnung nicht zielführend, um die Konflikte zwischen den Interessen der BewohnerInnen des Stadtteils und der Prostituierten zu lösen, sondern trägt zur Verschärfung der Situation bei. (Die Sperrgebietsverordnung wird dabei in St. Georg genutzt, die betreffenden Personen wegen Verstoßes gegen diese Verordnung, statt beispielsweise wegen Störungen der Nachtruhe etc., zu belangen.)

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass der Senat in den letzten Jahren und auch aktuell eine Vielzahl von Maßnahmen insbesondere im Rahmen der sozialen Stadtteilentwicklung trifft, um den Stadtteil St. Georg aufzuwerten. Erklärtes Ziel ist dabei auch, die im Stadtteil lebenden Familien dort zu halten und den Stadtteil auch für Familien wieder attraktiver zu machen.

Dabei müssen unterschiedliche Aspekte einer komplizierten Gesamtsituation berücksichtigt werden:

- Die Sperrgebietsverordnung wird mit dem „Schutze der Jugend und des öffentlichen Anstandes“ begründet.
- Da Prostitution seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes keine sozial unwerte Tätigkeit mehr ist, hat diese Begründung für die Sperrgebietsverordnung an Gewicht eingebüßt.
- Im Sperrgebiet St. Georg fällt der Polizei der Vollzug schwer. Da ein Anbahnungsgespräch sich von anderen Formen der Kommunikation auf der Straße nur unzureichend unterscheiden lässt, gelingt der Nachweis der Prostitution häufig nicht. Selbst wenn dieser Nachweis gelingt, bleibt die Durchsetzung der Sperrgebietsverordnung schwierig.<sup>17</sup>
- In St. Georg verschärfen sich in einigen Bereichen Konflikte rund um die Prostitution auf der Straße, in deren Folge Probleme mit der Wohnbevölkerung wachsen.
- In Stadtteilen wie St. Georg, die sich durch Aufwertungsprozesse in ihrer Sozialstruktur verändern, schwindet die Akzeptanz für eine auffällige Prostitution im öffentlichen Raum.

### **5.2.2 Grundsätzliche Handlungsmöglichkeiten / Prüfaufträge P5 bis P9**

Jede der möglichen Regelungen, bei der es in erster Linie nicht um ‚Eindämmung‘, sondern um Steuerung geht, sollte bestehende Konflikte so minimieren, dass Prostituierte auf Akzeptanz treffen.

Zusätzlich sollte jede Regelung um partizipative Elemente (wie z.B. einen Prostitutionsbeirat als kommunikative Begleitstruktur) und um Selbsthilfe-Strukturen ergänzt werden, um passgenaue, regionale Lösungen zu ermöglichen.

---

<sup>17</sup>Die praktische Durchsetzbarkeit des sich aus der HmbSperrgebietsVO ergebenden Prostitutionsverbotes im öffentlichen Raum wird durch die rechtliche Situation erschwert. So hat das OLG Hamburg mit dem Beschl. v. 29.3.2006, 2 WX 81/04 -zumindest in einem Einzelfall - die Ingewahrsamnahme einer Prostituierten für rechtswidrig erklärt und betont: „Dem Verstoß gegen die Platzverweisung hätte nämlich anders als durch eine Ingewahrsamnahme begegnet werden können und müssen und zwar sowohl mit Bußgeldverfahren als auch mit unmittelbarem Zwang“. Nach dieser Rechtsprechung, die an die "Unerlässlichkeit" der Freiheitsentziehung i. S. d. § 13 SOG übersteigerte Anforderungen stellt, ist die Polizei gezwungen, anderen Instrumente, wie das Ordnungswidrigkeitenverfahren und das Mittel des unmittelbaren Zwangs vorrangig zu nutzen. Eine effektive polizeiliche Arbeit, die auch nachhaltigen Erfolg im Sinne einer spürbaren Reduzierung der Straßenprostitution mit all ihren Belastungen für Passanten, Anwohner und Gewerbetreibende in St. Georg erbringt, ist unter diesen Voraussetzungen nicht möglich, wie die mehrjährige Praxis zeigt“.

Kommunikative Ansätze (Runder Tisch Sexuelle Dienstleistung St. Georg) sollten entwickelt und erprobt werden.

## **5.2.2.1 Regelungen hinsichtlich der Sperrgebietsverordnung**

### **5.2.2.1.1 Aufhebung der Sperrgebietsverordnung**

Der Senat hebt die Sperrgebietsverordnung für St. Georg auf und überlässt das Geschehen dem freien Spiel des Marktes (Prostitution ist nicht mehr sittenwidrig).

Eindeutig für diese Möglichkeit spricht sich der ‚Ratschlag Prostitution‘ aus.<sup>18</sup>

Eindeutig dagegen spricht sich die Behörde für Inneres (BfI) aus.

Diese Regelung könnte eine Verschlechterung gegenüber der derzeitigen Lage bedeuten, womöglich sogar eine Ausdehnung der Straßenprostitution und die Belästigung der Anwohner steigern.

### **5.2.2.1.2 Aufrechterhaltung der Sperrgebietsverordnung bei gleichzeitiger Verbesserung ihrer Durchsetzbarkeit**

In Bezug darauf wurden in der Behörde für Inneres die Ergebnisse einer bundesweiten Länderumfrage zum Thema „Durchsetzung von Sperrgebietsverordnungen“ ausgewertet. Als ein Ergebnis der Länderumfrage<sup>19</sup> wurde bereits eine Erhöhung der Bußgelder seitens der Polizei umgesetzt.

Die Durchsetzbarkeit von Maßnahmen, wie z.B. Vorgehen gegen Freier in Verbindung mit erleichteter Anwendbarkeit von Aufenthaltsverboten und Zwangsgeldern, werden im Zuge dessen aktuell geprüft.

Eine mögliche Ergänzung der ‚Sperrgebietsverordnung‘ um besondere Regelungen, auch zum Bereich „Süderstraße“, wäre zu prüfen.

### **5.2.2.1.3 Anpassung der Sperrgebietsverordnung für St. Georg durch zeitlich und räumlich befristete Erlaubniserteilung analog des Steuerungsprinzips für St. Pauli**

Die Belästigung der Bewohner des Stadtteils würde hierdurch möglicherweise auf die Zeiten begrenzt werden können, in denen die Prostitutionsausübung zugelassen wäre. Eine Lösung der bestehenden Konflikte wäre unwahrscheinlich.

In der allgemeinen Wahrnehmung ist St. Georg-Mitte in erster Linie ein Wohnquartier, St. Pauli im betreffenden Bereich um die Reeperbahn hingegen ein reines Vergnügungsviertel.

### **5.2.2.1.4 Keine Änderung der bisherigen Regelungen**

Diese Variante, die Beibehaltung des Status quo, wird von den Beteiligten aus jeweils unterschiedlicher Perspektive mehrheitlich als unbefriedigend betrachtet.

---

<sup>18</sup> s. Anlage 10, Stellungnahme ragazza e.V. für den ‚Ratschlag Prostitution‘

<sup>19</sup> s. Anlage 11, Auswertung einer Länderumfrage durch die Behörde für Inneres (BfI)

Aus Sicht der Bfl wäre dies die einzig akzeptable Variante, sofern es nicht gelingt eine Lösung zu finden, die eine bessere Steuerung der Prostitutionsausübung zulässt und zugleich geeignet ist, dadurch entstehende Belastungen für Bewohner oder Besucher des Quartiers zielgerichteter und wirksamer zu reduzieren.

### **5.2.2 Regelung der Straßenprostitution über das Hamburgische Wegerecht<sup>20</sup>**

Im Hamburgischen Wegerecht könnte man Prostitution als genehmigungspflichtige Sondernutzung definieren, die auf bestimmten Straßen verboten, auf anderen (zu bestimmten Zeiten) erlaubt ist. Genehmigungen –ggfs. unter Bedingungen und Auflagen- oder Versagungen wären danach im Rahmen rechtlich überprüfbarer Verwaltungsakte zu erteilen.

Aus der o.g. Länderumfrage zu ‚Sperrgebietsverordnungen‘ geht hervor, dass in einzelnen Bundesländern so verfahren wird.

Diese Regelungsmöglichkeit wurde intensiv erörtert; die Beteiligten sahen sich aber außerstande, eine weitere rechtliche Klärung durchzuführen.

Unter den Prämissen der Steuerung der Prostitution zum Zwecke des Interessenausgleiches und der Stärkung der Rechtssicherheit der Berufsausübung wurden die BSU und die Bfl um Prüfung gebeten.

Die Vertreter/innen beider Behörden sprachen sich gegen die Schaffung weiterer ordnungsrechtlicher Regelungen aus, u.a. weil hierdurch vergleichbare Umsetzungsprobleme zu erwarten wären wie bei der Sperrgebietsverordnung.<sup>21</sup>

### **5.2.3 Handlungsempfehlungen**

Einigkeit bestand bei allen Beteiligten hinsichtlich des Wunsches einer verbesserten Steuerungsmöglichkeit gegenüber dem derzeitigen Regelungsstand.

Darüber hinaus aber konnte auf Grund unterschiedlicher Sichtweisen und Interessenlagen letztlich kein Konsens über eine Empfehlung hergestellt werden.

Sowohl der Wunsch nach „Entpolizeilichung“ und höherer Akzeptanz für das Prostitutionsgeschehen im Sperrgebiet wurde deutlich, wie auch die Haltung, dass die Stadt Regelungen aufrecht erhalten und durchsetzen muss.

Eine Aufhebung der ‚Sperrgebietsverordnung‘ wird mehrheitlich abgelehnt, auch eine – ggfs. modifizierte – Beibehaltung der Verordnung war nicht konsensual, wurde aber mehrheitlich vergleichsweise positiver beurteilt und allein vom ‚Ratschlag Prostitution‘ grundsätzlich abgelehnt (s.o.).

Seitens des Bezirksamtes Hamburg-Mitte gibt es ein deutliches Votum für die Regelung über das Hamburgische Wegerecht.<sup>22</sup>

Es wird die Einrichtung eines Runden Tisches Sexuelle Dienstleistung für St. Georg empfohlen.

<sup>20</sup> s. Anlage 12, BA Hamburg-Mitte, Beitrag zum Hamburgischen Wegerecht

<sup>21</sup> s. Anlage 13, Schreiben Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, 23.11.2009 und Anlage 14, Schreiben Bfl, 04.12.2009

<sup>22</sup> s. Anlage 15, BA Hamburg-Mitte, 27.01.2010

### **5.3 Regelungen der Arbeitsbedingungen, Steuern und Abgaben (s. auch 2. 3 und 3. 3)**

- P9 Prüfung der Einführung einer freiwilligen Gewerbeanmeldung für Prostituierte und einer Reisegewerbekarte für Straßenprostituierte.

GAL Antrag zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes, Drs.18/5833, 28.02.2007

- P10 Prüfung rechtlicher Regelungen, um Arbeitsbedingungen sich legal prostituierender Männer und Frauen aus gesundheitlicher, psychosozialer und rechtlicher Sicht so sicher wie möglich zu machen.

Petition der Abgeordneten von SPD und GAL im Sozialausschuss vom 13.11. 2007

- P12 Prüfung einer Abschaffung des Werbeverbotes für entgeltliche sexuelle Handlungen.

GAL Antrag zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes, Drs.18/5833, 28.02.2007

#### **5.3.1.1 Problembeschreibung / Prüfauftrag P9<sup>23</sup>**

Prostitutionstätigkeit ist im Sinne des Gewerberechts kein Gewerbe und damit nicht anzeigepflichtig oder -fähig nach der Gewerbeordnung. Es gilt einheitlich das Gewerberecht, daher kann Prostitution auch kein Reisegewerbe sein. Abweichend von dieser bundesweit einheitlichen Rechtsposition wird z.B. in Dortmund verfahren („Dortmunder Modell“). Die Prostitutionstätigkeit wird insofern wie z.B. eine freiberufliche Tätigkeit behandelt. (Unberührt bleibt die steuerrechtliche Anzeigepflicht, die unter das Steuergeheimnis fällt);

Bei einer Gewerbeanzeige müssen unter anderem Name, Anschrift und ausgeübte Tätigkeit angegeben werden. Diese Daten werden sowohl z.B. an die Finanzämter weiter gegeben, wie auch in das öffentlich zugängliche Gewerbeanzeigenregister aufgenommen.

#### **5.3.1.2 Handlungsempfehlungen / Prüfauftrag P9**

Angesichts des Bedürfnisses, die Prostitutionstätigkeit möglichst anonym auszuüben, damit z.B. ein Ausstieg aus der Tätigkeit leichter möglich ist, sollten Prostitutionstätigkeiten nicht als Gewerbe bezeichnet/ anerkannt werden<sup>24</sup>.

Um im Sinne des Prüfauftrages die Rechtssicherheit für Prostituierte zu erhöhen, sollten umfassende Informationen für sicheres Arbeiten zur Verfügung gestellt werden.

Verständliche, mehrsprachige Materialien für Prostituierte in Hamburg zu verschiedenen Themen (Abgaben, Versicherungsschutz, Ausländerrecht, Gefahrenabwehr, Beratungsstellen, Ansprechpersonen in Behörden und Ämtern) sollten zur Verfügung stehen als eine Art Fahrplan für Menschen, die im Sexgewerbe tätig sind. Hierzu gehört ein Verteilersystem über Internet, Beratungsstellen, Multiplikatorinnen/en.

Gleichzeitig sollten Selbsthilfe-Ansätze unterstützt werden. Hierzu gehört die Prüfung eines Zusammenschlusses von Prostituierten (Berufsverband, Interessensvertretung) und ggf. positiver Auswirkungen auf Informationstransparenz, Gefahrenabwehr, Förderung der Kennt-

<sup>23</sup> s. hierzu Anlage 16, Synopse der rechtlichen Grundlagen, Anlage 17 Flyer der Finanzbehörde Hamburg und Anlage 18, Bericht der Arbeitsgruppe I (Arbeitsbedingungen, Steuern und Abgaben)

<sup>24</sup> vgl. Broschüre „Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom Mai 2009 (<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Prostitutionsregulierung.property=pdf.bereich=bmfsfj.sprache=de.rwb=true.pdf>; (Seiten 31 ff.)

nisse über die rechtliche Situation, Förderung der gesellschaftlichen Anerkennung. Dies kann allerdings schwerlich von „außerhalb“ gesteuert werden.

### 5.3.2.1 Problembeschreibung / Prüfauftrag P10

Den Arbeitsbedingungen zuzuordnen sind auch die steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Gegebenheiten. Der Runde Tisch hat sich deshalb auch mit diesen Themen befasst. Die zutreffende Besteuerung der erzielten Umsätze und Einkünfte von Prostituierten sowie insbesondere die Beitreibung dieser Steueransprüche gestalten sich schwierig. Die Schwierigkeiten tatsächlicher Art (Verschleierung der Tätigkeit, Einsatz von Stroh Männern und -frauen, Wechsel der Lokalitäten etc.) potenzieren sich durch den zum großen Teil – oft auch organisierten – kriminellen Hintergrund in diesem Milieu. Insofern handelt es sich, wie auch der Bundesrechnungshof festgestellt hat, um einen steuerlich sehr risikoträchtigen Bereich.

Hinzu kommt, dass weder nach dem Prostitutionsgesetz noch nach dem Gewerbeamt eine gesetzliche Regelung existiert, die eine eindeutige Definition darüber enthält, was als Stätte der Prostitution anzusehen ist. Hierzu hat schon der Bundesrechnungshof in seinem Prüfbericht vom 13.05.2003<sup>25</sup> festgestellt, dass wichtige Vorschriften z.B. des Gewerbeamts im Lichte des Prostitutionsgesetzes uneinheitlich angewandt werden. Dadurch ist insbesondere für die Finanzbehörden häufig nicht erkennbar, dass es sich um besonders risikoträchtige "Stätten der Prostitution" handelt.

Seit September 2008 ist die Steuerfahndung Hamburg im Rahmen der Steueraufsicht nach § 208 Absatz 1 Ziffer 3 Abgabenordnung in Zusammenarbeit mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (Zoll) im Bereich Prostitution verstärkt vor Ort durch steuerliche Prüfungen tätig. Ziel der Maßnahmen der Steuerfahndung ist, zunächst Feststellungen zu steuerlich relevanten Sachverhalten zu treffen sowie die Bordellbetreiber und die Prostituierten über ihre steuerlichen Verpflichtungen aufzuklären. Die Erfahrungen der Steuerfahndung zeigen, dass der Aufklärungsbedarf gerade bei den im Rotlichtmilieu aktiv Tätigen groß ist.

Bis Ende 2009 wurden insgesamt 181 Objekte überprüft und 1.125 Prostituierte (davon 65 mehrfach angetroffen) zu ihren steuerlichen Verhältnissen befragt. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse werden für die Veranlagungszeiträume ab 2008 von den Finanzämtern als Kontrollmaterial ausgewertet.

Grundsätzlich wird im Rahmen dieser Auswertung bei Prostituierten geprüft, ob eine steuerliche Anmeldung der Tätigkeit erfolgte und zwischenzeitlich entsprechende Steuererklärungen abgegeben wurden. Bei den Bordellbetreibern wird insbesondere geprüft, ob ein einheitliches Unternehmen vorliegt und die dort erzielten Umsätze nach der einschlägigen Rechtsprechung der Finanzgerichte komplett von den Betreibern zur Umsatzsteuer zu erklären sind.

Im Einzelfall, z.B. wenn festgestellt wird, dass eine Tätigkeit als Prostituierte bereits seit mehreren Jahren ausgeübt wurde und hierfür Steuern nachzuzahlen sind, könnte es dazu kommen, dass ein Steuerstrafverfahren einzuleiten ist. Andererseits besteht in solchen Fällen für jeden Steuerbürger – so auch hier – die Möglichkeit einer strafbefreienden Selbstanzeige, die allerdings nicht von der Verpflichtung zur Nachentrichtung der fälligen Steuern entbindet.

---

<sup>25</sup> Prüfungsbericht des Bundesrechnungshofes vom 13.05.2003 zur steuerlichen Erfassung und steuerlichen Behandlung von Prostituierten, Zuhältern, Bordellen und bordellartigen Betrieben (AZ. VIII 1 – 2002 -1141)

Im Bereich der Sozialversicherung sind die Arbeitgeber zur Meldung abhängiger Beschäftigungsverhältnisse verpflichtet. Es lässt sich allerdings nicht feststellen, inwieweit die Arbeitgeber von Prostituierten dieser Pflicht nachkommen, da keine gesonderte Tätigkeitsbezeichnung für diese Personengruppe existiert. Es ist deshalb nicht auszuschließen, dass es - da die Versicherung unabhängig von der Erfüllung von Meldepflichten kraft Gesetzes besteht - voll sozialversicherungsrechtlich abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse gibt, dies aber den Beteiligten – zumindest den Prostituierten – gar nicht bekannt ist.

Unter den selbständig tätigen Prostituierten gibt es nach Berichten der Beratungsstellen eine unbekannte Anzahl von Personen, die rein rechtlich gesehen gesetzlich kranken- und pflegeversichert sind bzw. einen entsprechenden privaten Vertrag abschließen müssten, bisher aber nicht bzw. verspätet ihren Meldepflichten nachgekommen sind.

Da die Beiträge zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung grundsätzlich vom Beginn der Versicherungspflicht an nachzuzahlen sind, können sich hohe Belastungen der Versicherten ergeben. Nur bei einer unverschuldet verspäteten Anzeige kann die Krankenkasse die Beitragsnachforderung angemessen ermäßigen, stunden oder von einer Erhebung gänzlich absehen.

Ähnlich verhält es sich bei einem verspäteten Vertragsabschluss in der privaten Kranken- und Pflegeversicherung. Hier sind für die Zeiten der Nichtversicherung Prämienzuschläge zu zahlen. Eine Stundung kommt nur in Betracht, wenn sich für den Versicherungsnehmer durch die sofortige Zahlung eine ungewöhnliche Härte ergeben würde und den Interessen des Versicherungsunternehmens durch die Vereinbarung einer angemessenen Ratenzahlung Rechnung getragen werden kann.

### **5.3.2.2 Handlungsempfehlungen / Prüfauftrag P10**

Die Einführung einer steuerlichen Stichtagsregelung für den Bereich der Prostitution wird als nicht zielführend angesehen, da dies eine unzulässige Sonderbehandlung einer bestimmten Branche bedeuten würde und außerdem ein ordnungsgemäßer Vollzug nicht gewährleistet wäre. Entsprechendes gilt für die Sozialversicherung. Hier ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass die Sozialversicherungsträger grundsätzlich zu einer vollständigen und rechtzeitigen Erhebung der Einnahmen verpflichtet sind. Zur Vermeidung von Härten im Einzelfall sieht das Sozialgesetzbuch Stundungs-, Niederschlagungs- und Erlassmöglichkeiten vor.

Eine steuerliche Sonderregelung in Form einer Erhebung von pauschalen Tagesbeträgen pro Prostituierte (sog. „Düsseldorfer Verfahren“) wird in Hamburg nicht angewandt, da es für eine derartige Sonderbehandlung einer Berufsgruppe keine Rechtsgrundlage gibt und darüber hinaus erhebliche Probleme in der praktischen Durchsetzung bestehen.

Nach den Erfahrungen der Steuerfahndung sowie den Berichten der Beratungsstellen besteht bei Prostituierten und Betreibern ein großer Aufklärungsbedarf hinsichtlich der steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Gegebenheiten. Als zielführend zur Lösung der oben unter 5.3.2 beschriebenen Probleme wird es deshalb angesehen, die bestehenden Informationsdefizite zu beseitigen sowie konkrete Ansprechpartner zu benennen. Die bereits - in mehreren Sprachen - vorhandenen Informationsbroschüren zur Besteuerung im Rotlichtmilieu können bei Bedarf den Betreuungsorganisationen zur Verfügung gestellt werden<sup>26</sup>. Zum Thema Sozialversicherung sollte ebenfalls eine Broschüre entwickelt werden.

Für steuerliche Auskünfte steht für die Steuerverwaltung Hamburg beim Finanzamt für Prüfungsdienste und Strafsachen unter der Rufnummer 040 / 428 99 1122 ein zentraler An-

<sup>26</sup> S. Anlage 17, FB, Grundlegende Informationen zur Besteuerung des „ältesten Gewerbes“

sprechpartner zur Verfügung. Fragen zur Sozialversicherung beantworten in erster Linie die Sozialversicherungsträger und das Versicherungsamt.

Die unter 5.1.2 vorgeschlagene Einführung einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten wäre auch aus steuerlicher Sicht sinnvoll. Um eine vollständige steuerliche Erfassung zu erzielen, sollte die unter 5.1.2 vorgeschlagene Regelung im Prostitutionsgesetz noch um folgenden Passus ergänzt werden:

*"Die zuständige Erlaubnisbehörde teilt den Finanzbehörden die zur steuerlichen Erfassung derartiger Betriebe notwendigen Daten mit."*

Die Finanzbehörde hat noch darüber hinaus gehende Vorstellungen<sup>27</sup>.

### 5.3.3.1 Problembeschreibung / Prüfauftrag P11

Während §119 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) für die Strafbarkeit des Werbens für Gelegenheiten zu sexuellen Handlungen voraussetzt, dass die Werbung geeignet sein muss, andere zu belästigen oder aber in grob anstößiger Weise erfolgt, ist nach § 120 I Nr.2 OWiG jede Werbung für eine entgeltliche sexuelle Handlung untersagt. Diese Paragraphen wurden im Zuge des ProstG nicht verändert<sup>28</sup>.

Werbung für entgeltliche sexuelle Handlungen wird in der Regel geduldet und nur selten sanktioniert.

Angesichts der geringen praktischen Bedeutung der Vorschrift fragt sich, warum die §§ 119,120 I Nr. 2 OWiG durch die Neuregelung des ProstG nicht gestrichen wurden<sup>29</sup>.

Wenn Prostitution nicht mehr als sitten- und sozialwidrige Tätigkeit angesehen wird, ist eine Vorschrift, die Werbung für Prostitution unter Berufung auf eben diese gesellschaftliche Auffassung als sitten- und sozialwidrige Tätigkeit verbietet, diskrepant. So kann z.B. Werbung mit Kleinanzeigen in der Tagespresse den regionalen Prostitutionsmarkt transparent machen und Anhaltspunkte für präventives wie polizeiliches Vorgehen bieten.

Bei dem Werbeverbot für Prostitution geht es um den Schutz der Allgemeinheit vor den mit Prostitution verbundenen Gefahren und Belästigungen und besonders um den Jugendschutz. Wenn man davon ausgeht, dass es ein legitimer Zweck ist, die Öffentlichkeit, besonders Jugendliche vor den von der Prostitution ausgehenden Gefahren und/ oder Belästigungen zu schützen, ist zu berücksichtigen, dass auch ohne das Werbeverbot des § 120 I Nr.2 OWiG die Werbung für Prostitution ihre Schranken in den allgemeinen, nicht für diesen Bereich spezifisch geltenden Gesetzen findet.

So darf nach den Vorschriften des seit dem 1. April 2003 geltenden Jugendschutzgesetzes (JuSchG) pornografisches Material ohnehin nicht für Jugendliche zugänglich sein (§ 15 II Nr.1 JuSchG), ebenso sind der Verbreitung pornografischen Materials durch die Strafgeset-

---

<sup>27</sup> Die Finanzbehörde plädiert dafür, dass unter Berücksichtigung der Vorschriften des § 116 Abgabenordnung eine engere Zusammenarbeit der anderen beteiligten Behörden mit den Finanzbehörden angestrebt wird.

<sup>28</sup> Es wurde jedoch in der Entschließung des Bundestages, die dem Untersuchungsauftrag zugrunde lag, ausdrücklich erwähnt, dass die Frage einer Aufhebung des Werbeverbotes untersucht werden solle. Vgl. BMSFSJ, Umsetzung des Prostitutionsgesetzes sowie unmittelbare und mittelbare Auswirkungen.

<sup>29</sup> Die Vertreter der Fraktion Bündnis 90/Grüne hatten dazu auf eine Anfrage der FDP-Fraktion im Gesetzgebungsverfahren erklärt, man habe von der Abschaffung des Werbeverbotes abgesehen, da es die Zuständigkeit der Länder berührt hätte und die dann erforderliche Mehrheit im Bundesrat fraglich gewesen wäre. Mehrheitlich angenommen wurde damals jedoch ein Entschließungsantrag der FDP, wonach die Regierung im Benehmen mit den Bundesländern im Lichte der Abschaffung der Sittenwidrigkeit der Prostitution prüfen soll, inwieweit die Paragraphen zum Werbeverbot im Ordnungswidrigkeitengesetz noch notwendig sind.

ze (§ 184 I StGB) Schranken gesetzt. Dabei beschränkt sich der Begriff der Pornografie nicht nur auf bildliche Darstellungen, sondern findet auch auf reinen Text Anwendung.

Von Seiten der Prostituierten-Organisationen und anderen Fachberatungsstellen wird seit längerem argumentiert, dass nach Inkrafttreten des ProstG Werbung für Prostitution nicht mehr per se als anstößig angesehen werden kann. Außerdem stelle das Werbeverbot eine Einschränkung der Rahmenbedingungen der Berufsausübung und eine Ungleichbehandlung mit anderen Berufsgruppen dar.

Auch der Bundesgerichtshof hat sich im Jahre 2006, erstmals seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes am 01.01.2002, zu den zivilrechtlichen Auswirkungen dieses Gesetzes geäußert: Demnach soll Werbung für Prostitution nur noch dann wettbewerbswidrig sein, wenn der Schutz der Allgemeinheit konkret gefährdet ist.

Das Urteil erlangt seine grundlegende, weit über das Wettbewerbsrecht hinausreichende Bedeutung dadurch, dass der BGH die Sittenwidrigkeit der Prostitution, insbesondere im Hinblick auf das ProstG, zutreffend verneint.

Als Empfehlung könnte man noch einbringen, dass durch das Urteil des Bundesgerichtshofs die Vorschriften der §§ 119, 120 OWiG im Wandel der Zeit nunmehr einer anderen, restriktiveren (einschränkenden) Auslegung bedürfen, nach der nur noch Verstöße geahndet werden können, die über das übliche, von den Gerichten anerkannte, Maß der Werbung hinausgehen.

### **5.3.3.2 Handlungsempfehlung / Prüfauftrag P11**

Der Runde Tisch empfiehlt eine Bundesratsinitiative zur Streichung von § 120 I Nr. 2 OWiG zu initiieren.

## **5.4 Soziale Hilfen, Ausstiegshilfen**

P12 Prüfung einer Verbesserung der aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Regelungen insbesondere für Opfer von Zwangsprostitution, wenn sie mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren und/ oder als Zeuginnen in Strafverfahren zur Verfügung stehen.

GAL Antrag zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes, Drs.18/5833, 28.02.2007

P13 Ermittlung des Bedarf an ausstiegsorientierten Hilfen für die Zielgruppen: sich prostituierende minderjährige Jungen, Mädchen, drogenabhängige Männer und Frauen, Männer und Frauen mit Migrationshintergrund, sich freiwillig prostituierende Männer und Frauen.

Petition der Abgeordneten von SPD und GAL im Sozialausschuss vom 13.11. 2007

### **5.4.1.1 Problembeschreibung / Prüfauftrag P12**

Potentiell von Menschenhandel Betroffene haben die Möglichkeit einer Betreuung durch KOOFRA e.V. Zeuginnen und Zeugen können in die Opferbetreuung des Landeskriminalamtes genommen werden. Sowohl durch die (auf Grund der EU-Opferschutzrichtlinie<sup>30</sup>) vorgenommene Änderung des Aufenthaltsgesetzes<sup>31</sup> sowie durch interne Vorgaben des Amtes A

<sup>30</sup> s. Anlage 19, EU-Richtlinie Opferschutz

<sup>31</sup> s. Anlage 20, AufenthG § 25 Abs. 4a, und Anlage 21, Änderung AufenthG § 25, Abs. 4a

der Behörde für Inneres (Verfügung vom 12.09.2007) kann der Prüfauftrag als erledigt betrachtet werden

#### **5.4.1.2 Handlungsempfehlungen / Prüfauftrag P12**

Hamburg verfügt über ausreichende aufenthalts- und arbeitsrechtliche Regelungen für von Menschenhandel Betroffene, die mit den Strafverfolgungsbehörden kooperieren und/oder als Zeuginnen in Strafverfahren zur Verfügung stehen.

#### **5.4.2.1 Problembeschreibung / Prüfauftrag P13<sup>32</sup>**

Die im Prüfauftrag 13 genannten Zielgruppen unterscheiden sich erheblich hinsichtlich der Gründe, aus denen sie sich prostituieren, ihrer Lebensumstände und ihres Beratungsbedarfs.

Die ungestörte sexuelle Entwicklung von Kindern und Jugendlichen ist ein geschütztes Rechtsgut. Erst Ende 2008 wurde zur Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung von Kindern und Jugendlichen das Schutzalter von 16 auf 18 Jahre angehoben. Nach § 182 Abs. 2 StGB findet ein sexueller Missbrauch von Jugendlichen statt, wenn eine Person über 18 Jahren sexuelle Handlungen gegen Entgelt an einer Person unter 18 Jahren vornimmt oder an sich von ihr vornehmen lässt. Von einer selbstbestimmten Entscheidung, etwa aus einer Berufung oder Lebenshaltung heraus, ist bei minderjährigen Prostituierten aufgrund des Entwicklungsstandes nicht auszugehen.

In Hamburg gibt es mit der Anlauf- und Beratungsstelle „Sperrgebiet“ ein spezielles Angebot für weibliche Minderjährige, die sich öffentlich prostituieren und Suchtmittel konsumieren bzw. von diesen abhängig sind. Gleichwohl liegen gesicherte Zahlen zu den sich prostituierenden Minderjährigen nicht vor, weil mit Ausnahme der Drogenprostitution die Prostitution Minderjähriger häufig noch wesentlicher verborgener stattfindet als die Prostitution Volljähriger<sup>33</sup>. Im Rahmen der aufsuchenden Sozialarbeit, die regelmäßig in St. Georg, auf dem Steindamm und um den Hauptbahnhof herum durchgeführt wird, werden nur vereinzelt Minderjährige in der Straßenprostitution angetroffen. Minderjährige Prostituierte wählen andere Kontaktwege (z.B. über das Handy oder das Internet). Die Einrichtung „Sperrgebiet“ hat den Auftrag, bei Mädchen und jungen bis 21-jährigen Frauen eine Verfestigung im Prostitutionsmilieu zu verhindern sowie sie beim Ausstieg aus der Prostitution zu begleiten.

Hamburg verfügt über ein differenziertes Beratungsangebot für Prostituierte<sup>34</sup>. Die Angebote der Jugendhilfe sind geschlechtsspezifisch ausgerichtet und zielen unter anderem darauf ab, Gelegenheitsprostituiertere dabei zu unterstützen, dass sich ihr Prostitutionsverhalten nicht verfestigt<sup>35</sup>.

Ein spezielles Unterstützungsangebot für Sexarbeiterinnen zum Ausstieg bzw. Umstieg aus der Prostitution bietet ausschließlich die „Kaffeeklappe“ des Diakonischen Werks Hamburg in St. Pauli. Die psychosoziale Betreuung gem. § 16 a SGB II umfasst die Beratung und Unterstützung bei dem Versuch eines beruflichen Neustarts, z.B. bei Behördenangelegenheiten, Wohnungssuche, Schuldenregulierung, Gesundheitsfragen, Praktikumssuche und Arbeitsplatzsuche.

<sup>32</sup> s. Anlage 22, ‚Ratschlag Prostitution‘, Arbeitsplatz Prostitution und Anlage 23, Bericht der AG III (Soziale Hilfen)

<sup>33</sup> s. Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Bundesdrucksache 16/ 4146) [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)

<sup>34</sup> s. Anlage 24, AG III, Soziale Hilfen, Beratungsangebote in Hamburg

<sup>35</sup> s. Anlage 24, AG III, Folien 4 und 10

Jahresdurchschnittlich nahmen 18 Frauen an der Maßnahme der „Kaffeeklappe“ teil, von denen die überwiegende Zahl 12 Monate blieb. Hier geht es um eine längerfristig angelegte persönliche Unterstützung, die eine psychosoziale Stabilisierung als Grundlage erfordert. Weitere Unterstützungsangebote speziell für aus- / umstiegsbereite Prostituierte gibt es in Hamburg bis heute nicht.

Menschen, die aus der Prostitution aussteigen wollen und dabei eine Unterstützung benötigen, bilden eine sehr heterogene Gruppe. Überlegungen zum Aus- oder Umstieg werden oft in für die Frauen /Männer belastenden Lebenssituationen getroffen, dabei haben sie zu diesem Zeitpunkt in der Regel nur wenige Ressourcen zur Verfügung. Persönliche Belastungsfaktoren können beispielsweise sein: ein beeinträchtigtes Selbstwertgefühl, eingeschränkte soziale Kontakte, anhaltende Verschuldung, soziale Stigmatisierung, Erschöpfung, schlechter Gesundheitsstatus. Ein weiteres Hindernis des Aus- oder Umstiegs stellt das Bedürfnis vieler Frauen/ Männer nach einem gleitenden Ausstieg aus der Prostitution dar. Gängige Unterstützungsmaßnahmen stehen diesem Bedürfnis in der Regel konträr gegenüber, da sie den Ausstieg aus der Prostitution vor Beginn der Maßnahme voraussetzen.

Viele der potenziellen aus- bzw. umstiegsbereiten Frauen/Männern benötigen vor und während einer Maßnahme der beruflichen / schulischen Qualifizierung eine längerfristig angelegte persönliche Unterstützung, die an den individuell unterschiedlichen Hilfebedarfen und Ressourcen ansetzt.

Die Praxis zeigt, dass der Aus- und Umstieg jeweils ein langer Prozess ist. Neben der eigenen Motivation zur Veränderung bedarf es seitens der Frauen einer konstanten Ermutigung und der Eröffnung von akzeptablen Alternativen und Perspektiven. Neben umstiegsbereiten Prostituierten gibt es die, die (noch) in der Prostitution arbeiten möchten. Auch diese Frauen/ Männer haben soziale, rechtliche, gesundheitliche Beratungsbedarfe, die zu berücksichtigen sind, zumal fast alle vorhandenen Beratungsstellen in Hamburg für eine spezifische Zielgruppe zuständig sind und akzeptierend bzw. bei Minderjährigen lebensweltorientiert arbeiten.

Die Beratungsbedarfe der Klienten/innen (mit oder ohne Ausstiegswunsch) beziehen sich auf

- Sozialberatung, Rechts-, Schuldner-, Hartz IV-, Wohn-Beratung
- Informationen über die soziale und arbeitsrechtliche Situation von Bürgerinnen der neuen EU-Länder die hier in der Sexarbeit tätig sein möchten (gibt es Möglichkeiten hier legal zu arbeiten, was für Schritte sind dafür notwendig?)
- Steuerrechtliche Fragen, Fragen zu Krankenversicherungen
- Schwangerschaftsberatungen nach § 219 des StGB
- Fragen, die mit Drogengebrauch zusammenhängen
- Fragen zu „sicherem“ Anschaffen
- Bewältigung von lebensgeschichtlichen Themen
- Verarbeitung von psychischen / physischen Gewalterfahrungen
- Veränderungswünsche, Verbesserung der eigenen Lebenssituation
- Schutz vor krimineller Ausbeutung.

Immer wieder gibt es Anfragen von Prostituierten, die sich in der Sexarbeit professionalisie-

ren möchten und ihre rechtliche Situation klären wollen.

Ein umfangreiches Beratungs- und Hilfsangebot wirkt dem Gefühl der Perspektivlosigkeit entgegen und kann wesentlich zur Erhöhung der Aussagebereitschaft der Opfer im Strafverfahren führen.

In den Prüfaufträgen geht es vorrangig um ausstiegsorientierte Hilfen für Prostituierte sowie um Hilfen, die einer Verfestigung von Prostitutionstätigkeit bei Minderjährigen entgegen wirken.

Darüber hinaus hat die Diskussion am Runden Tisch deutlich werden lassen, dass bei Prostituierten ein Bedarf nach umfassenderen Beratungsangeboten besteht (Beratung zu Rechten, Arbeitsmöglichkeiten etc.).

## **5.4.22 Handlungsempfehlungen / Prüfauftrag P13**

Empfohlen wird ein (neues) Angebot von Informationen und umfassender und qualifizierender Beratung für volljährige Prostituierte. Diese werden im Bedarfsfall von den Einrichtungen des Hilfesystems vermittelt. Darüber hinaus sollten sie auch auf einer Internetplattform zur Verfügung stehen bzw. ist eine Internetberatung sinnvoll und zu erproben.

Ein solches Angebot sollte dazu beitragen, die Einflussnahme auf Prostituierte nicht vorwiegend den Zuhältern zu überlassen, sondern die soziale und rechtliche Stellung von Menschen in der Sexarbeit zu verbessern, Ausbeutungsverhältnisse zu reduzieren und auch Wege aus der Prostitution zu bahnen.

Prostituierte, gleichgültig ob mit oder ohne Ausstiegswillen, sollten über ihre Rechte und Arbeitsmöglichkeiten ebenso beraten werden, wie über Angebote zum Ausstieg.

### **Es sollte/n**

- geschlechtsspezifische Angebote in der Beratung geben,
- Minderjährige und Heranwachsende, die in die Prostitution einsteigen, so gezielt beraten werden, dass eine Verfestigung vermieden werden kann,
- neue Zugänge in die Communities gesucht werden, wie zuvor auch schon bei anderen Randgruppen geschehen,
- Multiplikatoren/ innen direkt aus den Peer Groups gesucht, ausgebildet und qualifiziert werden; (Bsp. MHC, Mimi-Projekt, Aufwandsentschädigungen für die Arbeit, so dass die Profession „Multiplikatorin“ auch eine Alternative zur Prostitution sein kann? Ev. besteht die Möglichkeit an andere Mediatoren und Mediatorinnen „anzudocken“).
- eine qualitative Beratung zu den Bedingungen, Rechten und Pflichten in der Prostitution vor/bei Beginn der Tätigkeit könnte die Position der Frauen stärken, ggfs. den Einstieg in die Prostitution verhindern, bzw. frühzeitig über Möglichkeiten eines Aus-/Umstiegs informieren. Konkret bedeutet dies z.B. Informationen zur Krankenversicherung, zur Anmeldung beim Finanzamt bei selbständiger Tätigkeit, zum Ausländerrecht, zum Schutz vor sexuell übertragbaren Erkrankungen und HIV, zur allgemeinen Rechtslage und zu Ausstiegshilfen. Ragazza e.V. hat für St. Georg bereits ein Konzept vorgelegt<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> s. Anlage 25, Konzept ragazza e.V.

Diese Unterrichtung sollte in Gruppen stattfinden, in Kooperation mit Vertreterinnen des Hilfesystems und bei Bedarf zusammen mit Dolmetscherinnen durchgeführt werden.

(Denkbar wäre eine Orientierung am Modell von Hydra / Berlin. Dort werden z.B. eine Steuerberaterin und eine Versicherungsmaklerin zur Einzelberatung hinzugezogen. Hilfreich ist auch der Flyer für Migrantinnen und Migranten aus den neuen EU-Ländern<sup>37</sup> von TAMPEP und dem ‚Ratschlag Prostitution‘, der sich mit der selbständigen Tätigkeit als Prostituierte befasst und in acht Sprachen vorliegt.)

- eine mobile Beratungs-Gruppe evtl. an eine bestehende, unabhängige Einrichtung angedockt werden.
- präventive Aufklärungsarbeit bereits für Jugendliche geleistet werden, um frühzeitig die Bedingungen in der Sexarbeit sachlich darzustellen und damit zu einer realistischen Perspektive beizutragen.
- eine Hamburger Studie zu Ausstiegsmotivation, -anlässen, Anzahl der ausstiegsbereiten Personen, fördernden Bedingungen etc. verfasst werden mit dem Ziel Erkenntnisse u.a. über die Zugänglichkeit von Angeboten zu erhalten.

Im Anschluss sollte die Angebotspalette überprüft und ggf. bedarfsgerecht angepasst werden.

---

<sup>37</sup> s. Anlage 26, Informationen „Für Migrantinnen aus den neuen EU-Ländern“

## 6. Fazit

Der Runde Tisch Sexuelle Dienstleistungen legt unterschiedliche Empfehlungen vor, von deren Umsetzung größere Sicherheit für die Arbeit in der Prostitution erwartet werden kann.

Hinsichtlich vieler Bewertungen (wie z.B. der, dass Prostitutionstätigkeit kein Gewerbe im Sinne des Gewerberechts ist) oder Handlungsoptionen (z.B. verbesserte umfassende Informationen für Prostituierte) konnten die Teilnehmenden am Runden Tisch Einverständnis herstellen.

Dagegen konnte z.B. in der Haltung zur Sperrgebietsverordnung oder zu einer Meldepflicht für Prostituierte nach kontroversen Diskussionen keine Einigung gefunden werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sowohl die Behinderung/Verhinderung möglicher krimineller Einflüsse durch verbesserten Verwaltungsvollzug und Zusammenarbeit der Akteure als auch eine gezielte Stärkung der Prostituierten hinsichtlich Kompetenzen in der und Wissen über die Tätigkeit (Rechte, Pflichten, Hilfe- und Beratungsangebote) die Intention des ProstG nachvollziehen.

Eine Verbesserung der Prävention von Prostitution bei Minderjährigen, das Bemühen um erleichterte Ausstiegsmöglichkeiten und eine Weiterentwicklung der Kooperation von behördlichen Stellen und Beratungseinrichtungen sollten die angestrebten Veränderungen begleiten.

Für einige der vorgeschlagenen Regelungen bietet sich eine Änderung des Prostitutionsgesetzes an.

Die Teilnehmenden am Runden Tisch aus folgenden Behörden, Ämtern und Einrichtungen:

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz, Amt für Gesundheit und Verbraucherschutz

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz, Amt für Familie, Kinder- und Jugendhilfe

Behörde für Inneres, Amt für innere Verwaltung und Planung

Behörde für Inneres, Einwohner-Zentralamt, Zentrale Ausländerangelegenheiten

Behörde für inneres, Polizeikommissariat 11

Finanzbehörde, Steuerverwaltung

Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Amt Wirtschaft, Hafen, Technologie

Bezirksamt Bergedorf, Dezernat Wirtschaft, Bauen und Umwelt

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz, Leitstelle Integration und Zivilgesellschaft

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz, Amt für Soziales, Soziale Hilfen

Behörde für inneres, Landeskriminalamt

Behörde für Inneres, Grundsatz- und Rechtsabteilung

Justizbehörde, Arbeitsstelle Vielfalt

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Rechtsamt, Bauplanungsrecht, Bauordnungsrecht

Bezirksamt Wandsbek, Dezernat Wirtschaft, Bauen und Umwelt

Bezirksamt Altona, Fachamt Gesundheit

Bezirksamt Hamburg-Mitte, Rechtsamt

Projektbüro Arbeitsplatz Prostitution (ver.di),  
,Ratschlag Prostitution

CASA blanca, Behörde für Soziales, Familie,  
Gesundheit und Verbraucherschutz,

Koofra e.V., Koordinierungsstelle gegen Frauen-  
handel

Sperrgebiet, Diakonisches Werk

Kaffeekluppe, Diakonisches Werk

ragazza e.V

Basis-Projekt e.V.

amnesty for women, TAMPEP / INDOORS

Agentur für Arbeit

team.arbeit.hamburg

Grone Netzwerk Hamburg

Koordination:

Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und  
Verbraucherschutz, Amt für Gesundheit und Ver-  
braucherschutz

## ANLAGEN

- Anlage 1 Liste der Teilnehmenden  
am Runden Tisch Sexuelle Dienstleistungen
- Anlage 2 \* Polizei Hamburg, Landeskriminalamt,  
Abt. 6, Organisierte Kriminalität,  
LKA 65 Menschenhandel, Schleusung,  
PPP zur Prostitution in Hamburg,  
26.03.2009
- Anlage 3 \* Bezirksamt Bergedorf,  
Baurecht - Systematik und Handlungsfelder,  
24.04.2009
- Anlage 4 \* Behörde für Wirtschaft und Arbeit,  
Gewerbeordnung und Prostitution,  
23.04.2009, 2010 aktualisiert
- Anlage 5 Arbeitsgruppe II (Prostitution - „wie?“),  
Bericht
- Anlage 6 ‚Ratschlag Prostitution‘,  
Stellungnahme zur Einführung einer Meldepflicht
- Anlage 7 Behörde für inneres,  
Stellungnahme zu Regelungen in der Prostitution  
(u.a. Meldepflicht)
- Anlage 7a Finanzbehörde (Steuerverwaltung)  
Stellungnahme zu 5.3.2.1
- Anlage 8 \* Grundsätze der Zulässigkeit von Bordellen  
und ähnlichen Nutzungen in den Baugebieten
- Anlage 9 Arbeitsgruppe IV (Prostitution - „wo?“),  
Bericht
- Anlage 10 ragazza e.V. für den ‚Ratschlag Prostitution‘,  
Stellungnahme zur Sperrgebietsverordnung
- Anlage 11 Behörde für Inneres,  
Auswertung einer Länderumfrage zum Thema  
„Durchsetzung von Sperrgebietsverordnungen“,  
19.01.2010
- Anlage 12 Bezirksamt Hamburg-Mitte,  
Wegerecht und Straßenprostitution,  
27.04.2009
- Anlage 13 Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt,  
Stellungnahme zu Überlegungen einer Regelung  
der Straßenprostitution über das Wegerecht,  
23.11.2009

- Anlage 14 Behörde für Inneres,  
Stellungnahme zu Überlegungen einer Regelung  
der Straßenprostitution über das Wegerecht,  
01.12.2009
- Anlage 15 Bezirksamt Hamburg-Mitte,  
Stellungnahme zu Überlegungen einer Regelung  
der Straßenprostitution über das Wegerecht,  
27.01.10
- Anlage 16 Arbeitsgruppe I (Arbeitsbedingungen, Steuern und Abgaben),  
Synopsis der rechtlichen Grundlagen im Steuerrecht,  
23.04.2009
- Anlage 17 \* Finanzamt für Prüfungsdienste und Strafsachen in Hamburg,  
Flyer: „Grundlegende Informationen zur Besteuerung des „äl-  
testen Gewerbes““
- Anlage 18 Arbeitsgruppe I (Arbeitsbedingungen, Steuern und Abgaben),  
Bericht
- Anlage 19 \* Richtlinie 2004/81/EG des Rates  
über die Erteilung von Aufenthaltstiteln  
für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels  
sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet  
wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren,  
29.04.2004
- Anlage 20 \* § 25, Abs. 4a Aufenthaltsgesetz (AufenthG)
- Anlage 21 \* BT-Drs. 16/5065, § 25, Abs. 4a AufenthG,  
Gesetzesbegründung,
- Anlage 22 \* ‚Ratschlag Prostitution‘,  
PPP zum Arbeitsplatz Prostitution in Hamburg,  
23.04.2009
- Anlage 23 Arbeitsgruppe III (Soziale Hilfen, Ausstiegshilfen),  
Bericht
- Anlage 24 \* Arbeitsgruppe III,  
PPP zur Übersicht über Beratungsangebote in Hamburg,  
04.09.2009
- Anlage 25 ragazza e.V., Konzept vom Mai 2009
- Anlage 26 \* Flyer, „Informationen für Migrantinnen aus den neuen EU-  
Ländern“

\* Diese Anlagen sowie weitergehende Materialien / Literatur erhalten Sie auf Nachfrage  
bei Gabriele Wessel-Neb, Tel.: 040 42837-2612;  
E-Mail-Adresse: gabriele.wessel-neb@bsg.hamburg.de.