



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

# **Untersuchung „Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes“ Abschlussbericht**

**Im Auftrag des Bundesministeriums für  
Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

Sozialwissenschaftliches Frauenforschungsinstitut, Freiburg  
Kontaktstelle praxisorientierte Forschung  
der Evangelischen Fachhochschule Freiburg  
Bugginger Straße 38  
79114 Freiburg

## **Projektleitung:**

Prof. Dr. Cornelia Helfferich

## **Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen;**

Dipl. Soz. Päd. Claudia Fischer

Prof. Dr. Barbara Kavemann

Dipl. Soz. Beate Leopold

Ass. jur. Heike Rabe

## **Unter Mitarbeit von:**

Dr. Margarete Gräfin von Galen, Rechtsanwältin

Dipl. Psych. Katja Grieger

**Untersuchung**

**„AUSWIRKUNGEN  
DES PROSTITUTIONSGESETZES“**

**Abschlussbericht**

**IM AUFTRAG DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR FAMILIE, SENIOREN,  
FRAUEN UND JUGEND**

Sozialwissenschaftliches Frauenforschungsinstitut, Freiburg  
Kontaktstelle praxisorientierte Forschung der Evangelischen Fachhochschule  
Freiburg  
Bugginger Straße 38  
79114 Freiburg  
soffi@efh-freiburg.de

**Projektleitung:**

Prof. Dr. Cornelia Helfferich

**Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen:**

Dipl. Soz. Päd. Claudia Fischer  
Prof. Dr. Barbara Kavemann  
Dipl. Soz. Beate Leopold  
Ass. jur. Heike Rabe

**Unter Mitarbeit von:**

Dr. Margarete Gräfin von Galen, Rechtsanwältin  
Dipl. Psych. Katja Grieger



## Vorwort

Hiermit legt das Sozialwissenschaftliche FrauenForschungsInstitut der Kontaktstelle für praxisorientierte Forschung der Evangelischen Fachhochschule (SoFFI K.) den Abschlussbericht für das Forschungsprojekt „Untersuchung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes“ vor. Das Projekt begann am 1. 3. 2004 und wurde Ende Juli 2005 abgeschlossen. Ziel des Forschungsprojektes war es, einen Überblick über die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes in der Praxis zu geben. Die Untersuchung dient der Vorbereitung eines Berichts der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag. Sie wurde vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegeben.

Die Untersuchung besteht aus mehreren Teilstudien, die sich aufeinander beziehen:

- Einer quantitativen und qualitativen Befragung von in der Prostitution tätigen Frauen und Männern, Betreibern bzw. Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben, Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Bereichen und Berufsfeldern,
- einer Auswertung der Rahmenbedingungen in ausgewählten Regionen,
- einer Recherche zu den Konsequenzen der neuen Rechtslage,
- einer Rechtsexpertise.

In der Integration der Ergebnisse werden die bislang erkennbaren Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes und die Einschätzung des Gesetzes aus einer Vielfalt von Perspektiven beleuchtet. Darüber hinaus wird die Prostitutionspolitik in anderen Ländern in den Blick genommen und es werden Schlussfolgerungen und Empfehlungen abgegeben.

Mit einem Werkauftrag waren Dr. Margarete Gräfin von Galen für die Rechtsexpertise und Dipl. Psych. Katja Grieger für die Datenbearbeitung eingebunden.

Die Untersuchung gibt nicht nur Antworten auf die Frage nach den bislang messbaren oder beobachtbaren Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes, sondern verhilft auch zu einem besseren Verständnis, warum zurzeit erst wenig konkrete Veränderung feststellbar ist.

Wir danken allen, die uns bei der Arbeit an diesem Forschungsbericht unterstützt haben:

- Unseren Interviewpartnerinnen und -partnern aus der Prostitution: Prostituierten, Betreibern und Betreiberinnen,
- den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen und STD-Beratungsstellen, die unsere Fragebögen an ihre Klientinnen und Klienten weitergegeben und uns Interviewpartner und -partnerinnen vermittelt haben, und die für Interviews und Fachgespräche zur Verfügung standen;
- den Expertinnen und Experten aus Institutionen, Behörden, Gerichten und Ministerien, die an unseren Fokusgruppen und Fachrunden teilgenommen haben,
- Andrea Weppert, Dagmar Kaltenmark, Christiane Wendt, Margarete Schick-Häberle, Natascha Fuchs, Mechthild Eickel, Danuta Osiecki und Dorothee Törnau sowie der Mit-

ternachtsmission Dortmund, die im Rahmen von Werkverträgen zu diesem Bericht beigetragen haben,

- dem Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen für die Unterstützung bei der Befragung von Betreibern und Betreiberinnen und Prostituierten,
- Herrn Bunsen für die Übermittlung einer wichtigen Telefonnummer,
- Jan Bluschke für die Interviews mit männlichen Prostituierten,
- Katrin Schmidt, die sämtliche Interviews schnell und zuverlässig transkribiert hat,
- Judith Katenbrink für die Beratung bei der Datenauswertung,
- den Kolleginnen und Kollegen sowie Expertinnen und Experten, die uns im persönlichen Gespräch Informationen gaben:
  - Jan Visser, De Rode Draad, Amsterdam,
  - Prof. Dr. Kai Busmann, Halle,
  - Prof. Dr. Carol Hagemann-White, Osnabrück,
  - Christa Rebel, Steuerberaterin, Berlin,
  - Peter Bauer, Jurist, Berlin,
  - Eva von Rahden, SILA, SOFIA, Wien,
- Dr. Birgit Schweikert und Ruth Niebuer im BMFSFJ für ihr Interesse und ihre Unterstützung,
- Rainer Wagner für all seine Unterstützung bei SoFFIK. und bei der Formatierung des Berichts,
- Dr. Jan Kruse für die Korrektur des Berichts,
- und vor allem Prof. Dr. Cornelia Helfferich für ihre unschätzbare Begleitung bei der Fertigstellung des Berichts.

Berlin und Freiburg im November 2005

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>I      Forschungsauftrag, Forschungsfeld, Forschungsgegenstand und Methodik</b>	<b>11</b>
1      Basisinformationen zum Prostitutionsgesetz	12
2      Selbstverständnis, Forschungsgegenstand und Klärung der Begriffe	14
2.1      Forschungsgegenstand – Definitionen / Begrifflichkeiten	14
2.2      Die Auseinandersetzung mit Prostitution als Beruf	16
3      Das Untersuchungsfeld Prostitution – Binnendifferenzierungen	18
4      Methodisches Vorgehen und Forschungsdesign	22
4.1      Das Forschungsdesign	22
4.2      Durchgeführte Erhebungen und Datenlage	23
4.3      Diskussion der Aussagekraft und Grenzen der Untersuchung	26
<b>II     Umsetzung des Prostitutionsgesetzes sowie unmittelbare und mittelbare Auswirkungen</b>	<b>29</b>
1      Frage der Sittenwidrigkeit	30
1.1      Intention des Gesetzgebers	30
1.2      Exkurs: Entwicklung der Diskussion um die Sittenwidrigkeit von Prostitution	31
1.3      Rechtliche Bewertung	33
1.4      Unterschiedliche Positionen zur Frage der Sittenwidrigkeit in Ländern, Institutionen und bei den befragten Beteiligten	35
1.5      Zusammenfassung und erste Bewertung	38
2      Unmittelbare Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes	40
2.1      Soziale Sicherung und Arbeitsverhältnisse in der Prostitution	40
2.1.1      Intention des Gesetzgebers	40
2.1.2      Exkurs: Prostitution und Sozialversicherungsrecht	40

2.1.3	Soziale Sicherung von Prostituierten	42
2.1.3.1	Krankenversicherung	42
2.1.3.2	Alterssicherung	47
2.1.4	Arbeitsverhältnisse in der Prostitution	51
2.1.4.1	Exkurs: Die Agenturen für Arbeit	51
2.1.4.2	Mögliche Arbeitsverhältnisse in der Prostitution	53
2.1.4.3	Tatsächliche Arbeitsverhältnisse in der Prostitution	54
2.1.4.4	Hindernisse beim Abschluss von Arbeitsverträgen	57
2.1.5	Zusammenfassung und erste Bewertung	59
2.2	Zivilrechtliche Klagemöglichkeiten gegenüber Kunden	62
2.2.1	Intention des Gesetzgebers	62
2.2.2	Rechtsgrundlagen des Vertrages zwischen Prostituierten und Kunden	62
2.2.3	Nachbesserungsbedarf aus Sicht von Landesjustizministerien	64
2.2.4	Die Nutzung der zivilrechtlichen Klagemöglichkeit	65
2.2.4.1	Geringe Inanspruchnahme der zivilrechtlichen Klagemöglichkeit gegen Kunden und mögliche Gründe dafür	65
2.2.4.2	Bewertung der Klagemöglichkeit und Nutzungsbereitschaft	68
2.2.5	Zusammenfassung und erste Bewertung	70
2.3	Arbeitsbedingungen in der Prostitution	72
2.3.1	Intention des Gesetzgebers	72
2.3.2	Ausgangssituation und erste Entwicklungen	73
2.3.2.1	Gesetzliche Bestimmungen	73
2.3.2.2	Prostitution als Thema für Arbeitssicherheit, Gesundheits- und Unfallschutz	75
2.3.3	Bedeutung von Arbeitsorten, Rahmenbedingungen und Selbstverständnis der in der Prostitution Tätigen	79
2.3.3.1	Exkurs: Arbeitsbedingungen in der Straßenprostitution	80
2.3.4	Gesundheit und Hygiene	83
2.3.5	Arbeits-, Unfall- und Gesundheitsschutz in der Prostitution und mögliche rechtliche Ansatzpunkte für Verbesserungen	85
2.3.6	Die Diskussion über Standards für gute Arbeitsbedingungen	87
2.3.6.1	Exkurs: Standardkatalog des Runden Tisches in Frankfurt/Main	87
2.3.6.2	Empfehlungen für Standards aus Sicht von Expertinnen der Fachberatungsstellen	88
2.3.7	Zusammenfassung und erste Bewertung	90
2.4	Änderungen des Strafgesetzbuches	94
2.4.1	Intention des Gesetzgebers	94
2.4.2	Die Situation vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	94
2.4.3	Die rechtliche Situation nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	96
2.4.4	Die Sicht der Staatsanwaltschaft	98
2.4.4.1	Entwicklung der §§ 180a I, 181a StGB nach Inkrafttreten des ProstG	99
2.4.4.2	Auslegung des geänderten Straftatbestandes durch die Staatsanwaltschaft	101
2.4.4.3	Auswirkungen auf die Arbeit aus der Sicht der Staatsanwaltschaft	102
2.4.4.4	Konsequenzen aus Sicht der Staatsanwaltschaft	105
2.4.5	Die Sicht der Strafgerichte	106
2.4.6	Die Sicht der Polizei	106
2.4.6.1	Entwicklung der §§ 180 a, 181 a StGB nach Inkrafttreten des ProstG aus der Sicht der Polizei	107

2.4.6.2	Auslegung des § 181 a II StGB aus der Sicht der Polizei	107
2.4.6.3	Auswirkungen auf die Arbeit aus der Sicht der Polizei	108
2.4.6.4	Konsequenzen aus der Sicht der Polizei	111
2.4.6.5	Unterschiede bzw. Gemeinsamkeiten in der Sichtweise von Polizei und Staatsanwaltschaft	111
2.4.7	Zusammenfassung und erste Bewertung	113
3	Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf andere Rechtsbereiche	117
3.1	Baurecht	117
3.1.1	Ausgangssituation	117
3.1.2	Rechtliche Situation nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	120
3.1.2.1	Rechtsprechung	120
3.1.2.2	Kommentierungen in der juristischen Literatur	124
3.1.3	Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes in der Praxis von Verwaltungsgerichten und Baubehörden	126
3.1.4	Zusammenfassung und erste Bewertung	131
3.2	Gewerberecht und Gaststättengesetz	135
3.2.1	Rechtslage vor und nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	135
3.2.1.1	Rechtslage vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	135
3.2.1.2	Rechtslage nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	137
3.2.2	Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“	142
3.2.3	Ergebnisse der Gerichtsbefragung	144
3.2.4	Praxis der Gewerbeämter in den Modellregionen	144
3.2.5	Vorschläge für einen zukünftigen gewerberechtlichen Umgang mit Prostitution	147
3.2.5.1	Ausgestaltung der Prostitutionstätigkeit als Gewerbebetrieb	148
3.2.5.2	Streichung des Tatbestandes „der Unsittlichkeit Vorschub leisten“ im Gaststättengesetz	149
3.2.5.3	Einführung einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsbetriebe	149
3.2.6	Zusammenfassung und erste Bewertung	152
3.3	Sperrbezirksverordnungen	155
3.3.1	Rechtslage	156
3.3.1.1	Rechtsprechung zum Art. 297 EGVStGB vor und nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	157
3.3.1.2	Diskussion der neueren Rechtslage	158
3.3.2	Unterschiedliche Ausgestaltung von Sperrbezirksverordnungen	159
3.3.3	Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die jeweilige Praxis	160
3.3.4	Einschätzungen zu Sperrbezirken aus unterschiedlichen Perspektiven	162
3.3.5	Zusammenfassung und erste Bewertung	165
3.4	Besteuerung von Einnahmen aus der Prostitution	167
3.4.1	Rechtslage	167
3.4.1.1	Vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	167
3.4.1.2	Nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	169
3.4.2	Verfahren bei der Besteuerung der Einkünfte von Prostituierten	170
3.4.3	Exkurs: Vergnügungssteuer	171
3.4.4	Auswirkungen des ProstG auf die steuerliche Praxis der Finanzämter	172



3.4.5	Auswirkungen des ProstG auf die steuerliche Praxis der Finanzgerichte	173
3.4.6	Prostituierte und ihr Verständnis von Steuern	173
3.4.7	Einschätzungen zur Besteuerung von Einkünften aus der Prostitution	174
3.4.8	Zusammenfassung und erste Bewertung	177
3.5	Werbeverbot nach § 119 und § 120 I Nr. 2 OWiG	178
3.5.1	Rechtslage	178
3.5.2	Die praktische Handhabung des Werbeverbotes	180
3.5.3	Einschätzung der Rechtfertigung des Werbeverbots	181
3.5.4	Zusammenfassung und erste Bewertung	182
4	Übersicht über regionale Schwerpunkte bei der Diskussion des Prostitutionsgesetzes	183
<b>III</b>	<b>Einschätzung des Prostitutionsgesetzes aus unterschiedlichen Perspektiven</b>	<b>191</b>
1	Die Sicht von Prostituierten	191
1.1	Die befragten Prostituierten	191
1.2	Informationsstand zum Prostitutionsgesetz	193
1.3	Erfahrungen mit Ämtern und Behörden seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	195
1.4	Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die berufliche Zukunft in der Prostitution	196
1.5	Einschätzung des Prostitutionsgesetzes	198
1.6	Erwartungen und Veränderungswünsche	200
1.7	Zusammenfassung und erste Bewertung	203
2	Die Sicht von Betreibern und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben	205
2.1	Die befragten Betreiber und Betreiberinnen	205
2.2	Informationsstand zum Prostitutionsgesetz	206
2.3	Erfahrungen von Betreibern und Betreiberinnen	207
2.3.1	Erfahrungen von Betreibern und Betreiberinnen im Umgang mit Ämtern und Behörden	207
2.3.2	Erfahrungen von Betreibern und Betreiberinnen, die schon vor 2002 einen bordellähnlichen Betrieb führten	208
2.3.3	Erfahrungen von Betreibern und Betreiberinnen, die nach 2002 einen bordellähnlichen Betrieb aufnahmen	213
2.4	Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf Anzeigen, Ermittlungen und Verurteilungen wegen Förderung der Prostitution und/oder Zuhälterei	213

2.5	Einschätzung des Prostitutionsgesetzes	214
2.6	Erwartungen und Veränderungswünsche	214
2.7	Zusammenfassung und erste Bewertung	216
3	Die Sicht von Beratungsstellen	217
3.1	Die befragten Experten und Expertinnen in Beratungsstellen	217
3.2	Informationsstand zum Prostitutionsgesetz	219
3.3	Erfahrungen mit dem Gesetz: Relevanz in der Beratungspraxis	220
3.4	Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die eigene Arbeit und auf die Praxis der Prostitution	221
3.5	Einschätzungen des Prostitutionsgesetzes	223
3.6	Erwartungen an das Prostitutionsgesetz und Veränderungsbedarf	225
3.7	Zusammenfassung und erste Bewertung	226
<b>IV</b>	<b>Internationale Perspektive</b>	<b>229</b>
1	Unterschiedliche Modelle der Prostitutionspolitik	229
1.1	Die gesetzliche Regelung der Prostitution in den Niederlanden und ihre Auswirkungen	229
1.1.1	Verständnis von Prostitution und Zielsetzung der Gesetzgebung	229
1.1.2	Gesetz zum Erwerb sexueller Dienstleistungen und zur Prostitution	230
1.1.3	Maßnahmen zur Umsetzung	232
1.1.4	Erfahrungen mit der Umsetzung	233
1.2	Die gesetzliche Regelung der Prostitution in Schweden und ihre Auswirkungen	238
1.2.1	Verständnis von Prostitution und Zielsetzung der Gesetzgebung	238
1.2.2	Gesetz über den Verbot des Erwerbs sexueller Dienstleistungen	240
1.2.3	Maßnahmen zur Umsetzung	240
1.2.4	Erfahrungen mit der Umsetzung	241
1.3	Die gesetzliche Regelung der Prostitution in Österreich und ihre Auswirkungen	245
1.3.1	Verständnis von Prostitution und Zielsetzung der Gesetzgebung	245
1.3.2	Die Gesetzeslage	245
1.3.3	Rahmenbedingungen der Prostitution	247
1.3.4	Erfahrungen mit der Umsetzung	248
2	Diskussion der unterschiedlichen Wege	249

<b>V</b>	<b>Bilanz</b>	<b>256</b>
1	Kriterien, die die Inanspruchnahme und Umsetzung von Gesetzen beeinflussen	256
1.1	Inanspruchnahme von Gesetzen	256
1.2	Umsetzung von Gesetzen	261
1.3	Schlussfolgerungen	265
2	Zusammenfassung der Hauptergebnisse und Gesamtbewertung	267
2.1	Hauptergebnisse der Befragungen	267
2.1.1	Unmittelbare Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes	268
2.1.2	Mittelbare Auswirkungen auf andere Rechtsbereiche	270
2.1.3	Bekanntheitsgrad und Einschätzung des Prostitutionsgesetzes	272
2.2	Wurde die Intention des Gesetzes erreicht?	274
2.2.1	Intention: Stärkung der Rechtsposition von Prostituierten	275
2.2.2	Intention: Zugang von Prostituierten zur gesetzlichen Sozialversicherung	278
2.2.3	Intention: Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten	281
2.3	Abschließende Einschätzung	285
3	Perspektive und Empfehlungen zur Umsetzung der Intention des Prostitutionsgesetzes	288
	<b>Literatur</b>	<b>292</b>
	<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>299</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>301</b>
	<b>Prostitutionsgesetz mit Begründung</b>	<b>303</b>
1	Prostitutionsgesetz	303
2	Gesetzesbegründung	304
3	§§ 180a, 181a alte und neue Fassung	307

# **I      Forschungsauftrag, Forschungsfeld, Forschungsgegenstand und Methodik**

Die Aufgabe des hier vorgelegten Forschungsberichts ist die Untersuchung der Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes.<sup>1</sup> Die Untersuchung wurde im Auftrag des BMFSFJ durchgeführt und soll der Vorbereitung eines Berichts der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag dienen. Hintergrund ist die Aufforderung des Deutschen Bundestags anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes, die Bundesregierung möge nach Ablauf von drei Jahren über die Auswirkungen der neuen Rechtslage berichten.<sup>2</sup>

Der Bericht bietet einen Überblick über:

- den Umgang mit der Frage der Sittenwidrigkeit (Kap. II.1),
- die Auswirkungen auf die soziale Sicherung (Krankenversicherung, Alterssicherung) und Arbeitsverhältnisse in der Prostitution (Kap. II.2.1),
- die Auswirkungen der veränderten zivilrechtlichen Klagemöglichkeiten gegen Kunden (Kap. II.2.2),
- die Auswirkungen der Änderung des Strafgesetzbuchs, insbesondere die Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen von Prostituierten und die Auswirkungen auf die Strafverfolgung (Kap. II.2.3),
- die Auswirkungen auf andere relevante Rechtsbereiche (Baurecht, Gewerberecht, Steuerrecht und Ordnungswidrigkeitenrecht; Kap. II.3),
- die regionalen Unterschiede bei der Diskussion und Umsetzung des ProstG (Kap. II.4),
- die Einschätzung des ProstG aus der Perspektive von Prostituierten, Betreibern und Betreiberinnen sowie Beratungsstellen (Kap. III.1 bis 3),
- die internationale Perspektive (mit einem Vergleich zur Praxis in den Niederlanden, Schweden und Österreich; Kap. IV.1),
- abschließende Einschätzungen und Empfehlungen (Kap. V).

In den Bericht flossen Ergebnisse aus quantitativen und qualitativen Erhebungen ein. Die Befragungen wurden spezifisch zugeschnitten. Nicht alle befragten Institutionen und Personen haben alle an sie gerichteten Fragen beantwortet, auch nicht in gleicher Ausführlichkeit. Aus diesen Gründen kann nicht zu allen im Bericht bearbeiteten Themen die Stellungnahme aller befragten Gruppen einfließen.

---

<sup>1</sup> Die Datenerhebungen wurden zwischen Sommer 2004 und Sommer 2005 durchgeführt. Rechtsprechung wurde bis August 2005 berücksichtigt.

<sup>2</sup> Siehe Ausschreibung vom 15. 9. 2003, <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Internetredaktion/Pdf-Anlagen/PRM-24879-Ausschreibung.property=pdf,bereich=,rwb=true.pdf>

# 1 Basisinformationen zum Prostitutionsgesetz

## *Der Inhalt des Prostitutionsgesetzes*

Das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG) wurde am 20. Dezember 2001 im Bundestag beschlossen und trat am 1. Januar 2002 in Kraft. Es ist ein Artikelgesetz und enthält drei neue Paragraphen zivil- und sozialversicherungsrechtlicher Art sowie zwei Änderungen des Strafgesetzbuches.<sup>3</sup> Rechtspolitisches Ziel war die Beseitigung der bestehenden rechtlichen Benachteiligung von Prostituierten. Dafür wurde unter Bezugnahme auf eine veränderte Einstellung in der Bevölkerung das Rechtsverhältnis zwischen Kunde und Prostituierter als nicht mehr sittenwidrig bewertet. Die Beschäftigung von Prostituierten in Bordellen wurde aus dem strafbaren Bereich herausgenommen.<sup>4</sup> Es sollte explizit „die rechtliche Stellung der Prostituierten, nicht die der Kunden, der Bordellbetreiber und anderer“ verbessert werden. Kriminellen Begleiterscheinungen sollte der Boden entzogen werden.<sup>5</sup>

Geregelt wird in § 1 Satz 1 ProstG, dass die Vereinbarung über die Vornahme sexueller Handlungen eine rechtswirksame Forderung zwischen Prostituierten und ihren Kunden begründet. In der Gesetzesbegründung wird dies als einseitig verpflichtender Vertrag charakterisiert. Prostituierte haben nach Erfüllung ihrer Leistung einen Anspruch auf Zahlung des vereinbarten Entgeltes. Dieser Anspruch kann gerichtlich durchgesetzt werden (siehe II.2.2). Satz 2 bestimmt, dass eine rechtswirksame Forderung im Verhältnis zwischen Prostituierter und Bordellbetreiber entsteht. Die Prostituierte hat einen Anspruch auf Zahlung eines vorher vereinbarten Entgeltes, wenn sie sich zur Erbringung von sexuellen Handlungen für eine bestimmte Zeit bereithält (siehe II.1 und II.2.2).

§ 2 enthält ein Abtretungsverbot für die Forderung der Prostituierten und beschränkt die Möglichkeit von Einwendungen und Einreden gegen Forderungen nach § 1 (siehe II.2.2).

§ 3 regelt, dass im Rahmen einer abhängigen Beschäftigung das eingeschränkte Weisungsrecht eines Arbeitgebers der Annahme eines Beschäftigungsverhältnisses im Sinne des Sozialversicherungsrechts nicht entgegensteht (siehe II.2.1).

Korrespondierend mit dem Ziel, Prostituierte in Beschäftigungsverhältnissen sozialrechtlich abzusichern, wurden Änderungen im Strafgesetzbuch vorgenommen. Die Förderung der Prostitution gemäß § 180a I Nr. 2 StGB<sup>6</sup> wurde gestrichen. Darauf abgestimmt wurde die gewerbsmäßige Förderung der Prostitutionsausübung durch Vermittlung (vor der Änderung eine Form der Zuhälterei) in § 181a II StGB nur noch dann als strafbare Handlung gefasst, wenn dies die persönliche oder wirtschaftliche Bewegungsfreiheit der Prostituierten beeinträchtigt (siehe II.2.4).

---

<sup>3</sup> vgl. Gesetzestext und Begründung im gesonderten Anhang

<sup>4</sup> vgl. von Galen 2004 und III.5

<sup>5</sup> BT-Drucksache 14/5958

<sup>6</sup> Im folgenden Text ist § 180a I Nr.2 StGB a.F. gemeint, wenn von Förderung, der Förderungshandlung oder Streichung der Förderung die Rede ist.

## *Zur Geschichte des Prostitutionsgesetzes*

Das Prostitutionsgesetz hat eine lange Vorgeschichte. 1927 wurde „das Prinzip der unter Polizeiaufsicht legalen, sonst aber strafbaren Prostitution“<sup>7</sup> aufgegeben und das Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten eingeführt. „Damit war 1927 der Zustand in seinen Grundzügen erreicht, der die rechtliche Behandlung von Prostituierten bis zum Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes geprägt hat.“<sup>8</sup> Prostitution war zwar nicht verboten, galt aber als sittenwidrige und sozialschädliche Tätigkeit. Jede Aktivität, die über die reine Zimmervermietung hinaus auf die Arbeitsbedingungen der Prostituierten Einfluss nahm, war strafbar.

Seit Anfang der 1980er Jahre wurden Gruppen von Prostituierten in der sog. „Hurenbewegung“<sup>9</sup> aktiv und forderten eine rechtliche Gleichstellung. 1990 brachte die Fraktion der Grünen im Rahmen eines Entwurfs für ein Antidiskriminierungsgesetz einen Vorschlag für eine weitgehende Gleichstellung von Prostituierten ein. Das Gesetz kam jedoch wegen der durch die Wiedervereinigung bedingten Verkürzung der Legislaturperiode nicht zur Abstimmung.

In einem Beschluss vom 29./30. Juni 1995 forderte die 5. GFMK<sup>10</sup> die Bundesregierung auf, Maßnahmen zur Verbesserung der rechtlichen Stellung und sozialen Situation der Prostituierten zu treffen. Als nächstes folgten ein von Bündnis 90/Die Grünen vorgelegter „Entwurf eines Gesetzes zur Beseitigung der rechtlichen Diskriminierung der Prostituierten“ und der von der SPD vorgelegte „Entwurf eines Gesetzes zur Beseitigung der Benachteiligung der Prostituierten“ sowie ein weitergehender Entwurf der PDS. Die Fassung der SPD beschränkte sich auf die Möglichkeit der Begründung von rechtswirksamen Forderungen der Prostituierten gegen Kunden sowie Betreiber und Betreiberinnen und war dem heutigen Prostitutionsgesetz im Wortlaut sehr ähnlich. Beide Entwürfe wurden am 25. Juni 1998 von der Koalition aus CDU/CSU und FDP im Bundestag abgelehnt.

Im Februar 2000 sprach der UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau die Empfehlung aus, die rechtliche Stellung der Prostituierten zu verbessern, um Ausbeutung zu reduzieren und Schutz zu gewährleisten. Im Mai 2001 wurde das Gesetzgebungsverfahren für das heutige Prostitutionsgesetz eingeleitet: Es wurden Sachverständigenanhörungen durchgeführt und am 19. Oktober 2001 wurde mit einer Mehrheit von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und PDS das Gesetz verabschiedet. Am 9. November 2001 rief der Bundesrat den Vermittlungsausschuss an, der zu einem Kompromiss bei der Kontroverse um den § 3 (Einwendungsausschluss) führte. Ein erneuter Antrag der Länder Bayern und Sachsen vom 18. Dezember 2001 fand keine Mehrheit und zum Jahreswechsel trat das Prostitutionsgesetz in Kraft.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> von Galen 2004, S. 1

<sup>8</sup> ebenda, S. 2

<sup>9</sup> Unter Hurenbewegung wird die Organisation und politische Aktivität von Prostituierten verstanden. Zur Geschichte und den Forderungen der internationalen und deutschen Hurenbewegung vgl. HWG 1994, S. 12 ff.

<sup>10</sup> Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder

<sup>11</sup> vgl. ausführlich zur parlamentarischen Entwicklung: von Galen 2004, S. 7 ff

## 2 Selbstverständnis, Forschungsgegenstand und Klärung der Begriffe

Die Diskussion in Deutschland und auf europäischer Ebene (siehe IV) zeigt: Das Thema Prostitution wirkt polarisierend und wird von mehreren Seiten – feministische Organisationen, Kirchen, politische Parteien, Träger Sozialer Arbeit – als höchst symbolisches Thema besetzt.<sup>12</sup> Die oft leidenschaftlich geführte Kontroverse beeinflusste sowohl das Gesetzgebungsverfahren als auch die aktuelle Diskussion über den Erfolg oder Misserfolg des ProstG in den Medien. Einerseits diskutieren konservative und liberale politische Flügel über ihr Verständnis davon, wie diese Gesellschaft sich zu Prostitution verhalten sollte, andererseits besteht ein Dissens im feministischen Feld. Dabei treffen unvereinbar scheinende Positionen aufeinander.

Für die Forschung in diesem Feld sind daher in besonderem Maß Transparenz und Unvoreingenommenheit wichtige Leitlinien. Da die vielfältigen Stimmen und Interessen der in der Prostitution Tätigen meist hinter denen einzelner Interessengruppen aus dem Bereich Prostitution bzw. den Interessen Dritter zurück treten<sup>13</sup>, werden die subjektive Sicht und die Alltagstheorien der untersuchten Gruppe neben Ergebnissen standardisierter Forschung einbezogen. Die hier vorgelegte Untersuchung ist diesem Prinzip, die Stimmen der Frauen bzw. „Betroffenen“ zu hören, verpflichtet, dessen Wichtigkeit auch von der feministischen Forschung betont wird.<sup>14</sup>

### 2.1 Forschungsgegenstand – Definitionen/Begrifflichkeiten

Gegenstand dieser Untersuchung sind die Auswirkungen des ProstG (siehe II.), nicht die Prostitution oder die Lebenslage von Prostituierten generell. Erkenntnisse aus der Forschung über Prostitution fließen dort ein, wo sie Hinweise zum Verständnis von Fortschritt oder Verzögerungen bei der Umsetzung des Gesetzes bzw. von seiner Reichweite geben. Gegenstand der Betrachtung sind die Rahmenbedingungen, unter denen Prostitution ausgeübt wird – seien sie rechtlicher, behördlicher oder arbeitstechnischer Natur.

Unter Prostitution wird eine Form der Erwerbstätigkeit verstanden. Prostitution ist eine geschlechtsbezogene Tätigkeit, mit der Geld verdient werden kann. Sie kann frei gewählt oder unter Druck ausgeübt werden. Sie ist insofern kein Beruf wie jeder andere, da in der Prostitution der Körper und die Sexualität in einer sehr spezifischen Weise Mittel und Gegenstand der Erwerbstätigkeit sind, wie es in anderen Berufen und Tätigkeiten nicht der Fall ist. Diese Spezifik hat Auswirkungen auf das Selbstverständnis der Prostituierten, die Gestaltung von Arbeitsverhältnissen, das Maß möglicher Ausbeutung, die gesellschaftliche Akzeptanz sowie

---

<sup>12</sup> Die Polarisierung zeigt sich z. B. in der Position, die die feministische Zeitschrift EMMA vertritt, aber auch in den Diskussionen der European Women's Lobby.

<sup>13</sup> Dies wird an der Auseinandersetzung zwischen der deutschen und der schwedischen Prostitutionspolitik deutlich (vgl. IV.1.2).

<sup>14</sup> vgl. Hague / Mullender 2005

die Lebenslage und die Rahmenbedingungen der in der Prostitution Tätigen. Diese Einschätzung wird von Teilen der in der Prostitution Tätigen geteilt, während andere durchaus die Ansicht vertreten, es gäbe keine wesentlichen Unterschiede zu anderen Berufen (siehe III.1). Prostitution als einen Beruf wie jeden anderen zu verankern, war nicht Absicht des Gesetzgebers, als das ProstG verabschiedet wurde.<sup>15</sup>

Es gibt nicht „die“ Prostitution und nicht „die“ Prostituierten. Prostitution wird von teilweise sehr unterschiedlichen Personen bzw. Gruppen aufgrund unterschiedlicher Motive und Lebenslagen sowie in unterschiedlichem Kontext an den verschiedensten Orten ausgeübt (siehe II.2.3). Gemeinsam ist allen die Tatsache, dass damit Geld verdient bzw. der Lebensunterhalt oder auch nur ein Existenzminimum gesichert werden soll. Mit dieser Sichtweise, die Prostitution nicht als einen Beruf unter anderen Berufen sieht, unterscheiden wir uns von der Haltung einiger Fachberatungsstellen und Prostituiertenorganisationen (siehe III.3). Wir unterscheiden jedoch auch zwischen Prostitution als Erwerbstätigkeit, die aufgrund einer Entscheidung gewählt wird – wie auch immer begrenzt die Optionen sein können – und Gewaltverhältnissen. Obwohl die Biographien vieler Prostituierten von Gewalterlebnissen in Kindheit und Jugend geprägt sind und auch die Prostitution ein hohes Gewaltrisiko birgt<sup>16</sup>, setzen wir diese Erwerbstätigkeit nicht mit Gewalt gleich.

Wir verwenden den Begriff „Prostituierte“ sowohl für die Frauen als auch für die Männer, die dieser Tätigkeit nachgehen. Männliche Prostituierte werden, wenn es der Zusammenhang erfordert, in Callboys und Stricher differenziert. Wir vermeiden den von der Hurenbewegung favorisierten Begriff „Sexarbeiterinnen“, den viele der von uns befragten Prostituierten ablehnten. Von Kindern und Jugendlichen, die sich prostituieren bzw. die zur Prostitution angeboten werden, handelt dieser Bericht nicht.

Wir verwenden den Begriff „Kunde“ an Stelle von „Freier“, um deutlich zu machen, dass es um eine Leistung gegen Geld bzw. um zwei Parteien einer geschäftlichen Aushandlung geht. Wir verwenden den Begriff „sexuelle Dienstleistung“ für die von Prostituierten angebotenen und ausgeübten Tätigkeiten, um zu verdeutlichen, dass es um Erwerbstätigkeit geht.

Männer und Frauen, die Zimmer an Prostituierte vermieten, Bars, Bordelle oder andere Einrichtungen führen, in denen der Prostitution nachgegangen wird, bezeichnen wir als „Betreiber“ bzw. „Betreiberinnen“. Wir unterscheiden das Betreiben eines Bordells bzw. einer Zimmervermietung von Zuhälterei. Ausbeutungsverhältnisse und Straftaten werden als solche bezeichnet, wenn sie Thema werden.

---

<sup>15</sup> vgl. Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, 168. Sitzung, Protokoll der dritten Beratung 11. Mai 2001, 16492

<sup>16</sup> Eine Zusammenstellung von Forschungsergebnissen findet sich in Schröttle et al. 2004, vgl. auch Lowman 2000.



## 2.2 Die Auseinandersetzung mit Prostitution als Beruf

Die Anerkennung von Prostitution als Beruf ist eine alte, schon immer umstrittene Forderung der Hurenbewegung.<sup>17</sup> Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts war es über Jahrzehnte strittig, ob Prostitution den Schutz von Art. 12 I GG<sup>18</sup> genießt oder nicht. Das Bundesverfassungsgericht hatte zwar bereits im Jahr 1958 festgestellt, der Begriff des Berufs sei weit auszulegen. Er umfasse nicht nur alle Berufe, die sich in bestimmten traditionell oder sogar rechtlich fixierten „Berufsbildern“ darstellen, sondern auch die vom Einzelnen frei gewählten untypischen (erlaubten) Beschäftigungen.<sup>19</sup> Trotz dieser eindeutigen Aussage des höchsten Gerichts stellte das Bundesverwaltungsgericht in einem nicht entscheidungserheblichen Nebensatz, der so genannten „Astrologieentscheidung“ im Jahr 1965, die – auch damals erlaubte – Prostitution mit der – auch damals nicht erlaubten – Betätigung als Berufsverbrecher gleich und wies darauf hin, eine solche Betätigung liege „von vorneherein außerhalb der Freiheitsverbürgungen des Art. 12 I GG“. <sup>20</sup> Auch wenn in der juristischen Literatur zum Teil andere Auffassungen vertreten wurden, (s. u.) war es praktisch nicht möglich, Rechte der Prostituierten unter dem Aspekt von Art. 12 I GG durchzusetzen.

Das ProstG und seine Begründung vermeiden eine Aussage zur Frage des Berufs. Das Wort „Beruf“ wird nicht verwendet. Lediglich den Beratungen im Bundestag ist zu entnehmen, dass der Gesetzgeber möglicherweise davon ausging, Rechtsfragen eines Berufes zu regeln. Die Abgeordnete der SPD Brandt-Elsweier wies darauf hin, der Gesetzgeber habe „den Bedenken, Prostitution sei ‚ein Beruf wie jeder andere‘, Rechnung getragen“. <sup>21</sup>

Der Gesetzgeber hat mit dem Prostitutionsgesetz die Voraussetzungen für sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen. Damit besteht kein Raum mehr für die Gleichstellung mit dem „Berufsverbrechertum“.

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hatte sich bereits 1972 eine Abkehr von der Entscheidung von 1965 angedeutet. Ausdrücklich wurde festgestellt, dass es möglich sei, dass Prostitution den Schutz des Art. 12 I GG genieße. <sup>22</sup> Die Frage wurde damals allerdings nicht abschließend entschieden. Die mit der Fragestellung verbundene Andeutung eines Richtungswechsels wurde in Rechtsprechung und Literatur – soweit ersichtlich – auch nicht wahrgenommen oder gar aufgegriffen. Ein Vorstoß des Landgerichts Münster, das Betreiben eines Bordells an Art. 12 I GG zu messen, ist vereinzelt geblieben. <sup>23</sup>

In der juristischen Literatur wird zum Teil bereits seit Jahren in zahlreichen Veröffentlichungen die Auffassung vertreten, Prostitution sei als berufliche Tätigkeit dem Schutz des Art. 12 I GG unterstellt. <sup>24</sup> Das gilt auch für Bordellbetreiber und -betreiberinnen. Nach dem

<sup>17</sup> vgl. HWG 1994

<sup>18</sup> Art. 12 I Grundgesetz (GG) (Berufsfreiheit): „Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen. Die Berufsausübung kann durch Gesetz und aufgrund eines Gesetzes geregelt werden.“

<sup>19</sup> Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. Juni 1958, BVerfGE 7, 377–397

<sup>20</sup> BVerwGE 22, 286, 289

<sup>21</sup> Protokoll des Deutschen Bundestages, 14. Wahlperiode, 196. Sitzung, S. 191–94

<sup>22</sup> BVerwG GewArch 1973, 192–193

<sup>23</sup> vgl. zum Vorstoß von § 180a I Nr. 2 a.F. und § 181a I Nr. 2 StGB gegen Art. 12 I GG, Vorlagebeschl. d. LG Münster StV 1992, 581 ff

<sup>24</sup> Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang insbesondere einige Kommentare zum Grundgesetz, sowie das Standardwerk zur Gewerbeordnung von Friauf, vgl. Tettinger, in: Sachs, Grundge-

Willen des Gesetzgebers sind es die Bordellbetreiber und -betreiberinnen, die für die Prostituierten sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze schaffen sollen. Hält sich das Arbeitsverhältnis im Rahmen dessen, was der Gesetzgeber in den §§ 1 – 3 ProstG vorgibt, ist die Beschäftigung von Prostituierten nicht mehr strafbar. Damit kann auch das legale Betreiben eines Bordells als berufliche Tätigkeit angesehen werden.<sup>25</sup>

---

setz Art. 12 Rdz. 37; Rittsteig, in Wassermann, Kommentar zum Grundgesetz Art. 12 Rdz. 63; Scholz, in Maunz/Dürig/Herzog Art. 12 Rdz. 25 (seit der 19. Lieferung September 1981); Friauf, § 1 Rdz.35; vgl. darüber hinaus: Laskowski (1997); Wesel (1999); ebenso: Frotscher (1999); Stober (2001); Jarass (1997).

<sup>25</sup> vgl. dazu auch Pörtl, VBIBW 2003, 181–187

### 3 Das Untersuchungsfeld Prostitution – Binnendifferenzierungen

Prostitution ist ein sehr heterogenes Feld, das in seiner Gesamtheit weder durch Gesetze reformierbar noch durch eine Untersuchung zu erfassen ist. Charakteristisch ist, dass dieser Bereich lange Zeit an den Grenzen der Gesellschaft und trotzdem in ihrer Mitte existierte und dass in der Praxis viel geduldet wurde, was rechtlich nicht gestattet war (siehe II.3.1). So entstand ein „Milieu“, das nach eigenen Regeln funktionierte und eigene Traditionen und Gewohnheiten ausbildete. Dieses „Milieu“ deckt aber nicht das gesamte Untersuchungsfeld ab und ist in sich heterogen.

Es gibt mehrere Möglichkeiten, das Untersuchungsfeld Prostitution zu strukturieren. Hier wird zunächst nach den Kriterien Motivation und Selbstbild differenziert:

- **Differenzierung nach dem Kriterium Motivation und Selbstbild<sup>26</sup>**

<b>Freiwillige Prostitution</b>	<b>Beschaffungsprostitution</b>	<b>Zwangsprostitution</b>
Frauen und Männer, die reflektiert und aus eigener Motivation in diesem Bereich arbeiten	Frauen und Männer, die in der Prostitution arbeiten, um sich das Geld für ihren Drogengebrauch zu verdienen	Frauen (und Männer), die gegen ihren Willen zur Prostitution gezwungen oder unter ungewollten Bedingungen in der Prostitution festgehalten werden

Diese Unterscheidung thematisiert das Selbstverständnis der in der Prostitution Tätigen: Professionelle Prostituierte bzw. die in der Hurenbewegung organisierten „Sexarbeiter/innen“ sind neben anderen in der ersten Gruppe zu finden. Die zweite Gruppe, die überwiegend auf der Straße arbeitet, sieht die Prostitution ausschließlich als Mittel zum Gelderwerb und versteht sich selbst in der Regel nicht als Prostituierte. Die dritte Gruppe wird gezwungen und ausgebeutet und würde sich gegen diese Tätigkeit bzw. gegen unzumutbare Arbeitsbedingungen entscheiden, wenn sie könnte.

Der Begriff „Zwangsprostitution“ ist umstritten. „Zwangsprostitution gibt es nicht. Prostitution ist eine freiwillig erbrachte sexuelle Dienstleistung, die einen einvernehmlichen Vertrag zwischen erwachsenen Geschäftspartner/innen voraussetzt. Ohne dieses Einvernehmen handelt es sich nicht um Prostitution, sondern um erzwungene Sexualität und damit um sexualisierte Gewalt.“ So nahm die Bundesweite AG Recht und Prostitution zur aktuellen Debatte von CDU und CSU zur Bekämpfung von Zwangsprostitution Stellung.<sup>27</sup> In fast gleichem Wortlaut äußerte sich die LandesArbeitsGemeinschaft Recht/Prostitution NRW am 13. April 2005.

<sup>26</sup> Vgl. Engelmeyer in Deutscher Bundestag Protokoll 14/69, 2001, S. 15. Engelmeyer bezieht sich hier auf Cassandra e.V., Nürnberg.

<sup>27</sup> Presseerklärung 14. März 2005

Zurzeit gibt es keine konsensfähige Alternative. Sowohl der Begriff der Zwangsarbeit in der Prostitution als auch der der sexuellen Gewalt blenden aus, dass Personen, die bereit sind, in der Prostitution zu arbeiten, trotzdem mit Drohung und Gewalt konfrontiert sein können. Der Zwang besteht oft darin, dass sie unter Bedingungen arbeiten müssen, die sie nicht wollten und als unzumutbar empfinden, bzw. dass sie ausgebeutet werden und kaum verdienen. Nicht wenige wollen jedoch auch nach einer Flucht aus Zwangsverhältnissen hier arbeiten und Geld verdienen und sehen keinen anderen Weg als in der Prostitution.<sup>28</sup>

Für das Verständnis der Vielschichtigkeit des Untersuchungsfeldes ist der Hinweis auf Zwischenformen, weitere Binnendifferenzierungen und Übergänge wichtig:

- Die Entscheidung für Prostitution als gewünschten Beruf, als Abenteuer oder als leichten Weg, an schnelles Geld zu kommen, ist abzugrenzen von der Entscheidung für Prostitution aufgrund von Not, Armut, Schulden usw. Freiwilligkeit ist im zweiten Fall ein relativer Begriff.
- Beschaffungsprostitution kann einerseits der eigenen Versorgung mit Drogen dienen, es prostituieren sich andererseits aber auch Frauen für den Drogenkonsum ihres Partners. In diesen (emotionalen) Abhängigkeitsverhältnissen sind die Grenzen zu Ausbeutung und Zwang verwischt.
- Nicht alle Zwangsprostituierten sind aus dem Heimatland verschleppt worden, sondern sie haben sich teilweise bewusst in die Prostitution schleusen lassen, die für sie das kleinere Übel zu Armut und Perspektivlosigkeit für sich und ihre Familien im Herkunftsland darstellt.

Eine Binnendifferenzierung des Untersuchungsfeldes kann auch wie folgt aussehen:

- **Differenzierung nach dem Kriterium Freiwilligkeit**

<b>Freiwilliger Bereich</b>	<b>Grauer Bereich</b>	<b>Unfreiwilliger, gewaltförmiger Bereich</b>
Entscheidung für die Prostitution in Abwägung mehrerer realer Optionen an Erwerbs- bzw. Berufsmöglichkeiten	Entscheidung für haupt- oder nebenberufliche Prostitution aufgrund von Not (z. B. Schulden) oder (emotionaler) Abhängigkeit, fehlender Ausbildung usw. in Abwägung stark eingeschränkter Optionen	Erzwungene Prostitution bzw. erzwungener Verbleib in der Prostitution; Ausbeutung und Gewalt

Diese Unterscheidung in drei Muster von Prostitution differenziert nach dem Handlungs- und Entscheidungsspielraum, Arbeitsbedingungen und Arbeitsverhältnisse selbst zu bestimmen bzw. entsprechend die Möglichkeiten des ProstG zu nutzen: Während für die dem ersten Muster zugeordneten Prostituierten diese Optionen offen stehen und hier viele zu finden sind, die selbstbewusst für ihre Rechte eintreten werden, sind diese Möglichkeiten für das

<sup>28</sup> vgl. Fokusgruppe Migration und Prostitution 13. 12. 2004

zweite Muster bereits eingeschränkt. Wer dringend auf den Verdienst angewiesen ist, kann wenig wählerisch sein bezüglich der Kunden und der Betriebe. Viele aus dieser Gruppe werden Zugeständnisse bei der Sicherheit (Arbeit ohne Kondom, Akzeptieren jeglicher Kunden, auch der unangenehmen oder gefährlichen) bzw. bei den Arbeitsbedingungen (Abgaben an Zuhälter oder Partner; Arbeit unter schlechten räumlichen, zeitlichen, hygienischen oder finanziellen Bedingungen) machen.

Mit Blick auf die Zielsetzung einer Prostitutionspolitik, die Legalisierung und rechtliche Gleichstellung anstrebt<sup>29</sup>, können aus der Perspektive des Rechts auch folgende Bereiche im Prostitutionssektor unterschieden werden:

- **Differenzierung nach dem Kriterium Legalität**

Heller Bereich <sup>30</sup>	Grauer Bereich	Illegaler (dunkler) Bereich
Genehmigte (lizenzierte) Betriebe <sup>31</sup> Angemeldete Gewerbe Angemeldete Selbstständige Mit Arbeitsvertrag Tätige	Legal, aber von Ausbeutung und (latenter) Gewalt durchdrungen (unter anderem Prostitution aus Not oder zur Beschaffung von Drogen)	Zwang, Gewalt, Gefangenschaft, Menschenhandel; ohne erforderliche Genehmigungen Eingereiste, Eingeschleuste, nicht angemeldete bzw. nicht genehmigte (nicht lizenzierte) Betriebe

Problematisch ist, dass diese Perspektive im Bereich der illegalen Prostitution sowohl Opfer von Menschenhandel als auch freiwillig tätige Prostituierte ohne legalen Aufenthaltstitel bzw. Arbeitserlaubnis zusammenfasst. Ebenfalls problematisch ist, dass eine nicht angemeldete Wohnung, in der Prostituierte selbstständig ihrer Arbeit nachgehen, mit einer Wohnung oder einem Bordell, wo Prostituierte gegen ihren Willen festgehalten werden, gleichgesetzt wird.

Aufgabe der hier vorgelegten Untersuchung – ebenso wie der Umsetzung des Gesetzes – ist es, die Auswirkungen des ProstG auf die Rahmenbedingungen der Arbeit in der Prostitution in dem jeweiligen Bereich des Untersuchungsfeldes (siehe II.2.3) zu erfassen. Der Zugang in den hellen Bereich muss im Rahmen der Umsetzung des ProstG gestaltet und der graue Bereich deutlich reduziert werden, was nur durch reale Alternativen zur Prostitution geschehen kann. Innerhalb des illegalen Bereichs gilt es abzuklären, wer Opfer von Gewalt ist und wie die Opfer sowie ohne erforderliche Genehmigung Eingereiste oder Zugewanderte vor Ausbeutung geschützt werden können.

Ein Blick auf die Struktur des Untersuchungsfeldes Prostitution zeigt, dass die hier vorgelegte Untersuchung auftragsgemäß nur bestimmte Ausschnitte – nämlich die der freiwillig ausgeübten Prostitution – erfassen kann. Einerseits sind Gewaltverhältnisse und Bereiche, die sich der Legalität entziehen, nur sehr begrenzt der Forschung zugänglich, andererseits ha-

<sup>29</sup> Siehe auch IV.1.1 zur Situation in den Niederlanden.

<sup>30</sup> Der Bereich wird „hell“ genannt, weil oft von der „Aufhellung“ des Feldes die Rede ist, wenn das Erzielen von Transparenz gemeint ist, bzw. davon, die Prostitution „ans Licht der Sonne“ zu bringen – zu legalisieren und anzumelden (siehe II.3.2).

<sup>31</sup> Diese Betriebsform existiert in Deutschland nicht, jedoch in den Niederlanden (vgl. IV.1.1). Eine Lizenzierung bzw. Konzessionierung, um Arbeitsbedingungen kontrollieren zu können, wird jedoch auch hierzulande diskutiert, z. B. in Dortmund, wo bereits bei der gewerblichen Anmeldung von Bordellen von Konzessionierung gesprochen wird.

ben die Regelungen des ProstG für diese Bereiche überwiegend keine Relevanz. Gewalt und Ausbeutung sind nach wie vor nach anderen Gesetzen strafbar, ebenso wie sexueller Missbrauch von Kindern und Jugendlichen; Menschenhandel, Kinderhandel und Zuhälterei werden nach wie vor verfolgt. Auswirkungen des ProstG auf die Strafverfolgung wurden geprüft (siehe II.2.4). Arbeitsverträge, Verbesserung von Arbeitsbedingungen, gesetzliche Krankenversicherung bzw. Alterssicherung usw. sind für Zwangsprostituierte und gehandelte Prostituierte ebenso wenig eine Option wie für Migrantinnen ohne legalen Aufenthaltsstatus. Für diese Gruppen gelten die Bestimmungen des Strafgesetzbuches (StGB) und des Zuwanderungsgesetzes, sie werden in dieser Untersuchung nicht erfasst. Die spezifisch schwierige Lebens- und Arbeitssituation von Migrantinnen, Menschenhandelsopfern oder Drogen gebrauchenden Prostituierten und Strichern kann daher nur gestreift werden (siehe I.4.3).

Diese Differenzierungen innerhalb des Untersuchungsfeldes sind umso wichtiger, als unterschiedliche Interessengruppen in den aktuellen Diskussionen jeweils spezifische Ausschnitte des Feldes und deren Besonderheiten in den Vordergrund stellen. Forschung über Prostitution ist zum Beispiel oft themenbezogen auf Gewalterleben vor und während der Prostitutionsstätigkeit ausgerichtet und im Gewaltdiskurs verankert. Dieser Zugang blendet aus, dass nicht alle Prostituierten Opfer von Gewalt sind und auch die Selbstwahrnehmung von Prostituierten mit Gewalterfahrungen sich nicht durchgehend mit der eines Gewaltopfers deckt.<sup>32</sup> Lobbyarbeit seitens einzelner Prostituiertenorganisationen betont die selbstverantwortliche Entscheidung und die relativen Vorzüge dieser Tätigkeit wie Selbstständigkeit und Selbstbestimmung von Art und Umfang der Arbeit. Sie blendet im Kampf um Gleichstellung häufig die Schattenseiten von Prostitution aus.

---

<sup>32</sup> vgl. HWG 1994.

## 4 Methodisches Vorgehen und Forschungsdesign

Der Kern des Auftrags dieser Untersuchung – die Feststellung, ob und wie ein Gesetz zur Umsetzung kommt und wirkt – berührt Fragen, die sich die Rechtssoziologie stellt. Rottleuthner unterscheidet zwischen Normbefolgung und Wirkungen, da sich eine erwünschte Wirkung auch trotz Nicht-Befolgung oder in Unkenntnis der gesetzlichen Normen einstellen kann bzw. auch ohne diese erreicht worden wäre, wohingegen die Befolgung der Norm auch – wie im Falle des Dienstes nach Vorschrift – dazu benutzt werden kann, den legislativen Zweck zu vereiteln. Er sieht daher die Notwendigkeit, weiterhin zu unterscheiden zwischen den Wirkungen einer Normsetzung und deren Wirksamkeit: „Im ersten Fall fragen wir nach allen möglichen Wirkungen, erwünschten und unerwünschten, vorhergesehenen und nicht antizipierten; im anderen Fall geht es darum zu klären, ob das Ziel, das der Gesetzgeber erreichen wollte, tatsächlich erreicht wurde.“<sup>33</sup> Übertragen auf diese Untersuchung der Auswirkungen des ProstG lässt sich demzufolge festhalten, dass einerseits die Wirkungen der neuen Rechtslage untersucht wurden – inklusive unerwünschter Folgeerscheinungen, nur teilweise umgesetzter oder auch noch ungenutzt gebliebener Möglichkeiten – und andererseits die Aufmerksamkeit auf die Untersuchung der Wirksamkeit, das Ziel des Gesetzgebers, die positive Beeinflussung von Lebens- und Arbeitsbedingungen von Prostituierten durch rechtliche Gleichstellung zu verbessern, gerichtet wurde.

Im Folgenden werden das Forschungskonzept und -design und die eingesetzten Methoden und Instrumente kurz vorgestellt.

### 4.1 Das Forschungsdesign

*Forschungsauftrag* war es, einen Überblick über die Auswirkungen des ProstG in der Praxis zu erhalten, die Rückwirkungen und Querbeziehungen zu anderen für die Lebenswirklichkeit von Prostituierten relevanten Rechtsgebieten einzubeziehen und besonderes Augenmerk auf die Rechtspraxis, die Behördenpraxis und die Sicht der unterschiedlichen Gruppen von in der Prostitution tätigen Frauen und Männern sowie der Betreiber und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben zu legen. *Forschungsgegenstand* ist somit das Feld der Prostitution (siehe I.3).

Die Untersuchung besteht aus mehreren, sich ergänzenden und ineinander greifenden Teilstudien. Dies entspricht der Komplexität der Fragestellungen und trägt der Tatsache Rechnung, dass viele Beteiligte bei der Umsetzung des ProstG eine Rolle spielen – selbst Prostituierte und Betreibende sind keine homogenen Gruppen – und die Umsetzung regional unterschiedlich erfolgt. Es ist eine Vielzahl unterschiedlicher Ministerien, Behörden und Institutionen mit der Umsetzung des Gesetzes befasst bzw. von den Auswirkungen berührt. Als ein Problem, das sich durch die gesamte Befragung von Ministerien und Behörden zog, erwies

---

<sup>33</sup> Rottleuthner 1987, S. 55

sich die föderale Struktur und der von Land zu Land oder Kommune zu Kommune unterschiedliche Ressortzuschnitt.

Folgende Teilstudien wurden durchgeführt:

- *Rechtsgrundlagen zu den Auswirkungen der neuen Gesetzeslage:*  
Literatur- und Urteilsanalyse bezogen auf die verschiedenen Rechtsgebiete,
- *Recherche zu den Konsequenzen der neuen Rechtslage in der Praxis:*  
Befragungen von Ministerien, Gerichten, Behörden und Institutionen,
- *Regionenanalyse in Modellregionen:*  
Berlin, Dortmund, Frankfurt/Main, Leipzig, München, Rostock sowie punktuell Hannover und Stuttgart,
- *Befragungen zu den Auswirkungen des Gesetzes in der Praxis:*  
Prostituierte, Betreiberinnen und Betreiber von Prostitutionsbetrieben, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen.

## 4.2 Durchgeführte Erhebungen und Datenlage

Im Einzelnen wurden folgende Erhebungen durchgeführt (siehe detaillierten Überblick im gesonderten Anhang):

Tabelle 1: Erhebungen und Befragte

Erhebung	Befragte	
	quantitativ	qualitativ
Prostituiertenbefragung	305	20
Betreiberbefragung	22	11
Beratungsstellenbefragung	80	31
Ministeriumsbefragung	117	5
Gerichtsbefragung	644	2
Staatsanwaltschaftsbefragung	65	6
Polizeibefragung	20	11
Befragung kommunaler Behörden	42	45
Befragung weiterer Experten	-	16
Printmedienbefragung	-	15
<b>Gesamt</b>	<b>1.295</b>	<b>162</b>

Weiterhin wurden circa 50 Gerichtsurteile und Beschlüsse ausgewertet.

Von den im qualitativen Einzelinterview bzw. in den Gruppendiskussionen Befragten waren 102 Vertreterinnen und Vertreter aus 86 Behörden, Institutionen und Einrichtungen in 14



deutschen Städten (Berlin, Bochum, Bonn, Bremen, Dortmund, Erfurt, Frankfurt/Main, Hamburg, Hannover, Leipzig, München, Nürnberg, Rostock und Stuttgart).

Bei den Befragungen kamen sowohl quantitative als auch qualitative Methoden zum Einsatz (siehe detaillierten Überblick im gesonderten Anhang). Für die quantitativen Erhebungen wurden unterschiedlich umfangreiche, zielgruppenspezifische Fragebögen und Fragenkataloge entwickelt. Alle schriftlichen Erhebungsinstrumente waren als Selbstausfüller konzipiert. Die statistische Auswertung der Fragebogenerhebungen erfolgte mittels des Statistikprogramms SPSS für Windows sowohl nach Häufigkeiten als auch nach vermuteten Zusammenhängen. Offene Antworten und Fragenkataloge wurden nach untersuchungsrelevanten themenspezifischen Aspekten inhaltlich ausgewertet (zur Auswertung einzelner Befragungen siehe gesonderten Anhang).

Die qualitativen Erhebungen erfolgten in Form von leitfadengestützten, persönlichen Einzelinterviews, telefonischen Befragungen und themenzentrierten Gruppendiskussionen. Dafür wurden zielgruppenspezifische bzw. themenspezifische Leitfäden entwickelt. Alle Einzelinterviews und Gruppendiskussionen wurden auf Band aufgenommen und transkribiert. Die inhaltliche Auswertung erfolgte anhand untersuchungsrelevanter themenspezifischer Kriterien.

Die Gruppendiskussionen fanden in unterschiedlichen Kontexten und Zusammensetzungen statt. Bei der Auswahl der Teilnehmenden wurde auf ein breites Spektrum unterschiedlicher Meinungen, Erfahrungen, institutioneller Einbindung und regionaler Verteilung geachtet (zur Zusammensetzung der jeweiligen Diskussionsrunden siehe gesonderten Anhang).

### *Gruppendiskussionen im Rahmen durchgeführter Workshops*

Mit Mitarbeiterinnen von Prostituiertenprojekten und Fachberatungsstellen, die sich in der bundesweiten AG Recht und Prostitution zusammengeschlossen haben, wurden zwei mehrtägige Workshops durchgeführt. In diesem Rahmen wurden Gruppendiskussionen zur regionalen Umsetzung des Prostitutionsgesetzes sowie zur Einschätzung des Gesetzes durchgeführt.

### *Fokusgruppen*

In vier überregionalen Fokusgruppen wurden zielgruppen- und themenspezifische Fragestellungen mit Expertinnen und Experten aus der jeweiligen Praxis diskutiert. Schwerpunkt war die Auswirkung des Prostitutionsgesetzes auf die Situation spezifischer Gruppen von Prostituierten bzw. auf die strafrechtliche Praxis. Fokusgruppen fanden zu folgenden Themen statt:

- Männliche Prostitution,
- Straßenprostitution/Armutsprostitution,
- Migrantinnen in der Prostitution,
- Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die strafrechtliche Praxis.

### *Regionale Runden in Modellregionen*

Bei der Auswahl der Modellregionen wurde eine ausgewogene Verteilung von Nord und Süd, Ost und West berücksichtigt. Weitere Auswahlkriterien waren die Art der Handhabung von Vorschriften, die die Prostitution berühren, sowie kommunale Kooperationen im Umgang mit Prostitution.

In fünf Modellregionen wurden regionale Runden zur jeweiligen Umsetzung des Prostitutionsgesetzes bzw. dessen Auswirkungen auf die Situation vor Ort diskutiert. Sie fanden statt in

- Berlin,
- Dortmund,
- Frankfurt/Main,
- Leipzig,
- Rostock.

Die Auswahl der Teilnehmenden erfolgte nach regionalen Gegebenheiten,<sup>34</sup> Zuständigkeiten und Ressorts und dem Grad an spezifischen Erfahrungen. Es wurden Vertreter und Vertreterinnen der Polizeidezernate „Rotlicht“ oder „Milieu“, von Fachberatungsstellen sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Behörden, von denen bekannt war, dass sie sich mit dem Thema befasst hatten, eingeladen. Wenn es solche nicht gab, wurde allgemein bei den Behördenleitungen nachgefragt. In München fanden aufgrund von Terminschwierigkeiten Einzelinterviews mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Behörden statt.

Die Ergebnisse der regionalen Runden fließen vorrangig in Kapitel II.2 und II.3 ein. Die spezifischen Besonderheiten bei der Diskussion des Prostitutionsgesetzes werden in Kapitel II.4 dargestellt.

### *Fachrunden*

Zur vertiefenden Diskussion spezieller auswertungsrelevanter Fragestellungen wurden drei Fachrunden zu folgenden Themenbereichen durchgeführt:

- Soziale Sicherung und Arbeitsverträge,
- Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf das Baurecht,
- Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf das Gewerberecht.

### *Ergänzende Werkverträge*

- Eine umfassende Rechtsexpertise zu den Auswirkungen der neuen Rechtslage wurde von der Rechtsanwältin Dr. Margarete von Galen, Berlin, im Rahmen eines Werkvertrages durchgeführt.

Zur Ergänzung und Vertiefung unserer Erhebungen wurden mehrere Werkverträge an Expertinnen aus Fachberatungsstellen und Prostituiertenorganisationen in unterschiedlichen Regionen vergeben, die spezifische Fragen der Prostitution bearbeiteten:

---

<sup>34</sup> So wurden z. B. in Frankfurt/Main diejenigen Institutionen und Einrichtungen eingeladen, die bereits früher für längere Zeit am Runden Tisch Prostitution zusammen gearbeitet hatten.

- Die Praxis der Pauschalbesteuerung in Stuttgart und anderen Kommunen Baden-Württembergs (Margarete Schick-Häberle und Christiane Wendt, Stuttgart),
- Analyse der Relevanz von Unfallschutz und Arbeitssicherheit für die verschiedenen Arbeitsbereiche der Prostitution (Dagmar Kaltenmark und Andrea Weppert, Nürnberg),
- Die Praxis der Sperrbezirksverordnung in München (Natascha Fuchs, München),
- Kooperationszusammenhänge von Prostituiertenberatungsstellen (Danuta Osiecki und Dorothee Törnau, Hannover),
- Regionenanalyse Nordrhein-Westfalen mit den Teilbereichen „Bochum“ (Mechthild Eickel) und „Dortmund“ (Dortmunder Mitternachtsmission).

### 4.3 Diskussion der Aussagekraft und Grenzen der Untersuchung

#### *Aussagekraft und Grenzen der quantitativen Daten (Repräsentativität)*

Es ist nicht zu klären, inwieweit die Fragebogenerhebung bei Prostituierten repräsentativ ist, da außer widersprüchlichen Schätzungen keine Daten über die Grundgesamtheit der Prostituierten in Deutschland vorliegen. Es gibt jedoch mehrere Hinweise darauf, dass erwartungsgemäß vor allem bestimmte Gruppen erreicht und befragt werden konnten.

- Der Zugang zu den Befragten erfolgte vorrangig über Beratungsstellen und bedeutet somit eine spezifische Auswahl. Diese wird jedoch dadurch relativiert, dass viele dieser Einrichtungen Streetwork durchführen und ihrerseits aktiv auf Prostituierte an ihren Arbeitsplätzen zugehen. Die Auswahl der Befragten enthält somit Frauen und Männer, die Kontakt zu einer Beratungseinrichtung hatten, dieser Kontakt kann sehr eng oder sehr lose bzw. punktuell gewesen sein. Es waren somit nicht ausschließlich Prostituierte, die diesen Kontakt von sich aus suchten, weil sie sich als beratungsbedürftig gesehen haben.
- Weiterhin wird diese Auswahl ergänzt durch den nicht unerheblichen Anteil von fast 28 % der befragten Prostituierten, die über andere Kontakte für die Beteiligung an der Untersuchung gewonnen werden konnten: über im Prostitutionsmilieu involvierte Schlüsselpersonen, eine Honorarmitarbeiterin und einen Honorarmitarbeiter, die qualitative Interviews mit Prostituierten und Betreiberinnen und Betreibern von Prostitutionsbetrieben durchführten und in den entsprechenden Etablissements weitere Personen für die schriftliche Befragung gewinnen konnten, sowie über das Internet. Andere deutsche Studien zur Situation von Prostituierten haben bedeutend weniger Probandinnen über andere Zugänge<sup>35</sup> bzw. ausschließlich über Beratungseinrichtungen gewonnen<sup>36</sup>.
- Eine weitere Einschränkung der Reichweite der Untersuchung liegt darin, dass mit fast 21 % verhältnismäßig wenig Migrantinnen und Migranten befragt werden konnten. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass über die Hälfte der Prostituierten Migrantinnen

<sup>35</sup> Leopold/Steffan 1997: 12,4 %

<sup>36</sup> vgl. Leopold 2001, Steffan/Kersch 2004, Schröttle et al. 2004

bzw. Migranten sind.<sup>37</sup> Insgesamt gingen die schriftlichen und mündlichen Aussagen von 65 Frauen und Männern mit Migrationshintergrund in die Auswertung ein. Dies ist jedoch kein spezifisches Problem dieser Untersuchung. Personen, die Deutsch nicht gut sprechen bzw. schreiben können, nehmen generell an Befragungen kaum teil, Personen, die sich ohne den erforderlichen Aufenthaltstitel im Land aufhalten, ohnehin nicht.

- Es wurden auch männliche Prostituierte erreicht. Ihr Anteil ist mit 7 % zwar eher klein, die Stichproben der anderen deutschen Studien zur Situation von Prostituierten (s. o.) beschränkten sich jedoch ausschließlich auf weibliche Prostituierte.
- Es wurde mit 43,6 % ein bedeutend höherer Anteil nebenberuflich tätiger Prostituierter erreicht als in anderen Studien.<sup>38</sup>

Bei der Befragung von Betreibern und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben handelt es sich ebenfalls um eine spezifische Auswahl. Der Kontakt kam auch hier überwiegend über Hinweise von Beratungseinrichtungen zustande, aber auch durch Hinweise anderer Betreiber und des Bundesverbandes Sexuelle Dienstleistungen.<sup>39</sup>

Für die Befragung von Ministerien, Behörden und Gerichten gelten andere Einschränkungen: Auf Landesebene wurden in allen Bundesländern die Ressorts Arbeit, Frauen, Finanzen, Gesundheit, Inneres, Justiz, Soziales und Wirtschaft angeschrieben. Dafür wurden Fragekataloge zusammengestellt, die sowohl einen Teil allgemeiner Fragestellungen das Prostitutionsgesetz betreffend enthielten, wie z. B. die nach Veränderungen, Problemen oder Handlungsbedarf bzw. gesetzlichem Nachbesserungsbedarf, als auch einen Teil mit ressortspezifischen Fragen. Einige Ministerien sahen sich aufgrund fehlender Zuständigkeit oder mangelnder Erfahrung nicht in der Lage, den Fragenkatalog zu beantworten und leiteten ihn an andere Ressorts weiter. Der Rücklauf blieb trotz einer Fristverlängerung um mehrere Monate und wiederholtem Nachfragen unvollständig.

Einige Institutionen wie Krankenkassen oder Behörden wie Ämter für Arbeitsschutz reagierten bis auf Ausnahmen nicht auf die Fragebögen. Dies kann dahingehend verstanden werden, dass sie nicht der Ansicht waren, verwertbare Aussagen machen zu können oder aber, dass sie sich nicht zuständig sahen.

### *Aussagekraft und Grenzen der qualitativen Daten (Repräsentation)*

Für qualitative Erhebungen gelten andere Qualitätskriterien als für quantitative: Statt der Repräsentativität ist die Repräsentation eines Spektrums an Befragten Gütekriterium<sup>40</sup>. Die Auswahl der Gesprächspartnerinnen und -partner aus der Prostitution und den Prostitutionsbetrieben unterliegt den gleichen Einschränkungen wie die der mit dem Fragebogen Befragten. Es konnte aber ein breites Spektrum befragt werden. Es wurde darauf geachtet, dass beide Geschlechter und möglichst viele Arbeitsformen, Arbeitsplätze, Regionen, Altersgruppen usw. vertreten waren.

<sup>37</sup> TAMPEP (Transnational AIDS/STD prevention among migrant prostitutes in Europe) nennt für das Jahr 2003 einen Anteil von 57 % Migrantinnen unter den Prostituierten in Deutschland. (TAMPEP 2004, S. 19)

<sup>38</sup> Leopold/Steffan 1997: 19 %, Schröttle et al. 2004: 25,3 %

<sup>39</sup> Der Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen ist ein Zusammenschluss von Betreibern bzw. Betreiberinnen und Prostituierten. [info@busd.de](mailto:info@busd.de)

<sup>40</sup> Helfferich 2004

Bei der Auswahl der themenspezifischen Fachrunden wurden eine bundesweite Streuung und eine Beteiligung kontroverser Positionen berücksichtigt (zur Zusammensetzung der jeweiligen Runden siehe gesonderten Anhang).

### *Probleme und Grenzen der Erforschung der Wirkung von Gesetzen*

Der Faktor Zeit wird von der Wirkungsforschung der Rechtssoziologie, z. B. von Rottleuthner, eher am Rande erwähnt<sup>41</sup>. Er spielt jedoch für die Bestimmung der Wirksamkeit eines Gesetzes eine ausschlaggebende Rolle. Das Beispiel der zwischen 2000 und 2001 durchgeführten Evaluation der Auswirkungen der Aufhebung des Bordellverbots in den Niederlanden<sup>42</sup> zeigt deutlich, dass Veränderungen dieser Art keine schnellen Resultate bringen können. Dies war auch den niederländischen Auftraggebern klar: „Zwei Jahre nach der Aufhebung des Bordellverbots fand eine Evaluierung statt. Dabei hat sich gezeigt, dass sich die tatsächlichen Auswirkungen der Gesetzesänderung noch nicht abschließend bewerten lassen. Klar ist aber, dass die Legalisierung eines Sektors, der fast hundert Jahre lang illegal war, nicht mit einer einfachen Gesetzesänderung und einer neuen Politik zu bewerkstelligen ist. Es besteht noch große Unklarheit über die Rechte und Pflichten von Prostituierten und Betreibern und über die Arbeitsverhältnisse. Außerdem muss die Kommunikation mit der Branche verbessert werden. Auch was die Position der Prostituierten angeht, sind noch viele Probleme zu lösen. Die Empfehlungen im Evaluierungsbericht sind eine gute Grundlage für die weitere Gestaltung des Legalisierungsprozesses.“<sup>43</sup>

Auch die hier vorgelegte Untersuchung konnte in vielen Bereichen nur erste Hinweise auf Veränderung feststellen. Nicht nur bedarf es längerer Zeiträume, bevor die Behördenpraxis sich ändert, bevor die neue Rechtslage sich ausreichend in den Instanzen der Rechtsprechung hat niederschlagen können und Unklarheiten durch Rechtsprechung geklärt wurden. Auch das „Milieu“ hat vielfältige eigene Interessen, den Status quo zu erhalten. Die Prostituierten selbst haben widersprüchliche Interessen, die zwischen dem Wunsch nach sozialer Absicherung und dem Wunsch nach ungemindertem, schnellem Verdienst pendeln (siehe II.2.1).

Gesicherte Daten, welche die tatsächlichen Auswirkungen des Gesetzes erfassen, werden erst in einigen Jahren erhebbar sein.

---

<sup>41</sup> Rottleuthner 1987, S. 131

<sup>42</sup> Daalder 2003, 2004

<sup>43</sup> FAQ Prostitution 2004, S. 6

## **II      Umsetzung des Prostitutionsgesetzes sowie unmittelbare und mittelbare Auswirkungen**

Die Einschätzung über die bisher zu beobachtenden Auswirkungen des ProstG unterscheidet sich sehr – abhängig davon, wer das Wort ergreift. Es gibt jedoch eine Einigkeit zwischen so weit auseinander liegenden Positionen wie der bundesweiten AG Recht und Prostitution<sup>44</sup> und einigen konservativen Innenministerien dahingehend, dass das Gesetz bislang weitgehend ins Leere läuft. Die Konsequenzen aus dieser Einschätzung sind jedoch gegensätzlich. Während den Vertreterinnen der Hurenbewegung<sup>45</sup> und den Fachberatungsstellen für Prostituierte das Gesetz nicht weit genug geht und dringend konkretisiert werden müsste, um wunschgemäß zu wirken, sehen Vertreterinnen und Vertreter der Bundesländer, die sich bereits im Gesetzgebungsverfahren gegen das ProstG ausgesprochen hatten, sich in ihrer Sichtweise bestätigt, dass das Gesetz überflüssig bis schädlich sei. Beiden kontroversen Positionen ist gemeinsam, dass sie zu bedenken geben, das ProstG gehe an bestehenden Gepflogenheiten in der Prostitution vorbei, wie z. B. der Vorkasse, weswegen die Möglichkeit des ProstG, Lohn für geleistete sexuelle Dienstleistungen einzuklagen, nicht zur Anwendung käme (siehe II.2.2). Generell wird die Sinnhaftigkeit des ProstG an der konkreten Umsetzung seiner einzelnen Bestimmungen, insbesondere an der Inanspruchnahme der neuen rechtlichen Möglichkeiten durch die Prostituierten gemessen. Im Mittelpunkt steht meist die Frage nach den Abschlüssen von Arbeitsverträgen (siehe II.2.1). Die Bewertung des Gesetzes erfolgte bislang aufgrund von Annahmen und Meinungen und entbehrte einer empirischen Grundlage.

Bei der Untersuchung der Auswirkungen des ProstG mussten viele Bereiche von Recht und Umsetzung untersucht werden.

Das ProstG hat Auswirkungen auf unterschiedlichen Ebenen. Als unmittelbare Auswirkungen können die Entwicklungen und Veränderungen in der Praxis verstanden werden, die zum einen durch die konkreten Regelungen in Artikel 1, § 1 und 2 ProstG bewirkt werden. Das umfasst vor allem die Möglichkeiten, vereinbartes Entgelt einzuklagen, Arbeitsverträge unter der Tätigkeitsbezeichnung „Prostituierte“ abzuschließen und die Eröffnung des Zugangs zu den gesetzlichen Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherungen. Zum anderen umfassen sie die Auswirkungen der im Rahmen von Artikel 2 ProstG angepassten Vorschriften des Strafgesetzbuches. Die Änderung der §§ 180a I, 181a II StGB schafft die Möglichkeit, sichere, hygienische und komfortable Arbeitsbedingungen sowie den Abschluss von Arbeitsverträgen straffrei anzubieten.

Als mittelbare Auswirkungen können die Entwicklungen und Veränderungen in der Praxis gelten, die aufgrund einer Ausstrahlung des ProstG in andere Rechtsbereiche eintreten bzw. deren Eintreten erwartet wurde, z. B. in das Gewerberecht, das Baurecht sowie das Ordnungswidrigkeitenrecht.

---

<sup>44</sup> vgl. Protokolle Bundesweite AG Recht 2003 und 2004

<sup>45</sup> Gemeint sind Vertreterinnen von Prostituiertenprojekten wie „Rosamunde“ bzw. Vertreterinnen und Vertreter des Bundesverbandes sexuelle Dienstleistungen.

# 1 Frage der Sittenwidrigkeit

Sittenwidrigkeit ist kein prostitutionsspezifischer Rechtsbegriff, auch andere Verträge können als sittenwidrig eingestuft werden, z. B. Arbeits- oder Mietverträge, Eheverträge, Bürgschaften oder Testamente. Unter dem Begriff der Sittenwidrigkeit wurden sowohl Unregelmäßigkeiten im hessischen Wahlkampf als auch die Preiserhöhung der Telekom nach ihrer Privatisierung diskutiert. Für den Bereich der Prostitution jedoch sind die Definition von Sittenwidrigkeit und die daran geknüpften Rechtsfolgen zentral. Dabei geht es generell um die Frage, ob die zwischen Prostituierten und Kunden geschlossenen Verträge über die zu erbringende Dienstleistung als sittenwidrig und damit als nicht rechtskräftig gelten. Die an den Begriff der Sittenwidrigkeit gekoppelte Diskriminierung wurde als Grund für Probleme im Umfeld der Prostitution gesehen:

- Das Ausgrenzen und Abdrängen von Prostituierten in ein Rotlichtmilieu mit ausgeprägten Überschneidungen zur organisierten Kriminalität.
- Der hohe Grad an Ausbeutung und Abhängigkeit.
- Die oft hygienisch und sozial fragwürdigen bis unzumutbaren Arbeitsbedingungen von Prostituierten.

## 1.1 Intention des Gesetzgebers

Das Prostitutionsgesetz war ein heftig umstrittener Kompromiss. Vielen ging er nicht weit genug, anderen wiederum ging er zu weit. Die strittigen Aspekte sind bis heute Thema in der Debatte. Die klare Zielsetzung des Koalitionsentwurfs war die Verbesserung der rechtlichen Stellung der Prostituierten: In der Begründung des ProstG wird ausgeführt, dass es keinesfalls um Verbesserungen für die Kunden oder Bordellbetreiber bzw. Betreiberinnen geht. Als Ziel formuliert wurden der Abbau der Diskriminierung und eine rechtliche Besserstellung der Prostituierten.<sup>46</sup> Ein weiteres, gleichwertiges Ziel des Gesetzgebers war die Entkoppelung der freiwilligen Prostitution von ihren kriminellen Begleiterscheinungen.<sup>47</sup>

Der Weg zu dem Ziel, Diskriminierungen abzubauen, wurde in der Eröffnung des Zugangs zu sozialer Absicherung wie gesetzlicher Krankenversicherung, Rentenversicherung sowie Arbeitslosenversicherung gesehen. Hierfür wiederum war die Beseitigung der „Sittenwidrigkeit“ der Prostitution Voraussetzung. Der Gesetzgeber wollte die „Abschaffung der Sittenwidrigkeit“<sup>48</sup> und in der Gesetzesbegründung des ProstG wird davon ausgegangen, dass die „Sittenwidrigkeit“ der Prostitution beseitigt werde. Damit sollte den „schwerwiegenden Folgen für die materielle und soziale Existenzsicherung der Betroffenen“<sup>49</sup> entgegengewirkt werden.

---

<sup>46</sup> BT-Drucksache 14/5958, Prot. 14/196, S. 1993

<sup>47</sup> Kontrolle durch Legalisierung und Transparenz war ebenfalls ein erklärtes Ziel der Aufhebung des Bordellverbots in den Niederlanden.

<sup>48</sup> Deutscher Bundestag, Prot. 14/196, S. 19193

<sup>49</sup> BT-Drucksache 14/5958

Rechtlich umgesetzt wurde die Intention des Gesetzgebers, die Rechtsgeschäfte der Prostituierten von der Bewertung als sittenwidrig zu befreien, durch die Regelung in Artikel 1 § 1 Satz 1 ProstG, durch die laut Begründung das Rechtsverhältnis zwischen Prostituierter und Kunden als einseitig verpflichtender Vertrag geregelt werden sollte.

In der juristischen Fachöffentlichkeit gibt es zu der vom Gesetzgeber gewählten Formulierung jedoch unterschiedliche rechtliche Bewertungen, auf die im Folgenden eingegangen wird.

## **1.2 Exkurs: Entwicklung der Diskussion um die Sittenwidrigkeit von Prostitution**

Charakteristisch für die rechtliche Regelung der Prostitution in Deutschland ist, dass im Zentrum der zivilrechtliche Begriff der Sittenwidrigkeit steht, mit dem an in der gesellschaftlichen Sphäre verbreitet vertretene moralische Wertungen bzw. soziale Normen angeknüpft wird. In Deutschland war die Ausübung der Prostitution zwar nicht verboten – „Prostitution ist in der Bundesrepublik Deutschland gesetzlich nicht verboten“<sup>50</sup> – ebenso wenig der Erwerb sexueller Dienstleistungen. Prostitution galt aber als sittenwidrig. Diese moralisch negative Belegung verhinderte den Zugang bzw. die Aufnahme und Einordnung in die verschiedenen Teilbereiche des Rechtssystems sowohl der einzelnen Akteure und Akteurinnen als auch der Dienstleistung als solcher.

Der Vertrag zwischen der bzw. dem Prostituierten und dem Kunden bzw. der Kundin über das Erbringen sexueller Dienstleistungen war zivilrechtlich nicht rechtswirksam. Die alte Ausgestaltung der §§ 180a, 181a II StGB stellte den Abschluss von Arbeitsverträgen von Betreibern und Prostituierten unter Strafe. Die Tatsache, dass keine versicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse möglich waren, schloss Prostituierte faktisch von einer an der Tätigkeit in der Prostitution anknüpfenden Pflichtmitgliedschaft in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung sowie von der Arbeitslosenversicherung aus.

Einschränkungen durch die Bewertung als sittenwidrig galten auch für die Betriebe, in denen sexuelle Dienstleistungen angeboten wurden, da an den Begriff der Sittenwidrigkeit bzw. der Unsittlichkeit auch in Teilbereichen des öffentlichen Rechts, insbesondere im Gewerbe- und Gaststättenrecht, angeknüpft wird. Sie fielen nicht unter die Gewerbeordnung. Wollten Betreiber und Betreiberinnen die Genehmigung für einen Ausschank bzw. eine Gaststätte erwerben, standen sie vor dem Problem, dass sie als unzuverlässig galten und keine Genehmigung erhielten. Eine konsequente Integration der Prostitution in das Rechtssystem musste also mit einer Loslösung von der sozialetischen Bewertung der Prostitution als sittenwidrig bzw. sozial unwertig einhergehen.

Die Veränderungen der gesellschaftlichen Einstellungen, die auf die Entwicklung der rechtlichen Normen Einfluss nehmen und umgekehrt ihrerseits von Rechtsreformen beeinflusst werden, zeigen eine zunehmende Akzeptanz von Prostitution. In der parlamentarischen De-

---

<sup>50</sup> BT-Drucksache 14/5958



batte des Gesetzgebungsverfahrens wurde immer wieder auf Umfrageergebnisse Bezug genommen, denen zufolge Prostitution von der Mehrheit der Bevölkerung als Tätigkeit akzeptiert wird.<sup>51</sup> Die Frage, ob sie dem Vorschlag der damaligen Ministerin, dass Prostitution ein anerkannter Beruf mit Steuer- und Sozialversicherungspflicht sein soll, zustimmen oder nicht, bejahten über 70 % der Altersgruppen zwischen 18 und 59 Jahren. Selbst in der Gruppe der über 60-Jährigen waren es mehr als 50 %. 66 % der Männer und 69 % der Frauen sprachen sich dafür aus, auch die Berechnung nach Bildung und Einkommen erbrachte in allen Gruppen Werte um 70 %.<sup>52</sup>

Diese Entwicklung legte auch das Berliner Verwaltungsgericht einem Urteil zugrunde, das bereits vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes am 1. Dezember 2000 ein Gerichtsverfahren beendete, in dem es um die Gaststättengenehmigung für eine Anbahnungsgaststätte<sup>53</sup> – das Café Pssst – ging. Das Gericht gab der Klägerin Recht, die gegen den Widerruf der Erlaubnis geklagt hatte. Die Urteilsbegründung führt aus, dass der Begriff der „guten Sitten“ dazu dient, dass die Gesellschaft vor Verhaltensweisen geschützt werden soll, die einem geordneten menschlichen Zusammenleben aufgrund eines Abweichens von allgemein anerkannten Sozialnormen entgegenstehen. Es zieht den Schluss, dass es auf die tatsächlichen Ordnungsvorstellungen und nicht auf gesollte Vorstellungen ankommt und dass es weder der Sinn des Gaststättengesetzes sei, moralisch zu werten und die Sittlichkeit um ihrer Selbst willen zu schützen, noch es Aufgabe der Angehörigen des Gaststättengewerbes sei, als „Sittenwächter“ aufzutreten. Die Grenze wird beim Verstoß gegen strafrechtliche Vorschriften, dem Werbeverbot, dem Jugendschutz und der Belästigung der Öffentlichkeit gezogen. Die „guten Sitten“ werden als empirisches und nicht als normatives Phänomen beschrieben. Der Begriff der „guten Sitten“ wird unbestimmt, ausfüllungsbedürftig und historisch eingebunden, also der Veränderung unterworfen gesehen. Dementsprechend hatte das Gericht Wissenschaft, Verbände und kirchliche Stellen zur Einstellung ihrer Mitglieder zu Prostitution befragt und sich auch an diesen Befragungsergebnissen orientiert.

„Die Stellungnahmen betrachten das Problem nüchtern/pragmatisch als gesellschaftliche Realität; die Gesetzesinitiative wird unterstützt; sittenwidrig oder von Doppelmoral geprägt sei allenfalls die Rechtspraxis, indem sie ausschließlich die Prostituierten benachteiligt, deren Menschenwürde durch rechtliche Ausgrenzung nicht geschützt, sondern verletzt wird; (...) Bedeutsam ist (weil insofern im Sinne der Dogmatik des BVerwG, dass Unsittlichkeit nicht als Moralbegriff oder ethische Forderung zu verstehen ist (...)), dass selbst soweit aus christlicher Ethik/Moral grundsätzliche Bedenken gegen jede Prostitution bestehen, stets die Frage nach den rechtlichen Konsequenzen getrennt betrachtet wird und die Antwort auf diese Frage im Sinne der übrigen Stellungnahmen ausfällt.“<sup>54</sup> Die Begründung des ProstG bezieht sich auf die Ausführungen des Berliner Verwaltungsgerichts als Beleg dafür, dass sich

---

<sup>51</sup> infratest 1999

<sup>52</sup> Auf einen Schwachpunkt dieser Befragung soll hingewiesen werden: Die Formulierung der Frage spricht von „Pflichten“ für Prostituierte, nicht von „Rechten“. Außerdem bestand die Steuerpflicht auf die Einnahmen in der Prostitution bereits und wurde nicht erst durch das ProstG eingeführt. Eine andere Formulierung hätte zu anderen Ergebnissen führen können.

<sup>53</sup> Unter einer Anbahnungsgaststätte wird ein Lokal verstanden, in dem Prostituierte zu potentiellen Kunden Kontakt aufnehmen, Preise und Leistungen absprechen und von hier aus mit den Kunden für Prostitutionstätigkeit gemietete Zimmer aufsuchen können.

<sup>54</sup> Henkel 2001, S. 4

die sozioethische Bewertung verändert habe und Prostitution heute nicht mehr als sittenwidrig anzusehen sei.<sup>55</sup>

### 1.3 Rechtliche Bewertung

Die Frage der Sittenwidrigkeit ist umstritten geblieben. Das ProstG hat die vom Gesetzgeber gewünschte Aufgabe des Sittenwidrigkeitsurteils in der Eindeutigkeit, wie sie in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommt, nicht bewirkt. Sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Literatur wird das Sittenwidrigkeitsurteil weiterhin vertreten oder zumindest seine Abschaffung durch das ProstG verneint. Ebenso kontrovers diskutiert wird eine Ausstrahlungswirkung des geänderten Sittenwidrigkeitsurteils im Rahmen des Zivilrechts auf das Unsittlichkeitsverständnis im öffentlichen Recht.

Es gibt Befürworter und Gegner des Fortbestands eines Sittenwidrigkeitsurteils. Bei den Befürwortern ist zu differenzieren zwischen denen, die die gesamte Handlung weiterhin als sittenwidrig ansehen, die also in Frage stellen, ob der Gesetzgeber überhaupt die Möglichkeit hatte, auf die Beurteilung von Prostitution als sittenwidrig durch einen Akt der Gesetzgebung Einfluss zu nehmen, und denen, die nur die Eingehung einer Verpflichtung zu einer sexuellen Dienstleistung als sittenwidrig betrachten, sowie denen, die beide Sichtweisen vermischen:

Im Folgenden werden exemplarisch Argumentationslinien für die jeweilige Sichtweise dargestellt.

#### *Befürworter des Fortbestehens des Sittenwidrigkeitsurteils:*

Heinrichs vertritt in dem Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch von Palandt die Auffassung, der abgeschlossene Vertrag sei zunächst wegen Sittenwidrigkeit nichtig und nach Vornahme der sexuellen Handlung entstehe ex nunc ein Anspruch der Prostituierten. Die Vereinbarung, sich gegen ein Entgelt geschlechtlich hinzugeben, verstoße gegen die Menschenwürde und sei deshalb sittenwidrig. Nachträglich soll diese Vereinbarung jedoch teilweise wirksam werden und der Prostituierten soll nach Vornahme der sexuellen Handlung eine wirksame Forderung zustehen.<sup>56</sup>

In seiner Dissertation, die sich im Schwerpunkt mit dem zivilen Vertragsrecht im Zusammenhang mit Prostitution befasst, stellt Theben fest, Prostitution sei, „zumindest was die Verpflichtung der Prostituierten angeht“, noch immer mit dem Makel der Sittenwidrigkeit behaftet. Vereinbarungen, die auf die entgeltliche Erbringung sexueller Dienstleistungen gerichtet sind, verstoßen auch weiterhin gegen die guten Sitten. Mit der einseitigen Stärkung der Interessen der Prostituierten werde das Sittenwidrigkeitsurteil festgeschrieben.<sup>57</sup> Der Autor konstatiert einen Widerspruch zwischen Gesetzeswortlaut und amtlicher Begründung.<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> BT-Drucksache 14/5958

<sup>56</sup> Heinrichs in Palandt, Anhang zu § 138, Rdz. 2 zu ProstG 1

<sup>57</sup> Theben 2004, S. 40

<sup>58</sup> Theben 2004, Fußnote 145

Ähnlich argumentiert das Oberlandesgericht Schleswig: Unter Anwendung von § 138 I BGB wird festgestellt, eine Verpflichtung, gegen Entgelt in den Geschlechtsverkehr einzuwilligen, könne nicht wirksam begründet werden. In der Entscheidung wird nicht eindeutig ausgesprochen, ob man Prostitution weiterhin für sittenwidrig hält oder nicht. Die Passage „Da Menschen nicht gehindert werden können, ihre eigene Menschenwürde zu missachten, steht es dem Gesetzgeber frei, die Folgen solcher Handlungen auch rechtlich abweichend von §§ 138, 812, 817 BGB zu regeln, wie es nunmehr im Prostitutionsgesetz geschehen ist. Das ändert an dem Sittenwidrigkeitsurteil über den zugrunde liegenden Verpflichtungsvertrag nichts“ legt allerdings den Schluss nahe, dass das Gericht Prostitution als gegen die Menschenwürde verstoßend und damit als sittenwidrig beurteilt.

### *Stimmen gegen das Fortbestehen des Sittenwidrigkeitsurteils*

Dagegen stehen andere Meinungen in der juristischen Literatur und Rechtsprechung. Armbrüster verweist im Münchner Kommentar auf den „Wegfall der Sittenwidrigkeit“. Die Vereinbarung zur Vornahme sexueller Handlungen gegen Entgelt sei im ProstG als einseitig verpflichtender Vertrag gestaltet. Dass ein Anspruch auf Vornahme sexueller Handlungen nicht begründet werden könne, folge aus dem ProstG, das insoweit als Spezialregelung den Rückgriff auf § 138 BGB sperre.<sup>59</sup>

Dehner, Richter am BGH a. D., betont, dass der Gesetzgeber dem Geschäft der Prostituierten den Makel der Sittenwidrigkeit habe nehmen wollen. Die gegenteilige Auffassung von Heinrichs sei abwegig.<sup>60</sup> Auch Jauernig spricht sich gegen das Sittenwidrigkeitsurteil aus. Der „Vertrag über entgeltlichen Geschlechtsverkehr oder andere sexuelle Handlungen“ falle nicht mehr in den Anwendungsbereich des § 138 I BGB.<sup>61</sup>

In der Rechtsprechung<sup>62</sup> ist insgesamt eine Tendenz zu erkennen, die gesetzgeberische Entscheidung für das ProstG als grundsätzliche Abkehr vom Sittenwidrigkeitsurteil anzuerkennen: So hat der 5. Strafsenat des BGH in einer Entscheidung vom 7. Mai 2003 festgestellt, nach der „nunmehr getroffenen Wertentscheidung (§ 1 ProstG)“ seien die Rechtsgeschäfte im Zusammenhang mit der Prostitution nicht gemäß § 138 I BGB sittenwidrig und nichtig.<sup>63</sup> Der 3. Zivilsenat hatte sich bereits im November 2001 vor Inkrafttreten des ProstG von der Rechtsprechung des 11. Zivilsenats, der Telefonsex für sittenwidrig gehalten hatte<sup>64</sup>, mit folgenden Ausführungen abgegrenzt: „Soweit es darum geht, ob Verträge wegen Verstoßes gegen die Standards der (noch) herrschenden Sexualmoral sittenwidrig und deshalb nichtig sind, hat in den vergangenen Jahrzehnten eine erhebliche Liberalisierung stattgefunden. Der Wandel der Moralvorstellungen ist (...) durch den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation der Prostituierten (...) deutlich geworden und auch von der höchstrichterlichen Rechtsprechung verzeichnet worden. (...) Es erscheint daher schon jetzt zweifelhaft, ob der Rechtsprechung des XI. Zivilsenats weiterhin zu folgen

<sup>59</sup> Armbrüster in Joecks/Miebach 2003, Rdz. 7 zu § 1 ProstG; in diesem Sinne auch v. Galen: Verstoß gegen ein Verbotsgesetz Rdz. 60 ff; in diesem Sinne (das ProstG als lex specialis gegenüber § 138 I BGB) auch Stiebig, Bay VBI 2004, 545 ff

<sup>60</sup> Dehner, NJW 2002, 3747, 3748

<sup>61</sup> Jauernig 2003, § 138 Rdz. 7

<sup>62</sup> siehe weitere Beispiele in Pörtl 2003, S. 184/185

<sup>63</sup> BGH-Beschluss vom 7. Mai 2003, 5 StR 536/02, Jurisdokument KORE764092003

<sup>64</sup> BGH NJW 1998, 2895, 2896

ist. Jedenfalls dann, wenn dieser Entwurf Gesetzeskraft erlangen sollte, stellt sich die Frage der rechtlichen Bewertung von Telefonsex-Verträgen völlig neu.“<sup>65</sup>

Auch eine Entscheidung des Bayerischen Obersten Landesgerichts vom 8. September 2004 spricht dafür, dass mehrheitlich von der „Abschaffung“ der Sittenwidrigkeit ausgegangen werden kann. Dort wird Folgendes ausgeführt: „Aus heutiger Sicht erscheint es dem Senat zweifelhaft, ob eine in der Rechtsgemeinschaft eindeutig herrschende Auffassung über die nicht nur individualethische, sondern sozialetische Verwerflichkeit der Prostitutionsausübung festgestellt werden kann. Jedenfalls hat das Bundesverwaltungsgericht<sup>66</sup> (*Entscheidung zur gaststättenrechtlichen Genehmigungsfähigkeit des Swingerclubs, d. Verf.*) zutreffend festgestellt, der Gesetzgeber habe sich bei Erlass des Prostitutionsgesetzes von der Erwägung leiten lassen, dass nach überwiegender Auffassung die Prostitution nicht mehr als sittenwidrig angesehen werden könne und dass durch dieses Gesetz ein Wandel der sozial-ethischen Vorstellungen zum Ausdruck gekommen sei.“<sup>67</sup>

Da sich Ausprägungen des zivilrechtlichen Begriffes der Sittenwidrigkeit auch in anderen Rechtsbereichen finden, erstreckt sich die Diskussion auch auf die Frage, inwieweit sich die Tätigkeit der Prostitution nach Inkrafttreten des ProstG noch unter diese Definitionen fassen lässt. So setzt beispielsweise die Definition des Gewerbebetriebes voraus, dass eine Tätigkeit nicht „sozial unwertig“ ist. Das Gaststättengesetz knüpft einen Anspruch auf eine Gaststättenerlaubnis u. a. daran, dass in der Gaststätte nicht der „Unsittlichkeit Vorschub geleistet“ wird. Hier hat sich eine Kontroverse in der juristischen Literatur und Rechtsprechung entwickelt, die unter der Fragestellung geführt wird, ob die durch das ProstG geänderte zivilrechtliche Bewertung der Vertragsbeziehungen zwischen Prostituierten und ihren Kunden sowie Betreibern auf die Auslegung des Begriffs der Unsittlichkeit im öffentlichen Recht ausstrahlt (siehe dazu II.3.2).

#### **1.4 Unterschiedliche Positionen zur Frage der Sittenwidrigkeit in Ländern, Institutionen und bei den befragten Beteiligten**

Sittenwidrigkeit wurde in den Befragungen und Interviews immer wieder thematisiert. An dieser Stelle wird auf die Frage der sozialetischen Bewertung und ihrer Konsequenzen Bezug genommen.

##### *Die Positionen von Landesministerien*

Die politischen Positionen waren in diesem Punkt sehr gegensätzlich. Die Positionen wurden in dem oben beschriebenen Spannungsfeld zwischen der Auslegung, die Sittenwidrigkeit gelte generell nicht mehr für Prostitution, und der widersprechenden Auslegung, eben dies

<sup>65</sup> BGH, Urteil vom 22. November 2001, Az III ZR 5/01, Jurisdokument KORE302842001 vgl. auch die Entscheidung des BVerwG zu § 4 GastG Jurisdokument WBRW410009545

<sup>66</sup> NVwZ 2003, 603

<sup>67</sup> Grundeigentum 2005, S. 59

habe das ProstG offen gelassen, eingenommen. Hier werden einige Positionen zitiert, die Eckpunkte in dem Spannungsfeld markieren.

Das Bayerische Staatsministerium für Justiz bezog folgenden Standpunkt:

„Prostitution ist die Vermarktung des menschlichen Intimbereichs und widerspricht als solche dem Menschenbild unseres Grundgesetzes und den in diesem Land geltenden Wertmaßstäben. Sie wird von Gesetz und Rechtsprechung seit jeher und zu Recht als sittenwidrig angesehen. Darauf gerichtete Rechtsgeschäfte sind im Rechtssinne nichtig (§ 138 I BGB). Der Versuch, durch einen Akt des Gesetzgebers diese Anschauungen der Bevölkerung und der Rechtspraxis umzustülpen, ist abzulehnen. Er würde der Gesellschaft, den Beteiligten und unserer Rechtsordnung Schaden zufügen, die angestrebten Ziele aber gleichwohl verfehlen.“<sup>68</sup>

Eine differenzierte Position bezog das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, das das Ziel der sozialen Absicherung von Prostituierten nicht explizit in Frage stellte:

„Das Ziel, Prostituierten eine hinreichende soziale Absicherung zu gewährleisten, erforderte weder die Aufhebung der Sittenwidrigkeit noch den Wegfall der Strafbarkeit nach § 180a I Nr. 2 StGB.“<sup>69</sup>

Eine Position, die nicht davon ausgeht, dass die Sittenwidrigkeit gefallen ist, bezog das Sächsische Wirtschaftsministerium, das konsequent auch jede Ausstrahlung auf das Gewerbe bis zum Zeitpunkt einer Klarstellung ausschloss:

„Nach unserer Auffassung wird das ProstG nicht als Rechtsakt zur Beseitigung der Sittenwidrigkeit der Prostitution auf gewerberechtlichem Gebiet angesehen. (...) Die bisherige Einstufung der Prostitution als sozial unwürdige Tätigkeit insbesondere auf dem Gebiet des Gewerberechts und des Gaststättenrechts wird durch das Gesetz hingegen nicht betroffen, andernfalls hätte der Gesetzgeber die im noch geltenden Recht verankerte Sittenwidrigkeit der Prostitution mit ändern müssen. Sollte es bei Erlass des ProstG dennoch der Wille des Gesetzgebers gewesen sein, die Prostitution als Gewerbe wie jedes andere zu bewerten, müssten die Vorschriften der Gewerbeordnung (GewO) diesbezüglich geändert werden (ähnlich wie § 33a GewO). Weiter müsste dann die Neudefinition des Begriffs ‚Unsittlichkeit‘ in § 4 I Satz 1 Nr. 1 GastG erfolgen.“<sup>70</sup>

Eine Neudefinition des Begriffs „der Unsittlichkeit Vorschub leisten“ wird benötigt, denn die pauschale Anwendung dieses Begriffs zur Versagung von z. B. Gaststättenerlaubnissen wird nicht mehr durchgängig für gerechtfertigt gehalten. So ging das Hessische Wirtschaftsministerium in seiner Auslegung auf die Intention des Gesetzes positiv ein:

„Der Gesetzgeber hat in dem Prostitutionsgesetz von Folgeänderungen im Gaststättengesetz abgesehen, sich dabei aber von der Erwägung leiten lassen, dass (selbst) bei entgeltlichen sexuellen Handlungen nicht mehr ‚automatisch‘ von Unsittlichkeit ausgegangen werden kann (BT-Drucksache 14/5958, S. 6). Darin drückt sich ein Wandel der sozialetischen Vorstellungen mit der Folge aus, dass ordnungsrechtliches Ziel des 4 I Satz 1 Nr. 1 GastG nicht der Schutz vor dem sexuellen Geschehen als solchem oder die Verhinderung der Erzielung von Ein-

<sup>68</sup> Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz vom 22. Dezember 2004, S. 2

<sup>69</sup> Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen vom 30. September 2004, S. 2

<sup>70</sup> Schreiben des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 16. September 2004, S. 2

künften daraus ist, sondern vornehmlich der Schutz vor der ungewollten Konfrontation mit derartigen Vorgängen.“<sup>71</sup>

### *Die Positionen von Behörden*

Die Einstellung der Behörden pro oder contra zur weiteren Gültigkeit der Sittenwidrigkeit hing davon ab, welche Rolle diese bislang für die Behördenpraxis spielte. Da sie für die Besteuerung schon immer irrelevant war, äußerten sich die Finanzbehörden nicht dazu. Für sie hat sich nichts verändert. In anderen Behörden, in deren Bereich viel in Bewegung oder in der Diskussion ist, kann deutlich werden, dass die moralische Bewertung sich entsprechend der Einstellung in der Gesellschaft verändert.

„Wir haben ja immer im Gewerberecht mit dem undefinierten Rechtsbegriff ‚Verstoß gegen die guten Sitten und Sittenwidrigkeit‘ zu tun, was ist das eigentlich. (...) Wenn man diesen Begriff vor fünfzig Jahren hätte versucht auszulegen und heute, würde man wahrscheinlich zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Und mittlerweile werden Swingerclubs (...) gesellschaftlich toleriert (...). Das hat man vor einigen Jahren auch noch ganz anders gesehen.“ (R/OG/26)

„Ja, die Sittenwidrigkeit, dass die längst überholt ist. Ich verweise noch mal auf das Verwaltungsgerichtsurteil vom 1. Dezember 2000, Berlin, hier sind die Gründe ausführlich diskutiert. Genau das ist der Kasus Knacksus, wo man dann sagt, was soll das eigentlich, und man verhängt auch den 120a, 120, Absatz 1, Nummer 2. Es erschöpft sich demnach heute dann in stark überhöhten Anzeigenpreise von Prostitutionswerbung zu rechtfertigen, dadurch, dass Prostituierte im Vergleich zu anderen Berufsgruppen weiterhin benachteiligt. Solche Aspekte (...) sind, ich denke, zeitgemäß.“ (L/P/37)

Seitens der Polizei wurde mehrheitlich eine distanzierte, sachliche Position zur Frage der guten Sitten und der moralischen Bewertung eingenommen, unabhängig davon, welche politische Position das jeweilige Land vertritt, wie Beispiele aus München und Berlin zeigten:

„Die Frage von Sittenwidrigkeit hat uns eigentlich nie interessiert. Uns interessiert die Prostitution unter Sicherheitsaspekten, aber nicht unter sittlichen Aspekten. Das Rotlicht (...) hat seine eignen Gesetze. Ob die Öffentlichkeit das Ganze als sittenwidrig betrachtet oder nicht, ist eigentlich unerheblich, weil, die ganze Begleitkriminalität wie Zuhälterei, Erpressung, Abstandszahlungen, schwerer Menschenhandel, die hören nicht auf, nur weil die Öffentlichkeit oder der Gesetzgeber das als nicht mehr sittenwidrig betrachtet. Die Begleitkriminalität, auch Rauschgiftdelikte zum Beispiel, bleiben trotzdem vorhanden.“ (M/P/5+22)

„Und das (*die Abschaffung der Sittenwidrigkeit, d. Verf.*) nützt letztendlich auch den Prostituierten: einfach zu sagen, wir müssen hier eine Grundeinstellung in dieser Gesellschaft überdenken zum Thema Prostitution. Hoffe ich zumindest.“ (B/P/71)

Ähnlich wie hier von der Polizei äußerten auch Vertreterinnen und Vertreter anderer Behörden teilweise die Erwartung, dass das Aufheben der Sittenwidrigkeit entsprechend der Intention des Gesetzes zur Verbesserung der Situation von Prostituierten beitragen wird (M/FP/11+18).

Schwierigkeiten beim Erreichen der Intention des Gesetzes wurden darin gesehen, dass die Einstellung, Prostitution sei moralisch verwerflich, weiterhin Diskriminierung und Verleug-

---

<sup>71</sup> Schreiben des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 18. August 2004, S. 3

nung begünstigt und dazu führt, dass Möglichkeiten, die das ProstG bietet, nicht genutzt werden können. Mehrfach wurde der Wunsch geäußert, es solle nachträglich eine Klarstellung erfolgen:

„Das Gesetz muss dahin geändert werden, dass festgeschrieben wird, dass dieses Gewerbe nicht mehr sittenwidrig ist, um zu einer einheitlichen Rechtsannahme zu kommen.“ (L/S/18)

### *Die Position von Prostituierten und Betreibern bzw. Betreiberinnen*

Betreiber und Betreiberinnen von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben machten die Frage der Sittenwidrigkeit dort zum Thema, wo sie anhaltend eine große Bedeutung hatte wie in Bayern, das heißt, wo ihnen die Anmeldung eines bordellähnlichen Betriebes nicht möglich war und wo sie weiterhin nur in den Gewerbegebieten eine gewerbliche Zimmervermietung anmelden konnten.

Für Prostituierte hatte die Frage der Sittenwidrigkeit wenig unmittelbare Bedeutung – abgesehen von der Diskriminierung ihrer Tätigkeit und damit ihrer Person. Äußerungen in Interviews thematisierten die Sittenwidrigkeit ausschließlich in diesem letzteren Kontext. Die sich aus der rechtlichen Anerkennung ihres Vertrags mit dem Kunden als nicht mehr sittenwidrig ergebende Möglichkeit, Lohn einzuklagen, spielte in ihrem Alltag eine untergeordnete Rolle und wurde kaum erwähnt. Ihr Verständnis von Sittenwidrigkeit bestimmen überwiegend Probleme nicht rechtlicher Natur, die durch das ProstG nicht unmittelbar geregelt werden können:

„Sittenwidrig, was ist denn sittenwidrig? Weil ich von Männern Geld nehme und mit denen in die Kiste springe? Oder ist es sittenwidrig, dass es Puffbesitzer gibt, die von mancher Frau 150 Euro am Tag nehmen? Was ist denn jetzt sittenwidrig? Also ich finde die Clubbesitzer mit den 150 Euro, das ist sittenwidrig. Aber gegen die wird nichts gemacht. 150 Euro, ohne alles, ohne Essen, ohne Trinken, reine Miete. Das ist für mich sittenwidrig, da müssen sie was gegen machen. Und wenn sie mal in der Richtung was machen und eingreifen, dann seh' ich erstmal, dass wirklich was für die Prostituierten gemacht wird.“ (P w 5/26)

## **1.5 Zusammenfassung und erste Bewertung**

Sittenwidrigkeit ist sowohl ein Begriff der rechtlichen als auch der moralischen Bewertung. Beide Ebenen gilt es sorgfältig auseinander zu halten. Während es im Recht um die Ausgestaltung von Vertragsverhältnissen geht, ist die moralische Einstellung einerseits eine individuelle Entscheidung, andererseits eine Frage der historischen bzw. gesellschaftlichen Entwicklung. Entscheidungen über rechtliche Normen und die gesellschaftliche Entwicklung der Einstellung zu einem Thema wie der Prostitution stehen in einem Wechselverhältnis zueinander. Die Einstellung in der Bevölkerung nimmt Einfluss auf die Ausgestaltung des Rechts, und das Recht wirkt zurück auf die soziale Bewertung. Ausgenommen davon hat jede und jeder Einzelne Anspruch auf eine persönliche moralische Wertung.

Das Thema Prostitution wird nach wie vor moralisch diskutiert. Es ist nicht immer leicht und manchmal nicht möglich zu erkennen, ob in den Stellungnahmen von Behörden und Ministerien zum ProstG und in der Rechtsprechung ausschließlich Fragen der Auslegung des Rechts behandelt werden und zu unterschiedlichen, teilweise kontroversen Positionen führen, oder ob hier moralische Bewertungen durchschlagen. Ebenso schwierig ist dies zu beurteilen bezüglich der schwerfälligen Umsetzung des ProstG in der Praxis der Behörden. Handelt es sich um Anpassungsschwierigkeiten, die völlig üblich sind, wenn Behörden ihre Arbeitsroutine auf eine veränderte Gesetzgebung umstellen, oder sind es moralische Wertungen?

Die Regelung in § 1 ProstG war dem Anliegen des Gesetzgebers, das Sittenwidrigkeitsurteil zu beseitigen, nicht uneingeschränkt hilfreich. Die ungewöhnliche Konstruktion, mit der eine Verpflichtung der Prostituierten ausgeschlossen werden sollte, gibt zu juristischen Spitzfindigkeiten bis hin zum völligen Ignorieren der Wertentscheidung des Gesetzgebers Anlass.

Die Diskussion in diesem Feld ist durch eine Kontroverse gekennzeichnet, die dadurch entsteht, dass im ProstG nicht eindeutig klargestellt wurde, dass die Tätigkeit der Prostitution nicht mehr regelmäßig als sittenwidrig bewertet werden kann. Während die Vertreterinnen und Vertreter der einen Position deutlich den Fall der Sittenwidrigkeit als Intention des Gesetzes verstehen und eine Ausstrahlung auf andere Rechtsbereiche bejahen, vertritt die Gegenposition die Ansicht, dass der Gesetzgeber dies hätte klar formulieren müssen, wenn es so gemeint gewesen wäre.

Diese Möglichkeit zur Uneinheitlichkeit blockiert derzeit die Verbesserung von Arbeitsbedingungen in der Prostitution.

Die Intention des Gesetzgebers hat sich an dieser Stelle bisher nicht verwirklicht. Trotz der Entscheidung des Gesetzgebers, das Prostitutionsgesetz als ein herausstehendes Artikelgesetz zu gestalten und einen direkten Bezug zu § 138 BGB zu konstruieren, hält die Literatur und Rechtsprechung in Teilen an der Sittenwidrigkeit fest.

Auch die Entscheidung für den Verzicht auf die Anpassung öffentlich-rechtlicher Vorschriften hat Spielräume geboten, die sehr unterschiedlich genutzt wurden. In beiden Bereichen ist jedoch zumindest in der Literatur und der Rechtsprechung zunehmend eine Tendenz zur Akzeptanz des geänderten Sittenwidrigkeitsurteils zu beobachten.

Die Position, die seitens der Landesministerien zur Frage der Sittenwidrigkeit bezogen wurden, entsprach den Positionen, die bereits im Gesetzgebungsverfahren vertreten wurden. Fachleute aus unterschiedlichen Institutionen sahen Sittenwidrigkeit überwiegend als einen zeitgebundenen Begriff, der heute differenziert betrachtet werden muss bzw. als nicht mehr zeitgemäß angesichts gesellschaftlicher Veränderungen angesehen wurde. Für Betreiber/innen und Prostituierte spielte die Frage der Sittenwidrigkeit nur dann eine Rolle, wenn sie zu Konsequenzen führt, die unmittelbar Auswirkungen auf Betriebs- und Arbeitsmöglichkeiten haben.



## 2 Unmittelbare Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes

### 2.1 Soziale Sicherung und Arbeitsverhältnisse in der Prostitution

#### 2.1.1 Intention des Gesetzgebers

Der Gesetzgeber wollte durch das Prostitutionsgesetz die materielle und soziale Stellung der Prostituierten verbessern und ihnen einen direkten Zugang zur Pflichtversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung sowie der Rentenversicherung ermöglichen. Mit dem Zugang zur gesetzlichen Sozialversicherung sollte neben dem individuellen Vorteil für die Prostituierten auch ein gesellschaftlicher Vorteil erzielt werden: Durch die Einzahlung in die Sozialversicherung würden abhängig beschäftigte Prostituierte ihre Existenzsicherung bei Krankheit, Arbeitslosigkeit oder im Alter mitfinanzieren und nicht, wie bis dahin häufig in diesen Fällen, auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen sein.

Seitens des Gesetzgebers wird in der Begründung des ProstG darauf abgestellt, dass die Strafbarkeit der Förderung der Prostitution in der Praxis den Zugang zur Sozialversicherung unmöglich macht, weil kein Bordellbesitzer und keine Bordellbesitzerin Prostituierte bei der Sozialversicherung meldet, wenn er bzw. sie sich selbst hierdurch der Gefahr der Strafverfolgung aussetzt<sup>72</sup>. Folglich wurde dieses Hindernis mit der Streichung des § 180a I Nr. 2 StGB sowie der Änderung des § 181a II StGB beseitigt (siehe dazu II.2.4) und sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse wurden somit erleichtert. Nach § 3 ProstG steht das eingeschränkte Weisungsrecht im Rahmen einer abhängigen Tätigkeit der Annahme einer Beschäftigung im Sinne des Sozialversicherungsrechts nicht entgegen. Darüber hinaus wird vom Gesetzgeber Prostitution nicht als gegen die guten Sitten verstoßend gewertet<sup>73</sup>.

#### 2.1.2 Exkurs: Prostitution und Sozialversicherungsrecht

Auch vor dem Inkrafttreten des ProstG waren Prostituierte sozialversicherungsrechtlich nicht schutz- und rechtlos. Das Sozialversicherungsrecht ist wertneutral, Leistungen können nicht wegen einer „makelhaften“ Betätigung verweigert oder eingeschränkt werden<sup>74</sup>. Für die Begründung eines Sozialversicherungsverhältnisses reicht das Bestehen eines faktischen Arbeitsverhältnisses aus. Die Eintrittspflicht oder Eintrittsberechtigung in die Sozialversicherung kann allenfalls davon abhängen, ob die Betätigung gegen ein gesetzliches Verbot verstößt. Dies ist bei der Prostitution jedoch nicht der Fall. Bereits vor dem ProstG galt nach dem geltenden Sozialversicherungsrecht: „Steht die Prostituierte nach den tatsächlichen Umständen

---

<sup>72</sup> BT-Drucksache 14/5958

<sup>73</sup> ebenda

<sup>74</sup> Heine 2001

ihrer Betätigung in einem Beschäftigungsverhältnis, ist sie sozialversicherungspflichtig. Eine vorgebliche Sittenwidrigkeit ihrer Betätigung steht dem – der Wertneutralität des Sozialrechts wegen – nicht entgegen. Zwar verbietet das Strafrecht die gewerbsmäßige Förderung der Prostitution und ihre Ausnutzung. Doch nicht die Prostituierte, sondern der Betriebsinhaber verstößt gegen ein Strafgesetz. Verbotene Beschäftigungsverhältnisse schließen die Versicherungspflicht nur dann aus, wenn sich beide Teile durch die Beschäftigung strafbar gemacht haben, nicht jedoch, wenn sich die Strafandrohung alleine gegen den Unternehmer richtet. Ist die Prostituierte selbstständig tätig, dann gelten für sie alle sozialversicherungsrechtlichen Regelungen, die sich auf selbstständig Tätige erstrecken.“<sup>75</sup> Demzufolge hatte das ProstG im Wesentlichen klarstellenden Charakter. „Seine Regelungen wirken für das Bestehen eines Sozialversicherungsverhältnisses nicht konstitutiv, sondern deklaratorisch.“<sup>76</sup>

Unabhängig von einer möglicherweise vorliegenden sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit hatten Prostituierte die Möglichkeit, genauso wie andere Selbstständige, freiwillig Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung einzuzahlen oder sich auf Antrag pflichtzuversichern und somit wie Pflichtversicherte behandelt zu werden. Letzteres setzt jedoch voraus, dass es sich nicht um eine nur vorübergehende Selbstständigkeit handelt und der Antrag auf Pflichtversicherung innerhalb von fünf Jahren nach der Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit beantragt wird. Hierfür reichte das Bestehen der Unternehmereigenschaft im Sinne des Steuerrechts aus, da die steuerliche Klassifizierung einer Betätigung ein wichtiges Indiz für das Vorliegen einer abhängig oder selbstständig ausgeübten Tätigkeit ist. In der Rentenversicherung freiwillig Versicherte haben darüber jedoch keinen Zugang zu anderen Sozialversicherungssystemen<sup>77</sup>. Die Antragsfrist auf Pflichtversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung von fünf Jahren nach Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit beginnt bei Prostituierten frühestens am 1. Januar 2002.<sup>78</sup>

Nach dem Territorialprinzip gelten die Vorschriften über Versicherungspflichtigkeit und Versicherungsberechtigung für alle Personen, unabhängig vom Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthaltsort, die im Inland beschäftigt oder selbstständig sind. „Das ProstG gilt demnach auch für ausländische Prostituierte bei Aufenthalt und Tätigkeit im Inland. Auf den legalen oder illegalen Aufenthaltsstatus kommt es nicht an; für das Vorliegen einer Beschäftigung im Sinne der Sozialversicherung ist allein die tatsächliche Ausübung der Tätigkeit entscheidend. Die Versicherung bezieht sich ferner auf Grenzgänger, das heißt auf Personen, die im Ausland wohnen, wenn sie der Prostitution in Deutschland nachgehen.“<sup>79</sup>

Aufgrund der sozialrechtlichen Situation dürfte folglich die soziale Sicherung von Prostituierten kein wesentliches Problem darstellen. Der Zugang zur gesetzlichen Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung wäre über das Feststellen eines Arbeitsverhältnisses in einem Bordell oder andersartigen Prostitutionsbetrieb gewährleistet. Selbstständig tätige Prostituierte hätten jederzeit freiwillige Beiträge oder auf Antrag Pflichtbeiträge in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlen können. Die Praxis gestaltet sich jedoch anders.

---

<sup>75</sup> ebenda, S. 5

<sup>76</sup> ebenda

<sup>77</sup> Heine 2001

<sup>78</sup> Büchel 2004

<sup>79</sup> Leube 2002, S. 85

## 2.1.3 Soziale Sicherung von Prostituierten

### 2.1.3.1 Krankenversicherung

Die Untersuchungsergebnisse zur Frage der Krankenversicherung zeigen, dass Prostituierte zwar überwiegend krankenversichert sind, aber nicht als Prostituierte. Drei Hauptergebnisse lassen sich formulieren:

#### *Die weitaus meisten Befragten waren krankenversichert*

Von den schriftlich befragten Prostituierten waren die weitaus meisten in irgendeiner Form krankenversichert.<sup>80</sup> Nur ein kleiner Teil war nicht krankenversichert<sup>81</sup>, einige von ihnen (18) waren es aber zu einem früheren Zeitpunkt. Im Vergleich: In der Gesamtbevölkerung sind 89 % in einer gesetzlichen und 9 % in einer privaten Krankenversicherung versichert.<sup>82</sup>

Tabelle 2: Krankenversicherungsstand von Prostituierten

	alle Befragten	hauptberuflich <sup>1</sup>	nebenberuflich <sup>1</sup>
krankenversichert	265 (86,9 %)	145 (84,8 %)	119 (89,5 %)
nicht krankenversichert	40 (13,1 %)	26 (15,2 %)	14 (10,5 %)
<b>Gesamt</b>	<b>305</b>	<b>171</b>	<b>133</b>

<sup>1</sup> Angaben zur Prostitution als Haupt- oder Nebentätigkeit liegen von 304 Befragten vor.

Der etwas höhere Krankenversicherungsstand bei den nebenberuflich als Prostituierte Tätigen erklärt sich vor allem daraus, dass sie über ihren Hauptberuf oder aufgrund des Bezugs sozialer Leistungen krankenversichert waren.<sup>83</sup>

Nicht Krankenversicherte waren in allen Alters- und Einkommensgruppen zu finden. Das Lebensalter und die Höhe des zur persönlichen Verfügung verbleibenden Einkommens aus der Prostitution hatten bei den Befragten keinen entscheidenden Einfluss darauf, ob sie krankenversichert waren oder nicht.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> Von ihnen gaben 14 Befragte an, sowohl den Arbeitgeber- als auch den Arbeitnehmeranteil zu bezahlen. Für elf von ihnen war die Prostitutionstätigkeit die Haupteinverdienstquelle. In diesen Fällen handelte es sich offenbar um ein fingiertes oder Scheinarbeitsverhältnis, um den Befragten den Zugang zu einer gesetzlichen Krankenkasse zu ermöglichen.

<sup>81</sup> Davon waren 34 Frauen, 4 Männer und 2 Transsexuelle.

<sup>82</sup> <http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/themen/gesundheit/index.php>, 3. Juli 2005

<sup>83</sup> Ein Viertel (25,2 %) der nebenberuflich tätigen Befragten ging einer anderweitigen Berufstätigkeit als Angestellte/r bzw. Beamtin/Beamter nach oder befand sich noch in der schulischen oder beruflichen Ausbildung. Ein weiteres Achtel (12,5%) bezog Leistungen des Arbeits- oder Sozialamtes und war darüber krankenversichert. Die nebenberuflich Tätigen waren zum einen häufiger in der AOK, einer Ersatz- oder Betriebskrankenkasse versichert als die hauptberuflich Tätigen (79,0 % gegenüber 63,0 % der Krankenversicherten) und zum anderen deutlich häufiger selbst pflichtversichert als diejenigen, die die Prostitution hauptberuflich ausübten (39,8 % gegenüber 10,1 % der Krankenversicherten).

<sup>84</sup> Die meisten nicht Krankenversicherten (24) waren zwischen 25 und 39 Jahre alt. Überraschenderweise war der prozentuale Anteil der Krankenversicherten bei den eher besser Verdienenden hauptberuflich Tätigen (verschiedene Einkommensstufen zwischen 2.500 bis 5.000 Euro monatlich)

Von den persönlich Befragten, die der Prostitution neben einer anderweitigen Beschäftigung nachgingen, waren alle über ihren Hauptberuf krankenversichert.

In bisherigen Untersuchungen zur Situation von Prostituierten waren zum Teil deutlich weniger Befragte krankenversichert. So waren von 250 Probandinnen der EVA-Studie nur 64 % krankenversichert<sup>85</sup>, die Evaluation der Ausstiegsarbeit von zwei Prostituiertenberatungsstellen in Nordrhein-Westfalen<sup>86</sup> ergab bei den dokumentierten Klientinnen einen Krankenversicherungsstand von 76,8 %<sup>87</sup>. Der höhere Krankenversicherungsstand bei den Befragten der vorliegenden Untersuchung kann jedoch eher als Tendenz in Richtung eines gestiegenen Bewusstseins bezüglich der Notwendigkeit einer Krankenversicherung gesehen werden. Ein echter Vergleich vor und nach dem ProstG ist aufgrund der unterschiedlichen Anlagen der Untersuchungen nicht möglich. Zu vermuten ist, dass die Bemühungen von Beratungsstellen, ihre Klientinnen zum Abschluss einer Krankenversicherung zu motivieren, Früchte getragen haben.

Auf den ersten Blick scheint bei den Befragten die Krankenversicherung als solche kein wesentliches Problem darzustellen. Demgegenüber teilte das saarländische Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales jedoch mit, dass nur wenige der Prostituierten im Saarland krankenversichert seien. Gründe wären neben fehlenden individuellen Voraussetzungen für die Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Krankenkasse die Weigerung privater Krankenversicherungen, Prostituierte aufzunehmen<sup>88</sup>. Das schleswig-holsteinische Ministerium für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren berichtete für Lübeck von einer steigenden Tendenz nicht krankenversicherter Prostituierter. Von 191 Klientinnen der Beratungsstelle für Sexuelle Gesundheit und AIDS des Gesundheitsamtes Lübeck waren lediglich 59 % in einer Krankenkasse<sup>89</sup>.

Die Befragung der Krankenkassen ergab keine Aussagen zur Zahl der versicherten Prostituierten (siehe unten).

### *Der Versicherungsstatus war unterschiedlich*

Annähernd drei Viertel (71,5 %) der versicherten Befragten waren in gesetzlichen Krankenkassen, ein kleinerer Teil war in privaten Kassen versichert.

---

ches Nettoeinkommen aus der Prostitution) mit 75,0 % bis 77,8 % sogar etwas geringer als in den darunter liegenden Einkommensbereichen (zwischen 81,3 % und 90,9 %). Ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen Alter, Einkommen und Krankenversicherung bzw. Nichtversicherung bestand jedoch nicht.

<sup>85</sup> Leopold/Steffan 1997

<sup>86</sup> Leopold 2001

<sup>87</sup> Davon waren jedoch etliche Klientinnen bereits aus der Prostitution ausgestiegen und erhielten Leistungen vom Sozialamt, waren also über ihren Status als Sozialhilfeempfängerin gesetzlich Krankenversicherten weitgehend gleichgestellt.

<sup>88</sup> Schreiben des Ministeriums für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 2. September 2004

<sup>89</sup> Anlage zum Schreiben des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Familie, Jugend und Senioren des Landes Schleswig-Holstein vom 21. Juni 2005: Von 191 Prostituierten, die zwischen dem 15. April 2002 und dem 31. Januar 2005 die STD-Beratungsstelle aufgesucht haben, wurden vorliegende Sozialdaten ausgewertet. Von diesen waren 41 % in keiner Krankenkasse. 26 % waren in der AOK, 14 % in einer Ersatz- und 9 % in einer Betriebskrankenkasse versichert. 3 % waren privat krankenversichert.

Tabelle 3: Art der Krankenkasse

Krankenkasse	alle Befragten <sup>1</sup>	hauptberuflich <sup>1</sup>	nebenberuflich <sup>1</sup>
AOK	91 (37,0 %)	44 (32,4 %)	47 (43,1 %)
Ersatzkasse	50 (20,3)	22 (16,2 %)	28 (25,7 %)
Betriebskrankenkasse	35 (14,2 %)	21 (15,4 %)	14 (12,8 %)
private Krankenversicherung	70 (28,5 %)	49 (36,0 %)	20 (18,3 %)
<b>Gesamt</b>	<b>246</b>	<b>136</b>	<b>109</b>

<sup>1</sup> Nicht von allen krankenversicherten Befragten lagen Angaben zur Krankenkasse sowie zum Tätigkeitsstatus vor.

Mehr als zwei Drittel der krankenversicherten Befragten war selbst versichert (68,2 %), fast ein Drittel war als Familienangehörige bzw. Familienangehöriger krankenversichert.

Tabelle 4: Krankenversicherungsstatus von Prostituierten

Versicherungsstatus	alle Befragten <sup>1</sup>	hauptberuflich <sup>1</sup>	nebenberuflich <sup>1</sup>
selbst freiwillig versichert	110 (44,9 %)	80 (58,8 %)	30 (27,8 %)
selbst pflichtversichert	57 (23,3 %)	14 (10,3 %)	42 (38,9 %)
als Familienangehörige/r	78 (31,8)	42 (30,9 %)	36 (33,3 %)
<b>Gesamt</b>	<b>245</b>	<b>136</b>	<b>108</b>

<sup>1</sup> Nicht von allen krankenversicherten Befragten lagen Angaben zum Versicherungsstatus sowie zum Tätigkeitsstatus vor.

Der Versicherungsstatus als Familienmitglied ist problematisch. Nach § 9 SGB V dürfen in gesetzlichen Krankenkassen kostenlos mitversicherte Familienmitglieder nicht hauptberuflich selbstständig erwerbstätig sein und über kein eigenes Gesamteinkommen von derzeit 345,- Euro bzw. als geringfügig Beschäftigte bis 400,- Euro verfügen, anderenfalls müssen sie sich selbst krankenversichern. Das Einkommenskriterium könnten theoretisch jedoch nur 13 und somit ein kleiner Teil der familienversicherten Befragten erfüllen.<sup>90</sup> Die meisten lagen eindeutig über diesen Einkommengrenzen. Sie waren zwar krankenversichert, dabei handelte es sich jedoch um ein unrechtmäßiges Versicherungsverhältnis und im Falle der Aufdeckung<sup>91</sup> drohen Regressforderungen seitens der Krankenkassen.

<sup>90</sup> Von 215 Befragten liegen Angaben darüber vor, wo und wie sie krankenversichert sind sowie zur Höhe ihres monatlichen Einkommens aus der Prostitution. Davon waren 24,2 % (52) als Familienangehörige in einer gesetzlichen Krankenkasse versichert. 13 von ihnen hatten ein monatliches Nettoeinkommen aus der Prostitution bis zu 500 Euro.

<sup>91</sup> Dies kann z. B. bei einem Unfall im Bordell und einem damit verbundenen Krankenhausaufenthalt der Fall sein.

Etliche Befragte, die nicht Mitglied einer gesetzlichen Krankenkasse waren, würden es jedoch gerne sein. Von 50<sup>92</sup> in privaten Krankenkassen Versicherten wäre der größte Teil (22=44 %) in Zukunft auf jeden Fall gerne in einer gesetzlichen Krankenkasse, ein weiteres gutes Drittel (17=35 %) könnte es sich grundsätzlich vorstellen („kommt drauf an“). Von 34<sup>93</sup> nicht Krankenversicherten wären die weitaus meisten (24=71 %) in Zukunft auf jeden Fall gerne in einer gesetzlichen Krankenkasse, weitere vier Prostituierte könnten es sich grundsätzlich vorstellen („kommt drauf an“).

#### *Nur sehr wenige Befragte waren offiziell als Prostituierte krankenversichert*

Wie viele Prostituierte unter der Berufsbezeichnung „Prostituierte“ zurzeit bei einer gesetzlichen Krankenkasse versichert sind, ist aufgrund des derzeitigen Kennzeichnungsverfahrens nicht ersichtlich. Die Kassen erhalten vom jeweiligen Arbeitgeber die Angaben zur ausgeübten Tätigkeit eines Beschäftigten ausschließlich über den Tätigkeitsschlüssel der Meldung zur Sozialversicherung, dieser lautet für Prostituierte unverändert „913“. Er umfasst von „Annonceur/in“ bis „Zapfer/in“ insgesamt 101 Berufe und Tätigkeiten. Bis auf „Liebesmädchen“ und „Prostituierte“ handelt es sich um solche aus dem Hotel- und Gaststättenbereich. Nach Auskunft des Verbandes der Angestellten-Krankenkassen (VdAK) und des Arbeiter-Ersatzkassen-Verbandes (AEV) benötigen die Krankenkassen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben keine besonderen Angaben zur Tätigkeit der bzw. des Versicherten. Eine weitergehende Differenzierung des Meldeverfahrens, die Prostituierte als eigene Gruppe erfasst, ist aus Sicht des VdAK/AEV nicht erforderlich.

175 Befragte machten Angaben dazu, unter welcher Bezeichnung sie krankenversichert sind. Von ihnen waren 13 hauptberuflich Tätige offiziell als „Prostituierte“ krankenversichert. Davon waren acht in privaten und fünf in gesetzlichen Krankenkassen. Zwölf gaben an, keine Schwierigkeiten gehabt zu haben, als Prostituierte aufgenommen zu werden.

Tabelle 5: Offiziell als Prostituierte krankenversichert

wie versichert	alle Befragten	hauptberuflich	nebenberuflich
als Prostituierte	13 (7,4 %)	13 (13,1 %)	-
unter anderer Berufsbezeichnung	162 (92,6 %)	86 (86,9 %)	76
<b>Gesamt</b>	<b>175</b>	<b>99</b>	<b>76</b>

Gründe dafür, sich unter einer anderen Berufsbezeichnung zu versichern, waren der Wunsch nach Anonymität sowie die Angst, sonst nicht in die Krankenkasse aufgenommen zu werden.<sup>94</sup>

<sup>92</sup> Nur von 50 privat Krankenversicherten liegen Angaben dazu vor, ob sie sich vorstellen können, als eine Möglichkeit des ProstG in Zukunft in eine gesetzliche Krankenkasse zu gehen.

<sup>93</sup> Nur von 34 nicht Krankenversicherten liegen Angaben dazu vor, ob sie sich vorstellen können, als eine Möglichkeit des ProstG in Zukunft in eine gesetzliche Krankenkasse zu gehen.

<sup>94</sup> 40,7 % meinten, es ginge keinen etwas an, womit sie ihr Geld verdienen und 16,1 % war es unangenehm, ihre Tätigkeit anzugeben. 43,2 % hatten Angst, sonst nicht aufgenommen zu werden.

Die Befragung der Krankenkassen nach einer veränderten Aufnahmepraxis von Prostituierten ergab ein sehr eingeschränktes Bild, da nur zwei private Krankenversicherungen sowie der VdAK/AEV Stellung nahmen.

Eine Verpflichtung zur Angabe des Berufes besteht in den Ersatzkassen für freiwillig versicherte Selbstständige nach Auskunft des VdAK/AEV nicht. Auch betrachten die Mitgliedskassen der beiden Verbände<sup>95</sup> „die Durchführung der Versicherung von Arbeitnehmern einzelner Berufszweige ohne jegliche Vorbehalte. Wichtig für deren Arbeit ist der gesetzliche Auftrag, den nach Vorschriften des Sozialgesetzbuches zu versichernden Personenkreis eine service- und leistungsstarke Krankenkasse zu bieten.“<sup>96</sup> Für die Aufnahme in eine der Mitgliedskassen gelten die Versicherungspflichtigkeit nach § 5 SGB V<sup>97</sup> oder Versicherungsberechtigung nach § 9 SGB V<sup>98</sup>. In der Praxis scheitert für viele Prostituierte die freiwillige Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Krankenkasse an fehlenden Vorversicherungszeiten.

Bei Anträgen auf Mitgliedschaft in einer privaten Kasse muss aufgrund der individuellen Risikoabschätzung und der daraus resultierenden Beitragsbemessung für bestimmte Leistungen immer der Beruf angegeben werden. Für private Krankenkassen besteht kein Kontrahierungszwang, sie können also Einzelpersonen, aber auch ganze Berufsgruppen von der Aufnahme ausschließen. So nimmt beispielsweise die „NÜRNBERGER“ Prostituierte „zur Zeit nicht“ auf. Es sei aber nicht auszuschließen, dass bei der NÜRNBERGER Prostituierte unter Angabe eines anderen Berufes versichert seien, dies führe jedoch nicht zum Rücktritt nach § 16 VVG<sup>99</sup>. „Die Continentale“ äußerte sich für die mit ihnen verbundene Europa Krankenversicherung AG Köln diesbezüglich nicht eindeutig. Das ProstG hätte keine Auswirkungen auf die Aufnahmemöglichkeiten. „An der besonderen Risikoerheblichkeit einer bestimmten Berufsgruppe ändert sich auch nichts durch eine gesetzliche Anerkennung. In allen Bereichen, die nicht von einem Kontrahierungszwang überlagert werden, entscheiden tarifbezogene Risikobewertungen über die Möglichkeiten einer Vertragsbegründung.“<sup>100</sup>

Nach Aussagen von Mitarbeiterinnen von Prostituiertenberatungsstellen, die sich umfassend über Krankenversicherungsmöglichkeiten für ihre Klientinnen informiert haben, nahm zumindest bis Anfang Juni 2004 nur die Deutsche Krankenversicherung (DKV) Prostituierte auf (AG Recht 1), laut telefonischer Auskunft eines Versicherungsmaklers im Mai 2005 aber auch die ARAG. Nach Auskunft eines Krankenversicherungsbeauftragten der DKV können sich Prostituierte dort sowohl offiziell als Prostituierte als auch mit einem entsprechenden Zusatzvermerk unter einer anderen Berufszeichnung zum gleichen Tarif wie andere Personen versichern, ausgenommen war im Oktober 2004 lediglich noch die Krankenhaustage-

---

<sup>95</sup> VdAK: BARMER Ersatzkasse, DAK – Deutsche Angestelltenkrankenkasse, Techniker Krankenkasse, Kaufmännische Krankenkasse – KKH, Hamburg Münchener Krankenkasse, HEK – Hanseatische Krankenkasse, Handelskrankenkasse.

AEV: Gmünder Ersatzkasse (GEK), HZK – Die ProfiKrankenkasse für Bau- und Holzberufe, KEH Ersatzkasse.

<sup>96</sup> Schreiben des VdAK und AEV vom 20. Dezember 2004

<sup>97</sup> In der Regel ein unterhalb der Versicherungspflichtgrenze liegendes abhängiges Beschäftigungsverhältnis. Die Versicherungspflichtgrenze wird jährlich vom Bundeskabinett beschlossen und liegt für 2005 bei einem Bruttoverdienst von monatlich bis zu 3.900 Euro bzw. jährlich bei 46.800 Euro.

<sup>98</sup> Voraussetzung sind bestimmte Vorversicherungszeiten in einer gesetzlichen Krankenkasse sowie der Beitritt innerhalb von drei Monaten nach Beendigung einer vorherigen Mitgliedschaft bzw. nach erstmaliger Aufnahme einer nichtversicherungspflichtigen Beschäftigung.

<sup>99</sup> NÜRNBERGER, Schreiben vom 23. November 2004

<sup>100</sup> Die Continentale, Schreiben vom 3. Dezember 2004

geldversicherung. Dem Antrag auf Aufnahme sind ein ärztliches Attest, ein HIV-Test sowie ein Drogen-Screening beizulegen (D/KVB).

Für selbstständig tätige Prostituierte, die nicht über die erforderlichen Vorversicherungszeiten verfügen, kämen derzeit offenbar nur zwei private Krankenkassen in Frage, bei denen sie sich offiziell unter der Berufsbezeichnung Prostituierte versichern können. Verfügen sie über entsprechende Vorversicherungszeiten, könnten sie sich auch freiwillig in einer Mitgliedskasse des VdAK/AEV versichern. Diese Voraussetzung erfüllen erfahrungsgemäß jedoch nur wenige hauptberuflich tätige Prostituierte.<sup>101</sup>

### 2.1.3.2 Alterssicherung

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass der Zugang zu einer Alterssicherung problematischer ist als der Zugang zur Krankenversicherung. Drei Hauptergebnisse lassen sich zusammenfassen:

#### *Nur annähernd die Hälfte der Befragten verfügte über eine Alterssicherung*

Von den 292 mit dem ausführlichen Fragebogen befragten Prostituierten verfügte nur annähernd die Hälfte über eine wie auch immer geartete Alterssicherung. Fast genauso viele waren für das Alter nicht abgesichert und sind somit mit großer Wahrscheinlichkeit später auf staatliche Unterstützung angewiesen.

Tabelle 6: Einzahlung in die Rentenversicherung (N=292)

	Anzahl	%
freiwillig <sup>1</sup>	41	14,0
Pflichtversichert	40	13,7
anderweitig vorgesorgt	56	19,2
<b>Σ vorhandene Alterssicherung</b>	<b>137</b>	<b>46,9</b>
keine Alterssicherung	133	45,5
keine Angaben	22	7,5

<sup>1</sup> Es ist nicht eindeutig, ob diejenigen, die die Variable „Ja, ich zahle freiwillig ein“ ankreuzten, unter Rentenversicherung die gesetzliche Rentenversicherung oder einen privaten Rentenversicherungsanbieter verstanden, sie also freiwillig Beiträge in die gesetzliche oder eine private Rentenversicherung einzahlten. Vor dem Hintergrund der Interviews muss davon ausgegangen werden, dass beide Möglichkeiten in Betracht kommen.

<sup>101</sup> So verfügten beispielsweise nur sehr wenige Klientinnen, die ausstiegsunterstützende Angebote von Fachberatungsstellen in Anspruch nahmen, über Vorversicherungszeiten (Leopold 2001). Auch berichten Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen immer wieder, dass die freiwillige Mitgliedschaft ihrer Klientinnen in einer gesetzlichen Krankenkasse häufig an fehlenden Vorversicherungszeiten scheitert.



### *Hauptberuflich tätige Prostituierte waren deutlich seltener im Alter abgesichert*

Hauptberuflich als Prostituierte tätige Befragte verfügten signifikant seltener über eine Alterssicherung als nebenberuflich Tätige. Das Risiko, im Alter nicht abgesichert zu sein, ist für hauptberufliche Prostituierte somit deutlich höher als für diejenigen, die der Prostitution nebenberuflich nachgehen.

Tabelle 7: Vorhandene Alterssicherung nach haupt- und nebenberuflich Tätigen\*

	Hauptberufliche	Nebenberufliche
vorhandene Alterssicherung	68 (43,3 %)	69 (61,1 %)
keine Alterssicherung	89 (56,7 %)	44 (38,9 %)
<b>Gesamt</b>	<b>157</b>	<b>113</b>

\*  $\chi^2=8,282$ ,  $P=0,004$

Der Wunsch, sich in Zukunft aus der Tätigkeit als Prostituierte einen Rentenanspruch zu erwerben, war bei den hauptberuflich tätigen Befragten jedoch deutlich vorhanden.<sup>102</sup>

Nebenberuflich Tätige ohne Alterssicherung waren Bezieherinnen und Bezieher von Sozialhilfe<sup>103</sup> und Hausfrauen sowie sich in schulischer oder universitärer Ausbildung befindende Befragte. Letztere unterscheiden sich diesbezüglich jedoch nicht von anderen Schülerinnen und Schülern sowie Studierenden.

Die nahe liegende Annahme, dass vor allem diejenigen mit einem niedrigeren Einkommen aus der Prostitution über keine Alterssicherung verfügen, ließ sich weder für die haupt- noch für die nebenberuflich tätigen Prostituierten bestätigen. Befragte ohne Alterssicherung waren zu annähernd gleichen Teilen in allen Einkommensgruppen zu finden. Die Annahme, dass vor allem jüngere Befragte über keine Alterssicherung verfügen, weil dies für sie noch in weiter Ferne liegt, bewahrheitete sich nur für die nebenberuflich tätigen Prostituierten.<sup>104</sup> Auch die Einstellung zur Prostitution als Beruf<sup>105</sup> sowie die bisherige Prostitutionsdauer spielten keine Rolle bei der Frage der Alterssicherung.

<sup>102</sup> Von 230 Befragten liegen Angaben sowohl zu ihrem Arbeitsstatus als Prostituierte (Haupt- oder Nebentätigkeit) und dazu vor, wie sie ihre berufliche Zukunft in der Prostitution sehen. Davon waren 137 hauptberuflich und 93 nebenberuflich tätig. Annähernd die Hälfte der Hauptberuflichen (65=47,4 %) wollte sich in Zukunft einen Rentenanspruch aus ihrer Prostitutionstätigkeit erwerben.

<sup>103</sup> Zum Zeitpunkt der Befragung kamen die Regelungen zu Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II (Hartz IV) noch nicht zum Tragen.

<sup>104</sup> Fasst man alle Altersstufen zu drei Stufen zusammen (jünger als 25 Jahre, 25 bis 45 Jahre, älter als 45 Jahre) und betrachtet dann in einer Dreischichttabelle Alter, Alterssicherung und Arbeitsstatus (haupt- oder nebenberuflich in der Prostitution), zeigte sich bei den nebenberuflich tätigen Befragten in der Altersgruppe über 45 Jahre ein signifikanter Unterschied ( $\chi^2=6,780$ ,  $P=0,034$ ). Im Gegensatz zu den anderen Altersgruppen verfügten bei ihnen fast alle über eine Alterssicherung. Demgegenüber waren bei den hauptberuflich Tätigen in allen neu gebildeten Altersgruppen hinsichtlich einer vorhandenen bzw. nicht vorhandenen Alterssicherung so gut wie keine Unterschiede feststellbar.

<sup>105</sup> Die Annahme, dass Befragte, die Prostitution als Beruf wie jeden anderen sehen und somit vielleicht eine größere Berufsidentität als Prostituierte haben, eher für das Alter vorsorgen als andere, bewahrheitete sich nicht.

Einen signifikanten Einfluss auf das Vorhandensein einer Alterssicherung hatte bei hauptberuflich als Prostituierte arbeitenden Befragten jedoch die Zeit, wie lange sie noch in der Prostitution verbleiben wollten. Je länger die Berufsperspektive, desto eher verfügten sie über eine Alterssicherung.<sup>106</sup> Hauptberufliche Prostituierte mit einer längerfristigen Berufsperspektive in der Prostitution sorgen offenbar eher für das Alter vor als diejenigen, die für sich keine längere Perspektive in der Prostitution sehen. Möglicherweise trägt aber auch eine vorhandene Altersvorsorge zu einer längerfristigen Perspektive in der Prostitution bei, während Prostituierte ohne eine Alterssicherung eher einen baldigen Ausstieg anstreben.

Aussagen von persönlich Befragten lassen die Annahme zu, dass die Frage der Alterssicherung eher mit dem individuellen Sicherheitsbedürfnis zusammenhängt.

„Ich habe eine private Rentenversicherung schon seit ich achtzehn bin. Ich bin so erzogen worden von meinen Eltern aus, man muss immer Sicherheitsdenken haben, ob das ein Bausparvertrag, eine Lebensversicherung oder sonst irgendwas ist. (...) Das ist bei mir immer schon gewesen und von daher hat das auch nichts mit der Tätigkeit zu tun, das ist egal, ob ich in der Gastronomie arbeite, ob ich als Fachübersetzer arbeite oder ob ich irgendwas anderes mache, das ist völlig Wurscht. Gerade in diesem Job ist das ganz wichtig.“ (P w 1/12f.)

„Das ist, glaube ich, auch von Frau zu Frau verschieden, wie doll sie die soziale Sicherheit braucht, dann wird sie sich entscheiden, die auf dem geringfügig anstrengendsten Weg vielleicht zu beziehen.“ (P w 3/27)

So war für nebenberuflich als Prostituierte arbeitende Interviewte die über den Hauptberuf laufende Renten- und Sozialversicherung ein wichtiges Argument, diesen nicht aufzugeben und die Prostitution nicht hauptberuflich auszuüben. Andere Befragte schlossen zusätzliche Versicherungen ab, um rundum abgesichert zu sein.

„Ich bin sozial abgesichert. Einmal durch meine feste Tätigkeit bin ich komplett beruflich abgesichert, Krankenversicherung, Sozial- und Rentenversicherung. Und zusätzlich habe ich eine private Unfallversicherung, wenn mir da irgendwas passiert, was ein bisschen teurer ist. Ich habe eine Zusatzklammer reingesetzt, dass ich halt diesen Beruf angegeben habe bei der Versicherung. Und die sind eigentlich auch relativ kulant gewesen. (...) Also ich habe dort ‚Gesellschafter‘ angegeben. Wenn ich jetzt zum Beispiel ins Ausland oder sonst wo hinfahre und es passiert dort irgendwas, dass ich halt abgesichert bin.“ (P m 4/11)

#### *Unterschiede in der Art der Alterssicherung, keine Aussagen über die Zahl pflichtversicherter Prostituierten möglich*

Auch hinsichtlich der Art der Alterssicherung zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen hauptberuflich und nebenberuflich tätigen Prostituierten. Von den nebenberuflichen Prostituierten waren die meisten pflichtversichert, hauptberufliche Prostituierte hatten zum größten Teil anderweitig für das Alter vorgesorgt.

<sup>106</sup> Von denjenigen, die nur noch bis zu zwei Jahren als Prostituierte arbeiten wollten, war nur gut ein Viertel (26,9 %) für das Alter abgesichert. Von denen, die noch zwei bis fünf Jahre in der Prostitution verbleiben wollten, verfügten 45,8 % und von denjenigen, die eine Berufsperspektive von mehr als fünf Jahren hatten, 60,6 % über eine Alterssicherung.  $\chi^2=6,647$ .  $P=0,036$

Tabelle 8: Art der Altersvorsorge bei haupt- und nebenberuflich Tätigen

	Hauptberufliche	Nebenberufliche
freiwillige Beiträge zur Rentenversicherung <sup>1</sup>	18 (26,5 %)	23 (33,3 %)
pfllichtversichert	10 (14,7 %)	30 (43,5 %)
anderweitig vorgesorgt	40 (58,8 %)	16 (23,2 %)
<b>Gesamt</b>	<b>68</b>	<b>69</b>

<sup>1</sup> Wie bereits oben erwähnt, ist nicht ersichtlich, ob unter Rentenversicherung die gesetzliche Rentenversicherung oder private Rentenversicherungsanbieter verstanden wurden, somit also freiwillig Beiträge in die gesetzliche oder eine private Rentenversicherung eingezahlt wurden.

Unter den pfllichtversicherten nebenberuflichen Prostituierten waren neben Angestellten und Beamtinnen bzw. Beamten auch Bezieher bzw. Bezieherinnen von Arbeitslosengeld oder -hilfe<sup>107</sup>, Hausfrauen sowie einzelne Selbstständige, sich in einer schulischen, beruflichen oder universitären Ausbildung Befindende und Bezieher und Bezieherinnen von Sozialhilfe. Bezieher und Bezieherinnen von Leistungen der Arbeitsagenturen sind für die Dauer ihres Leistungsanspruchs weiter pfllichtversichert, Hausfrauen können dies sein, wenn sie sich – wie eine persönlich Befragte – beispielsweise im Erziehungsurlaub befinden.

Wie viele Prostituierte seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes offiziell als solche in der gesetzlichen Rentenversicherung gemeldet sind, lässt sich – ebenso wie bei den Krankenkassen – aufgrund des Meldeverfahrens nicht feststellen. Für Prostituierte wurde von der Bundesagentur für Arbeit kein gesonderter Tätigkeitsschlüssel vergeben. Sie werden mit anderen Personengruppen unter dem Schlüssel „913“ erfasst (siehe oben). Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger kommt nach Auswertung der unter diesem Tätigkeitsschlüssel erfolgten Meldungen der Jahre 2001 bis 2003 zu dem Schluss, dass trotzdem davon ausgegangen werden kann, dass es bis Ende 2003 keine größere Zahl von versicherungspflichtigen Prostituierten gab. „Die derzeit vorliegenden Auswertungen der Entgeltmeldungen für Beschäftigungsverhältnisse der Jahre 2001 bis 2003 lässt aber dennoch eine Aussage über die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes zu. Während im Jahr 2001 367.797 Beschäftigungen mit dem Tätigkeitsschlüssel 913 gemeldet worden sind, wurden im Jahr 2002 zwar 382.297, im Jahr 2003 aber nur noch 364.848 Beschäftigungen gemeldet. Seit den Neuregelungen durch das Prostitutionsgesetz ist demnach die Zahl der mit dem Tätigkeitsschlüssel 913 gemeldeten Beschäftigungen sogar leicht zurückgegangen. Die Begründung von Beschäftigungsverhältnissen mit Prostituierten scheint demnach, zumindest bis Ende 2003, nicht in größerer Zahl erfolgt zu sein.“<sup>108</sup>

Private (anderweitige) Vorsorge für das Alter hatten größtenteils hauptberufliche Prostituierte getroffen. Darunter fallen vielfältige Arten von Alterssicherung. So nannten persönlich Befragte private Renten- oder Lebensversicherungen und andere Formen der Geldanlage. Einige verfügten darüber hinaus aus überwiegend langjährig zurückliegenden Beschäftigungsverhältnissen über minimale Rentenansprüche.

<sup>107</sup> Zum Zeitpunkt der Befragung kamen die Regelungen zu Arbeitslosengeld I und Arbeitslosengeld II (Hartz IV) noch nicht zum Tragen.

<sup>108</sup> Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Schreiben vom 14. Dezember 2004

Inwiefern das Vorhandensein anderweitiger Alterssicherungen (aber auch gesetzlicher Rentenansprüche) die tatsächlichen Lebenshaltungskosten im Alter decken kann, ist jedoch fraglich. Es ist nicht auszuschließen, dass auch diejenigen, die entsprechende Vorsorge getroffen haben, im Alter oder im Falle des Ausstiegs aus der Prostitution trotzdem auf staatliche Unterstützung angewiesen sind.

#### **2.1.4 Arbeitsverhältnisse in der Prostitution**

Der Gesetzesbegründung zum Prostitutionsgesetz zufolge scheiterte der Abschluss von Arbeitsverträgen neben der Sittenwidrigkeit bis dahin an dem strafrechtlichen Verbot der Förderung der Prostitution. Dieses Problem wurde mit der Streichung des § 180a I Nr. 2 sowie der Anpassung des § 181a II StGB behoben.

Bordellbetreiber haben seit Einführung des ProstG faktisch wie rechtlich die Möglichkeit, die bei ihnen freiwillig und ohne Ausbeutung beschäftigten Prostituierten bei der Sozialversicherung anzumelden, ohne sich wegen Förderung der Prostitution strafbar zu machen. Prostituierte haben seitdem die Möglichkeit, rechtlich abgesichert und unter angemessenen Bedingungen freiwillig als abhängig Beschäftigte (in Bordellen) oder auch selbstständig zu arbeiten.

##### **2.1.4.1 Exkurs: Die Agenturen für Arbeit**

###### *Arbeitsvermittlung in die Prostitution*

Anfang Februar 2005 entzündete sich in den deutschen Medien eine aufgeregte Debatte darüber, ob Arbeitslose in die Prostitution vermittelt werden könnten. Stein des Anstoßes war ein Artikel, der am 20. Januar 2005 im britischen Sunday Telegraph erschienen war und behauptete, dass seit der Gesetzesreform (ProstG) die Bundesagentur für Arbeit Sexarbeiterinnen in Bordelle vermittelt und darüber hinaus Arbeitslose in die Prostitution gezwungen würden.<sup>64</sup>

An sich kann das Verbot der Vermittlung in sittenwidrige Tätigkeit nach § 36 I SGB III mit Inkrafttreten des ProstG für Tätigkeiten in der Prostitution nicht mehr zur Anwendung kommen, mit der Konsequenz, dass die Arbeitsvermittlung in Beschäftigungsverhältnisse in der Prostitution nicht mehr abgelehnt werden kann. Dementsprechend könnten Prostituierte und Stellenanbieter die Vermittlungsdienste der Agenturen für Arbeit bezüglich eines derartigen Beschäftigungsverhältnisses in Anspruch nehmen.

---

<sup>64</sup> In dem Artikel schilderte die Deutschland-Korrespondentin Claire Chapmann den Fall einer Kellnerin aus Berlin. Die 25-jährige Programmiererin war bereits länger arbeitslos und fiel nun unter die neuen Hartz IV Regelungen, musste also eine „zumutbare“ Arbeit annehmen, um Anspruch auf ALG II zu haben. Die Frau hatte ihrer zuständigen Berliner Arbeitsagentur angegeben, sie hätte früher in Cafés gekellnert und könne dies auch wieder tun. Daraufhin bekam sie ein Jobangebot zugeschickt. Bei der telefonischen Kontaktaufnahme bemerkte sie, dass es sich bei dem potentiellen Arbeitgeber um ein Bordell handelte. Sie weigerte sich, sich dort vorzustellen. Laut Sunday Telegraph drohten der Frau Konsequenzen: die Kürzung oder komplette Streichung ihres Arbeitslosengeldes (EMMA Mai/Juni 2005).

Die Agenturen für Arbeit vermitteln jedoch aufgrund einer geschäftspolitischen Entscheidung nicht im Bereich Prostitution. Zur Begründung verweist das BMWA darauf, dass die Agenturen für Arbeit aus allgemein geltenden Verwaltungsgrundsätzen und der sich daraus ergebenden Fürsorgepflicht Wertvorstellungen, über die gesellschaftlicher Konsens besteht, bei der Vermittlungsarbeit zu berücksichtigen haben. Dementsprechend werden derartige Stellenangebote oder Angebote von Bewerberinnen bzw. Bewerbern von den Agenturen für Arbeit nicht entgegengenommen. Durch diese grundsätzliche Entscheidung wurde sichergestellt, dass Arbeitslose nicht ungewollt Stellenangebote aus diesem Bereich erhalten und die individuellen Persönlichkeitsrechte gewahrt bleiben. Deshalb stellt sich auch nicht die Frage leistungsrechtlicher Konsequenzen wegen Arbeitsablehnung.<sup>65</sup>

### *Ausstiegshilfen*

Die Intention des ProstG war, die Diskriminierung von Prostituierten zu verringern und ihnen Zugang zu sozialer Sicherung zu geben. Gleichzeitig wurde vom Gesetzgeber aber auch ausdrücklich postuliert, die berufliche Neuorientierung und der Ausstieg aus dem Milieu zu erleichtern: „Prostituierte sollen jederzeit die Möglichkeit haben, aus ihrer Tätigkeit aussteigen, z. B. indem sie Umschulungsmaßnahmen in Anspruch nehmen können.“ (BT-Drs. 14/5958)

Ausstiegshilfen wurden in den letzten Jahrzehnten überwiegend von Fachberatungsstellen angeboten. Die Palette der Angebote fächert sich u. a. in Beratung und Unterstützung beim Aus- oder Umstieg, Schuldenregulierung sowie Integrationshilfen in den Arbeitsmarkt auf. Häufig handelte es sich dabei um Modellprojekte, die vom Land und/oder der EU finanziert wurden. In den letzten Jahren konnte beobachtet werden, dass diese Förderung zurück gefahren wurde.<sup>66</sup> Fachberatungsstellen beklagen die Streichung öffentlicher Mittel, die zur Folge hat, dass die Arbeit in diesem Bereich erheblich erschwert wurde. Hinzu kommen „die schwierige wirtschaftliche Situation und die dadurch bedingten schlechten beruflichen Perspektiven, die es den Frauen sehr schwer machen, den Ausstieg zu realisieren.“<sup>67</sup> Diese Entwicklung hat jedoch keinen Bezug zum ProstG, Kürzungen sind auch in anderen Bereichen und zu anderen Themen zu beobachten.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Fachberatungsstellen beschreiben die Ausstiegsarbeit als zeitintensiv. Für jede Prostituierte wird ein individuelles Ausstiegskonzept erarbeitet. Die Beraterinnen und Berater suchen dabei nach Arbeits-, Beschäftigungs-, Praktikums- und

---

<sup>65</sup> Schreiben des BMWA, Referat IIA4 vom 7. Februar 2005 sowie Stellungnahme des Pressesprechers Ulrich Waschki der Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg, der telefonisch erklärte, ein solches Arbeitsangebot in der Prostitution könne abgelehnt werden, „ohne dass die Gelder gestrichen werden. Wenn einer Frau ein solches Angebot unterbreitet wurde, könne es nur daran liegen, dass das Bordell oder der Nachtclub verschwiegen haben, um welche Art von Etablissement es sich handelt.“

<sup>66</sup> Aussagen der Länderministerien bestätigen, dass kaum noch Ausstiegsprogramme für Prostituierte durchgeführt bzw. gefördert werden.

<sup>67</sup> Jutta Geißler-Helke, Leiterin der Dortmunder Mitternachtsmission, in einem Interview vom 12. 8. 2004 in der taz. Im Jahr 2003 waren 61 Prostituierte mit Hilfe der Mitternachtsmission ausgestiegen. Ähnliche Fallzahlen wurden von Madonna e.V., Bochum genannt: die Ausstiegsberatung wird jährlich von etwa 100 Frauen kontaktiert. Auch Gesundheitsämter beraten individuell zum Ausstieg. So ermöglicht beispielsweise das Gesundheitsamt Esslingen Prostituierten in Kooperation mit (Sozialamt) und Arbeitsamt den Ausstieg. Die Sozialarbeiterin spricht von einer konstant bleibenden jährlichen Anzahl aussteigewilliger Prostituierte, die sie begleitet (N=9).

Berufsfindungsmöglichkeiten außerhalb der Sexindustrie, bieten Schuldenregulierung an und begleiten Prostituierte beim Wiederaufbau sozialer Kontakte oder bei therapeutischen Maßnahmen. „Die furchtbaren Kürzungen können nicht so einfach aufgefangen werden“<sup>68</sup> und auch nach Einführung des ProstG sollten Ausstiegshilfen finanziell gefördert werden.

Aus dem Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten ergab sich für die Bundesagentur für Arbeit im Hinblick auf den Schutzgedanken des Gesetzes die Aufgabe, ihre Vermittlungsmöglichkeiten zugunsten eines Ausstiegs aus der Tätigkeit als Prostituierte zur Verfügung zu stellen. Prostituierte, die den Ausstieg aus dem bisherigen Gewerbe anstreben, können die Vermittlungs- und Beratungsdienste der Agentur nutzen.

Prostituierte sind jedoch keine eigenständige Zielgruppe von Maßnahmen der Arbeitsförderung. Die Bundesagentur für Arbeit nimmt aber an, dass Prostituierte in hohem Maße zu den besonders förderungsbedürftigen Personengruppen wie Langzeitarbeitslose gehören oder dem Personenkreis der Ungelernten zuzuordnen sind, der eine Zielgruppe der Weiterbildungsförderung bildet. Spezielle Ausführungsvorschriften für die Weiterbildungsförderung von ausstiegswilligen Prostituierten gibt es nicht. Die für den Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung bestehenden gesetzlichen Regelungen und die hierzu bestehenden Durchführungsanweisungen haben Gültigkeit für alle Personen, die eine geförderte berufliche Qualifizierung anstreben. Die Förderung umfasst die Übernahme der Weiterbildungskosten und bei Erfüllung der Voraussetzungen auch die Zahlung einer Lebensunterhaltsleistung. Sofern die Voraussetzungen dieser Lebensunterhaltsleistung nicht vorliegen, haben die Agenturen für Arbeit die Möglichkeit, ein so genanntes pauschaliertes ESF-Unterhaltsgeld aus den Mitteln des Europäischen Sozialfonds zu zahlen.<sup>69</sup>

#### **2.1.4.2 Mögliche Arbeitsverhältnisse in der Prostitution**

##### *Abhängig Beschäftigte*

Für die Annahme eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses reicht es laut Begründung zum ProstG aus, dass eine Tätigkeit ausgeübt wird, die gekennzeichnet ist

- durch ein eingeschränktes Direktionsrecht des Arbeitgebers bei einem Höchstmaß an Eigenverantwortung der Prostituierten,
- durch eine gewisse Eingliederung im Betrieb,
- durch die Freiwilligkeit der Tätigkeit.

Kennzeichnend für den Status von Arbeitnehmer/innen ist generell die persönliche (=sachliche und arbeitsorganisatorische Abhängigkeitselemente) und wirtschaftliche Abhängigkeit vom Arbeitgeber.

##### *Arbeitnehmerähnliche Selbstständige*

Hier handelt es sich um Selbstständige, die jedoch sozial besonders schutzbedürftig sind. Arbeitnehmerähnliche Selbstständige sind nicht identisch mit arbeitnehmerähnlichen Perso-

<sup>68</sup> Jutta Geißler-Helke, Leiterin der Dortmunder Mitternachtsmission, in einem Interview vom 12. 8. 2004 in der taz.

<sup>69</sup> Schreiben der Bundesagentur für Arbeit vom 12. April 2005

nen. Es handelt sich um echte Selbstständige, die aber aufgrund einer besonderen sozialen Schutzbedürftigkeit in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden. Inhaltlicher Kern einer Einordnung als „arbeitnehmerähnlicher Selbstständiger“ im Sinne des § 2 SGB VI ist der Umstand, dass die bzw. der Betroffene aufgrund der Art der selbstständigen Tätigkeit kein derart hohes Einkommen erzielt, dass privat eine angemessene Altersversorgung sicher gestellt werden könnte.

Prostituierte, die regelmäßig in einem Bordell arbeiten, ohne dort angestellt zu sein, könnten als so genannte arbeitnehmerähnliche Selbstständige versicherungspflichtig gemäß § 2 I Nr. 9 SGB VI sein. Ebenso kann eine Prostituierte, die nicht im Bordell tätig ist, aber nur Kunden bedient, die von einem Auftraggeber vermittelt werden, als arbeitnehmerähnliche Selbstständige rentenversicherungspflichtig sein. Diese arbeitnehmerähnlichen Selbstständigen haben die Rentenversicherungsbeiträge selbst zu zahlen, der Auftraggeber ist hieran nicht beteiligt (vgl. § 169 Nr. 1 SGB IV).

### *Selbstständige*

Selbstständigkeit liegt nur dann vor, wenn die Tätigkeit und die Arbeitszeit frei bestimmt werden können und keinerlei persönliche Abhängigkeit vorliegt. Die selbstständige Tätigkeit ist zudem geprägt von unternehmerischen Merkmalen und dem Tragen des unternehmerischen Risikos von Gewinn und Verlust. Aus den oben beschriebenen Kriterien ergibt sich, dass in den meisten Fällen nur dann eine selbstständige Tätigkeit bejaht werden kann, wenn sie die Merkmale unternehmerischen Handelns aufweist. In der Praxis gehört dazu:

- Leistung auf eigene Rechnung,
- Einsatz von Kapital und eigenen Maschinen,
- eigene Entscheidung über Preisgestaltung,
- die Einstellung von Personal,
- Bestimmung der Zahlungsweise der Kunden,
- freie Kundenakquisition,
- Werbung.

#### **2.1.4.3 Tatsächliche Arbeitsverhältnisse in der Prostitution**

Die soziale und materielle Absicherung von Prostituierten – ein Kernanliegen des ProstG – sollte somit dadurch erreicht werden, dass im Prostitutionsbereich abhängige Beschäftigungsverhältnisse geschaffen bzw. eingegangen werden. Fakt ist, dass es bis zum heutigen Zeitpunkt nur vereinzelte Arbeitsverträge in der Prostitution gibt.

Von den persönlich befragten Prostituierten hatte niemand einen Arbeitsvertrag als Prostituierte.

Von den schriftlich befragten Prostituierten (N=305) gaben drei (1 %) an, einen Arbeitsvertrag als Prostituierte zu haben, veranlasst wurde dies in zwei Fällen vom Betreiber. Die Angaben dazu waren allerdings widersprüchlich. Acht Befragte (2,6 %) hatten einen Arbeitsvertrag über eine andere Tätigkeit, beispielsweise als Barfrau, Hostess, Wirtschaftlerin oder Te-

lefonistin. Acht Befragte (2,6 %) gaben an, einen Minijob zu haben und neun weitere (2,9 %) waren in irgendeiner Art und Weise im Prostitutionsbereich angestellt. Die weitaus meisten (72,8 %=222) arbeiteten selbstständig.<sup>109</sup>

Dieses Ergebnis deckt sich mit Aussagen der Mitarbeiterinnen von Beratungsstellen, denen nur vereinzelt Verträge oder Minijobs bekannt sind bzw. die angaben, dass Prostituierte quasi als „Subunternehmerinnen bzw. Subunternehmer mit den Pflichten von Angestellten“ tätig seien.

Von den 22 schriftlich befragten Betreibern und Betreiberinnen gaben 17 an, dass die bei ihnen tätigen Prostituierten als Selbstständige arbeiten würden. Nur eine Betreiberin aus Baden-Württemberg beschäftigte Prostituierte sowohl als Angestellte mit Arbeitsvertrag als auch mit Basisgehalt und Provision. In beiden Fällen wurden die Prostituierten je nach Wunsch entweder als Angestellte einer Künstleragentur oder als Prostituierte bei den Sozialversicherungen gemeldet. In zwei Betrieben hatten Prostituierte Minijobs als Animierdame bzw. Aushilfe.

Ein ähnliches Ergebnis ergaben die persönlichen Interviews mit zehn Betreibern. Zum Zeitpunkt der Befragung waren in keinem Betrieb Prostituierte mit einem Arbeitsvertrag eingestellt. Die Betreiber führten dabei als Hauptargument an, dass die Prostituierten dies nicht wünschten. Dies wurde durch die Befragung von Prostituierten bestätigt. Von 292 schriftlich befragten Prostituierten wünschte nur ein sehr kleiner Teil (17) auf jeden Fall einen Arbeitsvertrag als Prostituierte. Für etliche käme es auf die Bedingungen an (85). Über 60 % (178) standen einem Arbeitsvertrag jedoch mehr oder weniger ablehnend gegenüber. Von ihnen wollten 93 Befragte<sup>110</sup> auf keinen Fall einen entsprechenden Arbeitsvertrag und 85<sup>111</sup> konnten sich dies nur schwer vorstellen.

Im Interview führte eine Prostituierte dazu aus:

„Ich denke, richtig hilfreich wäre ein Arbeitsvertrag für gar keine Prostituierte. Man muss sehr vorsichtig sein mit Arbeitsverträgen, weil durch diese auch eine Ausbeutung der Frauen auf eine ganz andere Art und Weise entstehen kann. Okay, du kriegst einen Arbeitsvertrag, aber dafür musst du dann Französisch total machen oder musst einen Service bieten, den der Kunde haben will. Wenn Frauen das zum Preis der sozialen Absicherung angeboten wird, dann würde ich jeder Frau raten, das nicht zu tun.“ (P w 9/15)

Grundsätzlich ist festzustellen, dass sowohl Prostituierte als auch Betreiber große Probleme hatten, sich konkrete Arbeitsverträge in der Prostitution vorzustellen.

Hauptargument gegen den Abschluss von Arbeitsverträgen war seitens der Betreiber und Betreiberinnen, dass es sich für sie betriebswirtschaftlich nicht rechnen würde (achtmal). Nachteile oder Schwierigkeiten wurden vereinzelt erwartet, jedoch befürchtete keiner der Betreiber und Betreiberinnen Schwierigkeiten wegen Ausbeutung von Prostituierten oder wegen Zuhälterei.

Immerhin die Hälfte der Befragten konnte sich theoretisch vorstellen, einen Arbeitsvertrag anzubieten. Konkreter befragt, nannten einzelne Betreiber allerdings Formen von Arbeitsver-

<sup>109</sup> Davon waren 10,2 % (31) auf Provisionsbasis beschäftigt.

<sup>110</sup> 30,5 % aller Befragten und 52,2 % derjenigen, die einem Arbeitsvertrag ablehnend gegenüberstanden

<sup>111</sup> 27,9 % aller Befragten und 47,8 % derjenigen, die einem Arbeitsvertrag ablehnend gegenüberstanden



trägen, die nur eine geringfügige Beschäftigung darstellen und den angestellten Prostituierten lediglich eine minimale Absicherung bieten würden.

Einige Betreiber und Betreiberinnen äußerten sich kritisch zum eingeschränkten Weisungsrecht, welches ein Merkmal von Arbeitsverträgen in der Prostitution darstellt.

„Und dann wäre noch die nächste Problematik, die Weisungspflicht ist eingeschränkt. Was mache ich denn, wenn die sagt: So, jetzt geh ich mit den nächsten drei Gästen nicht aufs Zimmer, weil ich keine Lust hab, der eine sieht meinem Bruder ähnlich, der nächste sieht aus wie mein Mann und der dritte ist irgendwie dreckig. Und dann? Muss ich sie trotzdem bezahlen, kann ich sie rausschmeißen, was mache ich in so einem Fall?“ (Betr. w 10/21)

Im Arbeitsvertrag müssten (als wichtigste Merkmale) geregelt sein: Arbeitszeit, Ort, Verdienst und Pflichten der Angestellten. Bei den Pflichten der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen waren sich die Betreiber und Betreiberinnen mehrheitlich einig, dass Prostituierte auch weiterhin die Möglichkeit haben müssen, bestimmte Kunden oder sexuelle Praktiken ablehnen zu können. Dies trifft sich mit den Erwartungen der befragten Prostituierten, bei denen bei der Regelung des Beschäftigungsverhältnisses durch Arbeitsverträge die sexuelle Selbstbestimmung als wesentliches Merkmal benannt wird.

Tabelle 9: Prioritäten bei der Gestaltung von Arbeitsverträgen aus Sicht von Betreibern und Betreiberinnen (Mehrfachnennungen)

<b>Arbeitsverträge sollten enthalten</b>	<b>Betreiber/innen (N=14)</b>
Arbeitsort	13
Arbeitszeit	13
Pflichten der Angestellten	13
Verdienst	12
Anfang/Ende des Arbeitsverhältnisses	11
Kündigungsfristen	10
Bestimmte Praktiken ablehnen können	9
Bestimmte Kunden ablehnen können	9
Preise für sexuelle Praktiken	9
Fristen für Krankmeldungen	9
Urlaub	9
Termine für ärztliche Untersuchungen	8
Lohnfortzahlung im Krankheitsfall	7
Vereinbarungen zum Mutterschutz	7

Nachstehende Tabelle verdeutlicht noch einmal die Prioritäten bei der Gestaltung von Arbeitsverträgen aus Sicht der befragten Prostituierten. Als zentraler Aspekt wurde dabei verständlicherweise das Selbstbestimmungsrecht, bestimmte Kunden sowie Praktiken ablehnen zu können, benannt. Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sowie Urlaubsregelungen waren weitere wesentliche Punkte. Letzteres war den nebenberuflich tätigen Prostituierten wichtiger als den Hauptberuflichen, für die die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall von größerer Bedeutung war.

Tabelle 10: Prioritäten bei der Gestaltung von Arbeitsverträgen aus Sicht von Prostituierten

	<b>Präferenzen alle N=305</b>	<b>Hauptberufliche N=171</b>	<b>Nebenberufliche N=133</b>
bestimmte Freier ablehnen können	<b>1</b> 63,6 % (194)	<b>2</b> 66,1 % (113)	<b>2</b> 60,9 % (81)
bestimmte Praktiken ablehnen können:	<b>2</b> 63,0 % (192)	<b>3</b> 65,5 % (112)	<b>3</b> 60,2 % (80)
Lohnfortzahlung bei Krankheit:	<b>2</b> 63,0 % (192)	<b>1</b> 68,4 % (117)	<b>4</b> 56,4 % (75)
Urlaub:	<b>3</b> 60,0 % (183)	<b>4</b> 59,1 % (101)	<b>1</b> 61,7 % (82)
Arbeitszeit:	<b>4</b> 53,4 % (163)	<b>5</b> 52,0 % (89)	<b>5</b> 55,6 % (74)
Verdienst:	<b>5</b> 51,8 % (158)	<b>6</b> 50,9 % (87)	<b>6</b> 53,4 % (71)
Kündigungsfristen:	<b>6</b> 48,9 % (149)	<b>7</b> 46,2 % (79)	<b>7</b> 52,6 % (70)
Arbeitsort:	<b>7</b> 44,6 % (136)	<b>8</b> 44,4 % (76)	<b>9</b> 45,1 % (60)
Vereinbarungen zum Mutterschutz:	<b>8</b> 43,0 % (131)	<b>9</b> 41,5 % (71)	<b>9</b> 45,1 % (60)
Termine für ärztliche Untersuchungen:	<b>9</b> 41,0 % (125)	<b>12</b> 35,1 % (60)	<b>8</b> 48,9 % (65)

#### 2.1.4.4 Hindernisse beim Abschluss von Arbeitsverträgen

Vor Inkrafttreten des ProstG war u. a. ein Hindernis auf dem Weg in legale Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitsverträge das Strafrecht. Daher wurde vom Gesetzgeber der § 180a I Nr.2 StGB (Förderung der Prostitution) aus dem Strafgesetzbuch gestrichen und Anpassungen im Tatbestand der „kupplerischen“ Zuhälterei (§ 181a II StGB) vorgenommen. Damit sollte das Angebot und die Organisation von sowie die Vermittlung in Arbeitsverhältnisse im Bereich der Prostitution von einer Strafandrohung ausgenommen werden. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wurde von Expertinnen und Experten u. a. auf die Notwendigkeit hingewiesen, auch den Tatbestand der dirigistischen Zuhälterei zu ändern. Dort sind nach dem Wortlaut Handlungen unter Strafe gestellt, wie z. B. das Bestimmen von Ort und Zeit der Prostitutionsausübung, die im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses durchaus als typische Rechte des Arbeitgebers bezeichnet werden. Der Gesetzgeber lehnte eine Änderung mit dem Hinweis auf die Auslegung des Tatbestandes im Sinne des ProstG ab (siehe ausführlicher dazu II.2.4.3.). Dies hat in der Praxis zu einer uneinheitlichen Handhabung geführt. So geht beispielsweise die Staatsanwaltschaft München auch weiterhin davon aus, dass „das einseitige Festsetzen der Arbeitszeiten durch den Bordellbetreiber als so genannte dirigistische Zuhälterei im Sinne der genannten Vorschriften zu werten und auch zu verfolgen ist.“<sup>112</sup>

<sup>112</sup> Antwort des Kreisverwaltungsreferates München, vertreten durch Herrn Dr. Blume-Beyerle, auf die Anfrage der Grünen Stadtratsfraktion/rosa Liste, vertreten durch Lydia Dietrich und Thomas Niederbühl, vom 21. August 2003 zur Handhabung von Arbeitsverträgen und Gewerbeanmeldungen aufgrund des neuen ProstG.

Eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 1. August 2003 hat dann für rechtliche Klärung gesorgt.<sup>113</sup> Der Bordellbetreiber darf Art und Ausmaß der Prostitutionsausübung nicht vorgeben. Solange aber eine Prostituierte freiwillig in einem Bordell oder bordellähnlichen Betrieb tätig ist, begründet allein die Eingliederung in eine Organisationsstruktur durch Vorgabe von festen Arbeitszeiten, Einsatzorten und Preisen keine Strafbarkeit (siehe dazu II.2.4.3.).

In der Praxis treten auch nach Einführung des Prostitutionsgesetzes Club- und Bordellbetreiber und Betreiberinnen weiterhin nach außen eher als Vermieter/innen auf, obwohl intern die Arbeitsbedingungen detailliert vorgeschrieben werden und somit de facto abhängige Beschäftigungsverhältnisse vorliegen. So schließen Betreiber und Betreiberinnen von Eros-Centern und Laufhäusern lediglich einen Mietvertrag mit Prostituierten ab, da sie weiterhin als gewerbliche Zimmervermietung auftreten und ihre Etablissements nicht als Bordell/bordellartigen Betrieb anmelden (können). Dies ermöglicht ihnen auch weiterhin eine maximale Gewinnabschöpfung ohne Arbeitgeberpflichten. Erschwerend kommt hinzu, dass es keine kontrollierende Instanz von außen gibt, die vorliegende Arbeitsverhältnisse überprüft. Die Möglichkeiten einer Überprüfung, ob ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis vorliegt, sind zurzeit folgende:

- Anfrageverfahren bei der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte,
- Betriebsprüfung durch die Rentenversicherungsträger anlässlich der Prüfung der Versicherungspflicht durch die Einzugsstelle der Krankenkassen.

Das erstgenannte Verfahren muss entweder vom Arbeitgeber oder Arbeitnehmer initiiert werden. Eine Betriebsüberprüfung erfolgt nur dort, wo eine Anmeldung und Betriebsnummer vorhanden sind. Dies trifft nur für sehr wenige bordellartige Betriebe zu, häufig sind dies Etablissements mit einer Gaststättenkonzession, die beispielsweise Thekenkräfte abhängig beschäftigen.

Des Weiteren ist es faktisch so, dass Arbeitsverträge sowohl für Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer mehr Abgaben und somit weniger Nettoverdienst bedeuten und auch Prostituierte nicht bereit sind, für eine perspektivische (unsichere) Absicherung Einnahmeeinbußen hinzunehmen.

„Was nutzt mir das denn? Schon die soliden Leute haben Probleme mit ihrer Rente später, ob sie überhaupt Rente bekommen, und wenn sie sich mit viel Geld absichern, wissen sie immer noch nicht, was sie später kriegen.“ (P w 12/21)

Als ein weiteres Hindernis kann auch die Sorge des Anonymitätsverlustes gesehen werden. Diese eher irrationale Angst vor Enttarnung und Aufdeckung des ausgeübten Berufes wurde von schriftlich befragten Prostituierten in den offenen Antwortoptionen ebenfalls benannt:

„Bei dem Gesetz hat niemand bedacht, dass man nie wieder einen normalen Job bekommt, wenn in den Papieren steht, dass man Prostituierte war.“

„Ich bin nicht daran interessiert, dass alle wissen, dass ich als Prostituierte arbeite, will keinen Stempel haben.“

Bei den Prostituierten herrschte darüber hinaus große Verunsicherung und Unwissen, was ein „abhängiges Beschäftigungsverhältnis“ und ein Arbeitsvertrag letztendlich bedeuten. Zu-

---

<sup>113</sup> BGH 2 StR 186/03

vorderst wird diese Form von Beschäftigungsverhältnis mit Repression und Zwang verbunden, die einhergeht mit dem Verlust ihrer Unabhängigkeit, Flexibilität und sexuellen Selbstbestimmung.<sup>114</sup>

„Was soll in so einem Arbeitsvertrag drin stehen? Du musst so und so viele Gäste machen, du musst Verkehr anbieten, du musst Französisch anbieten, du musst so und so arbeiten? Das kann's nicht sein. Das finde ich viel perverser als alles andere.“ (P w 1/24)

Andererseits wünschten sich knapp ein Drittel der schriftlich befragten Prostituierten unter bestimmten Bedingungen einen Arbeitsvertrag, und etwas über 6 % wünschen sich auf jeden Fall einen Arbeitsvertrag. Dies verdeutlicht, dass zumindest die Option auf einen Arbeitsvertrag und soziale Absicherung weiterverfolgt werden sollte.

Die Wichtigkeit von Arbeitsverträgen und daraus resultierender Absicherung verdichtet sich beeindruckend, wenn der Frage nach der Altersversorgung nachgegangen wird. Die Untersuchung ergab, dass annähernd die Hälfte der befragten Prostituierten über keinerlei Absicherung im Alter verfügt. Ebenso gaben über 58 % der befragten Prostituierten an, in Zukunft gern arbeitslosen- und rentenversichert sein zu wollen (siehe II.2.1.3)

Betrachtet man die sich eher entgegen stehenden Wünsche: keine Arbeitsverträge, aber soziale Absicherung, stellt sich die Frage nach dem Verständnis von „abhängiger Beschäftigung“. Es ist davon auszugehen, dass offenbar wenige Erfahrungen mit Arbeitsverträgen insgesamt vorliegen und der Kenntnisstand über Voraussetzungen für Arbeitslosengeld oder Rente eher als gering eingestuft werden muss. Dieser Barriere wird derzeit dadurch Rechnung getragen, dass insbesondere die Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di sowie die Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG), Region Rhein-Main sich bemühen, mit den vorhandenen Unsicherheiten und Befürchtungen umzugehen und als ersten Schritt Musterverträge für verschiedene Prostitutionsbereiche entwickelt haben<sup>115</sup>.

## 2.1.5 Zusammenfassung und erste Bewertung

Die weitaus meisten Befragten waren in irgendeiner Form krankenversichert. Auf den ersten Blick scheint die Krankenversicherung kein wesentliches Problem darzustellen, einige Untersuchungsergebnisse sind jedoch kritisch zu sehen.

- Etliche Befragte waren, sicherlich auch aus Kostengründen, als Familienangehörige krankenversichert. Dabei handelte es sich zum größten Teil um ein Versicherungsverhältnis, das im Falle der Aufdeckung zu Regressansprüchen führen kann. Hier wäre es Aufgabe der Beratungsstellen, ihre Klientel vermehrt über die Risiken dieses Versicherungsstatus zu informieren.

<sup>114</sup> Ähnliches schilderte ein Vertreter des „De Rode Draad“ die niederländische Situation. Obwohl es seit dem Jahr 2000 möglich ist, Arbeitsverträge abzuschließen, wird diese Option nicht genutzt. Er beschreibt, dass die Selbstständigkeit von Prostituierten nicht als eine arbeitsrechtliche, sondern als eine emotionale Kategorie empfunden wird.

<sup>115</sup> Der Mustervertrag von ver.di ist in der Broschüre „Arbeitsplatz Prostitution“ von Emilija Mitrovic (2004) dokumentiert. Die Entwicklung von Musterarbeitsverträgen, die Betreibern, Betreiberinnen und Prostituierten seit dem Jahr 2000 in den Niederlanden zur Verfügung gestellt wurden, zeigte bis heute keinen Effekt.

- Die Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Krankenkasse ist an das Vorliegen eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses oder das Vorliegen von Vorversicherungszeiten gebunden. Vorversicherungszeiten haben sich zwar auch Familienversicherte erworben, die Voraussetzungen für den Eintritt in eine gesetzliche Krankenkasse werden jedoch nur von einem kleineren Teil der Prostituierten erfüllt. Für die meisten ist daher nur die Mitgliedschaft in einer privaten Krankenversicherung möglich. Die Auswahl an privaten Krankenkassen scheint für Prostituierte derzeit aber noch sehr klein zu sein.
- Nur sehr wenige Befragte waren offiziell als Prostituierte krankenversichert. Die weitaus meisten waren unter einer anderen Berufsbezeichnung versichert. Gründe dafür waren der Wunsch nach Anonymität sowie die Angst, sonst nicht in die Krankenkasse aufgenommen zu werden. Hier liegt offenbar eine große Sorge vor Stigmatisierung und Benachteiligung vor, die für die Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Krankenkasse jedoch unbegründet ist. Vermehrte Informationen zu den Versicherungsmöglichkeiten und -modalitäten könnten sicherlich etlichen Prostituierten an dieser Stelle ihre Sorge vor Diskriminierung nehmen. Anders stellt sich die Situation bei den privaten Krankenkassen dar. Hier ist die Tätigkeitsangabe unumgänglich. Die sehr wenigen Befragten, die offiziell als Prostituierte in privaten Kassen versichert waren, hatten zwar keine Probleme bei der Aufnahme, es wäre aufgrund der sehr kleinen Zahl unproblematischer Fälle aber verfrüht, hier von einer unbegründeten Sorge vor Benachteiligung zu sprechen. Auch lässt sich aufgrund der sehr wenigen vorliegenden Antworten von privaten Krankenkassen nicht sagen, ob sich ihre Aufnahmepraxis nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes verändert hat.

Die Frage der Alterssicherung stellt sich bedeutend problematischer dar. Obwohl private Altersvorsorge möglich ist, wird diese Möglichkeit nur von einem Teil der Prostituierten genutzt. Nur annähernd die Hälfte der Befragten verfügte über eine wie auch immer geartete Alterssicherung. Weder Einkommenshöhe noch Lebensalter waren entscheidend für das Vorhanden- bzw. Nichtvorhandensein einer Absicherung. Eine Rolle scheint hier eher das individuelle Bedürfnis nach Sicherheit zu spielen. Selbst wenn für das Alter vorgesorgt wurde, kann (ebenso wie bei anderen privat Vorsorgenden) nicht davon ausgegangen werden, dass diese auch tatsächlich ausreichend ist und im Alter nicht doch staatliche Unterstützung nötig ist.

Aufgrund des derzeitigen Meldeverfahrens zur Sozialversicherung sind weder für die gesetzliche Kranken- noch für die Rentenversicherung Aussagen zur Anzahl offiziell als Prostituierte Versicherter möglich.

Durch das Prostitutionsgesetz wurden die Voraussetzungen für das Abschließen von Arbeitsverträgen in der Prostitution und somit auch die Möglichkeit des Zugangs in die gesetzliche Sozialversicherung geschaffen. Drei Jahre nach Einführung des Prostitutionsgesetzes sind jedoch nur wenige Arbeitsverträge als Prostituierte abgeschlossen worden, zumeist handelt es sich dabei um Minimalvarianten mit einem Verdienst von 401 bis 700 Euro, die dementsprechend nur eine minimale Absicherung bieten.

Für den Nichtabschluss von Arbeitsverträgen gibt es vielerlei Gründe:

- mehrheitlicher Wunsch nach selbstständiger Tätigkeit seitens der Prostituierten,

- Unwissenheit, Unsicherheit in Bezug auf die Rechtslage seitens der Betreiberinnen und Betreiber,
- die Handhabung „Bruttoeinnahmen gleich Nettoeinnahmen“,
- insgesamt sinkende Einnahmen durch die Prostitutionstätigkeit.
- Vor dem Hintergrund der Illusion eines eher kurzfristigen Verbleibs in der Prostitution neigen Prostituierte dazu, sich nicht um eine längerfristige Absicherung zu kümmern, sondern diese auf die Zukunft zu verschieben. Dies hat häufig auch mit den Gründen für den Einstieg zu tun wie Schulden oder finanzielle Engpässe, minimale anderweitige finanzielle Sicherheit, Erfüllung kostspieliger Wünsche etc.
- Vor dem Hintergrund der derzeitigen arbeits- und sozialpolitischen Lage und der allgemeinen Rahmenbedingungen erscheint es geradezu unzeitgemäß, zumindest aus Sicht von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, versicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse anzubieten bzw. zu schaffen.
- Es gibt keine Instanzen, die von sich aus Arbeitsverhältnisse auf ihre Sozialversicherungspflichtigkeit überprüfen. Dies könnte jedoch durch ein Lizenzierungsverfahren von Bordellen/bordellartigen Betrieben ähnlich dem niederländischen Modell (siehe IV.1.1) vorangetrieben werden.

Betreiberinnen und Betreiber, Prostituierte sowie Prostituiertenberatungsstellen und Gewerkschaften stimmten darin überein, dass die Idee des Prostitutionsgesetzes in Bezug auf Arbeitsverträge nur schwer umzusetzen ist und sicherlich noch viel Zeit benötigt. So vertritt ver.di die Position, dass der von ihnen erarbeitete Musterarbeitsvertrag eher als Gesprächsleitfaden zu verstehen sei, um Standards im Prostitutionsbereich vorzubereiten. Wichtig sei, dass die Idee von Arbeitsverträgen in der Prostitution Fuß fasst und die Diskussion „Arbeitsplatz Prostitution“ vorangetrieben werde.<sup>116</sup>

Der mehrheitliche Wunsch von Prostituierten nach Selbstständigkeit (und Selbstbestimmung) ist ernst zu nehmen und sicherlich auf die sehr spezifische Art der Tätigkeit zurückzuführen, die sehr persönlich, sehr intim und körperbezogen ist. Aber auch wenn zurzeit die Mehrheit der Prostituierten selbstständig arbeiten möchte, sollte dennoch die Möglichkeit abhängiger Beschäftigungsverhältnisse weiterverfolgt werden, um die soziale und materielle Sicherheit von Prostituierten zu verbessern. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Alterssicherung. Unabhängig von der Frage von Arbeitsverträgen ist jedoch die Sensibilisierung von Prostituierten (ebenso wie anderer selbstständig Tätiger) für die Frage ihrer Alterssicherung wichtig. Hier sind nach wie vor die Mitarbeiter/innen von Fachberatungsstellen gefragt, ihre Klientel über vorhandene Möglichkeiten zu informieren und hinsichtlich einer individuell passenden Altersvorsorge zu beraten.

Ebenso sollten zur Förderung der sozialen Absicherung von Prostituierten wieder verstärkt Ausstiegshilfen, Qualifizierungs- und Umschulungsmaßnahmen angeboten werden, damit Prostituierte im Sinne des ProstG jederzeit die Möglichkeit haben, aus ihrer Tätigkeit auszu-steigen.

---

<sup>116</sup> Telefonat mit dem zuständigen ver.di Vertreter, 17. Februar 2005

## **2.2 Zivilrechtliche Klagemöglichkeiten gegenüber Kunden**

### **2.2.1 Intention des Gesetzgebers**

Prostituierte hatten bis zum Inkrafttreten des ProstG aufgrund der postulierten Sittenwidrigkeit ihrer Tätigkeit keinen Anspruch auf Zahlung des für sexuelle Dienstleistungen vereinbarten Entgeltes und waren daher rechtlich benachteiligt. Eine wesentliche Intention des Gesetzes ist die Stärkung der Rechtsposition von Prostituierten. Dies beinhaltet auch eine Gleichstellung auf zivilrechtlicher Ebene. „Der Gesetzgeber will (...) die rechtliche Stellung der Prostituierten – nicht die der Kunden, der Bordellbetreiber und anderer – verbessern. (...) Hierzu wird im Gesetz eindeutig geregelt, dass Prostituierte einen Anspruch auf das vereinbarte Entgelt haben, wenn sie ihre Leistung erbracht haben. Die Vereinbarung verstößt nicht gegen die guten Sitten.“<sup>117</sup> Zahlt ein Kunde nicht das vereinbarte Entgelt, kann die bzw. der Prostituierte dieses nunmehr zivilrechtlich einklagen. Entsprechende Forderungen können jedoch nicht an Dritte abgetreten, sondern nur im eigenen Namen geltend gemacht werden. Damit wollte der Gesetzgeber verhindern, dass Dritte – wie Zuhälter und Zuhälterinnen oder Betreiber und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben – Prostituierte erpressen oder unter Druck setzen können.

### **2.2.2 Rechtsgrundlagen des Vertrages zwischen Prostituierten und Kunden**

Bis zum Inkrafttreten des ProstG wurde die schuldrechtliche Vertragsbeziehung zwischen Prostituierten und Kunde als sittenwidrig und damit nichtig gem. § 138 I BGB angesehen.<sup>118</sup> Folglich konnte bei Vorleistung der Prostituierten kein Anspruch gegen den Kunden auf Zahlung des vereinbarten Entgelts entstehen. § 1 ProstG regelt nunmehr, dass die Prostituierte eine rechtswirksame Forderung gegen den Kunden oder Bordellbetreiber bzw. die Bordellbetreiberin erwirbt.

§ 1 ProstG erfasst mit Satz 1 und 2 zwei Konstellationen: die Vornahme sexueller Handlungen gegen ein vereinbartes Entgelt und das Bereithalten dazu. Das Bereithalten hat seine praktische Relevanz in erster Linie im Verhältnis zwischen Prostituierten und Bordellbetreiber oder Bordellbetreiberin. Es kann aber auch im Verhältnis zwischen Kunde und Prostituierte eine Rolle spielen.<sup>119</sup>

Die Vereinbarung zwischen Kunde und Prostituierte über die Vornahme sexueller Handlungen oder das Bereithalten dazu ist – nach der Begründung des Gesetzgebers – als einseitig verpflichtender Vertrag ausgestaltet. Diese Gestaltung durch den Gesetzgeber ist im Gesetzgebungsverfahren von allen Seiten kritisiert worden.<sup>120</sup> Auch wurde die Frage aufgewor-

<sup>117</sup> BT-Drucksache 14/5958, S. 4

<sup>118</sup> vgl. Heinrichs in Palandt (62. Aufl.), § 138 Rdnr. 52; Hefermehl in Soergel (12. Aufl.) § 138 Rdnr. 208; Jauernig (10. Auflage) § 138 Rdnr. 7

<sup>119</sup> zur Vertiefung der zivilrechtlichen Fragestellungen siehe v. Galen Rdz. 39 ff und Theben 26.4. ff

<sup>120</sup> vgl. v. Galen, Rdz. 45 f. mit weiteren Hinweisen; Theben: „dogmatischer Missgriff“ (Ziffer 2.6.5.4.4.)

fen, ob § 1 ProstG eine Fälligkeitsregelung bedeute und zwar in der Form, dass die Prostituierte vorleistungspflichtig sei, sie den Anspruch auf Zahlung des Entgelts erst erwerbe, nachdem sie geleistet habe. Nach Ansicht von v. Galen und Armbrüster<sup>121</sup> kann die Prostituierte vor Leistung der sexuellen Handlung einen wirksamen Anspruch auf Zahlung des Entgelts durch den Kunden erwerben. Wenn der Kunde dann zahlt und die Prostituierte leistet anschließend nicht, hat sie das Erhaltene zurückzuerstatten.

Kritisiert wurde auch der durch § 2 Satz 3 ProstG vorgesehene umfassende Einwendungsausschluss für den Kunden. Der Sachverständige Pfeiffer bezeichnete dies als inakzeptabel und forderte, die Geltendmachung anspruchshindernder Einwendungen sei aus Gründen elementarer Vertragsgerechtigkeit zuzulassen.<sup>122</sup> In der Literatur wird eine teleologische Reduktion des Einwendungsausschlusses befürwortet.<sup>123</sup> Armbrüster will den Einwendungsausschluss auf diejenigen Einwendungen reduzieren, die sich gegen die Forderung selbst richten, und die Einwendungen zulassen, die sich gegen den zugrunde liegenden Vertrag richten.<sup>124</sup> V. Galen will die Reduktion allein an dem Schutzzweck des ProstG und der gesetzgeberischen Zielsetzung orientieren.<sup>125</sup>

Die massive Kritik an den zivilrechtlichen Regelungen des ProstG wurde im Gesetzgebungsverfahren von allen Sachverständigen geäußert.<sup>126</sup> Sie floss jedoch nicht in das Gesetz ein. Erst auf Vorschlag des Vermittlungsausschlusses wurde der zunächst vorgesehene vollständige Einwendungsausschluss insofern eingeschränkt, als nunmehr der Einwand der Erfüllung der Geldforderung möglich ist (d. h. ein Kunde, der bezahlt hat, kann einwenden, dass er bezahlt hat) und die Einrede der Verjährung zulässig ist.

Zivilrechtliche Rechtsprechung zu den kritisierten Punkten gibt es bislang nicht. Obwohl es im Ergebnis als unstrittig gilt, dass der Kunde keinen Anspruch auf Vornahme sexueller Handlungen erwerben kann, steht die Annahme weiterhin im Raum, nach dem ProstG könne auch ein Anspruch auf sexuelle Leistungen entstehen. In der juristischen Literatur wird zum Teil ausgeführt, dass das Gesetz so nicht verstanden werden kann.<sup>127</sup> Es gibt die verschiedenen Bemühungen – je nach Standpunkt – es praktikabel auszulegen oder zu begründen, dass es unbrauchbar ist.

Unbestritten ist aber, dass die Prostituierte nach erbrachter sexueller Dienstleistung einen Anspruch gegen den Kunden geltend machen kann. Unbestritten ist auch, dass der Kunde keinen Anspruch gegen die Prostituierte auf Vornahme sexueller Handlungen erwerben kann.<sup>128</sup> Wird dennoch eine Vereinbarung getroffen, die eine Verpflichtung der Prostituierten beinhaltet, ist sie unwirksam. Rechtsprechung und juristische Literatur sind sich allerdings

---

<sup>121</sup> v. Galen Rdz. 58; Armbrüster in Joecks/Miebach 2005 Rdz. 10 zu § 1 ProstG

<sup>122</sup> Pfeiffer, Protokoll der Sachverständigenanhörung 14/69 Bl. 71 f.

<sup>123</sup> Armbrüster in Joecks / Miebach 2005 § 2 ProstG, Rdz. 3; Heinrichs bei Palandt § 2 Rdz 1; Ziethen NStZ 2003, 184, 186; v. Galen Rdz 83 ff, vgl. dazu auch noch Theben Ziff 2.6.8.6., der auch eine Beschränkung des Einwendungsausschlusses befürwortet.

<sup>124</sup> Armbrüster in Joecks/Miebach 2005, § 2 ProstG Rdz.3

<sup>125</sup> v. Galen Rdz. 87

<sup>126</sup> vgl. v. Galen Rdz. 45 f.

<sup>127</sup> v. Galen Rdz. 48 und Armbrüster in Joecks/Miebach 2005 Rdz. 7 zu § 1 ProstG

<sup>128</sup> vgl. v. Galen, Rdz. 49 ff



nicht einig, wie die Unwirksamkeit zu begründen ist. Das Schleswig–Holsteinische Oberlandesgericht hält derartige Vereinbarungen weiterhin für sittenwidrig.<sup>129</sup>

### 2.2.3 Nachbesserungsbedarf aus Sicht von Landesjustizministerien

Die Befragung der Justizministerien der Länder spiegelt die Kritik an den zivilrechtlichen Regelungen des ProstG wider. Die Justizministerien der Länder Bayern, Berlin, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nahmen in unterschiedlicher Ausführlichkeit Stellung zu zivilrechtlichen Aspekten des ProstG und konstatierten einen entsprechenden Nachbesserungsbedarf. In der Regel bezogen sie sich dabei auf ihre Stellungen im Gesetzgebungsverfahren und hielten an ihren ursprünglichen Bedenken fest.

Kernpunkt der Kritik ist die fehlende Vereinbarkeit der §§ 1 und 2 ProstG mit den allgemeinen Regelungen des BGB. Hervorgehoben wurden von verschiedenen Ministerien das Konstrukt des einseitig verpflichtenden Dienstvertrages, Fragen der Beweislast, Unklarheiten bzgl. des Entstehens des Anspruchs auf Entgelt bzw. der Fälligkeit des Entgelts sowie ein zu weit gehender Einwendungsausschluss.

In einigen Antworten wurde ein nicht gewährleisteter Minderjährigenschutz bemängelt. Minderjährige können sich ohne Einwilligung des gesetzlichen Vertreters nur zu Geschäften verpflichten, die für sie vorteilhaft sind. Vereinbart ein Minderjähriger eine sexuelle Dienstleistung und nimmt sie entgegen, könnte er die Zahlung verweigern, weil er sich nicht dazu – weil die Zahlung für ihn nicht vorteilhaft ist – verpflichten konnte. Diesen Einwand könnte er der Forderung der Prostituierten entgegensetzen. Diejenigen, die den Minderjährigenschutz vermissen, gehen davon aus, dass der Einwendungsausschluss diesen Einwand ausschließe. Der Minderjährige müsste theoretisch also zahlen. Dies kann jedoch auch anders gesehen werden. Der Vertrag, den der Minderjährige ohne Einwilligung schließt, ist schwebend unwirksam und wird erst wirksam, wenn der gesetzliche Vertreter ihn genehmigt. Das heißt, dass auch die Prostituierte aus einem (schwebend) unwirksamen Vertrag keine Ansprüche herleiten kann. Es scheint zumindest fraglich, ob der umfassende Einwendungsausschluss sich auch auf die Geltendmachung der von Anfang an bestehenden Unwirksamkeit eines Vertrages beziehen kann. Die Bedenken derjenigen, die den Minderjährigenschutz gefährdet sehen, zeigen, dass der Einwendungsausschluss auch an diesem Punkt zu Unsicherheiten führt und in seinen Auswirkungen unklar ist.

Verschiedentlich wurde ausdrücklich auf schwerwiegende Wertungswidersprüche zum sonstigen Zivilrecht hingewiesen. Insbesondere durch den umfassenden Einwendungsausschluss in § 2 Satz 3 ProstG beinhaltet das Gesetz eine andere Wertung als das übrige Schuldrecht. Dieser Wertungswiderspruch kann durchaus verfassungsrechtlich bedenklich sein: „Dem aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Willkürverbot folgenden Prinzip der Einheit des Rechts würde es widersprechen, wenn so elementare Störungen wie zum Beispiel Täuschung, Drohung oder ein Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot ohne rechtliche Konsequenzen blieben. Eine derartige ‚Narrenfreiheit‘ für die Prostituierten wäre geradezu eine ‚positive Diskri-

<sup>129</sup> Schleswig-Holsteinisches Oberlandesgericht, Urteil vom 19. April 2004, Az. 16 U 11/04. In dem zu entscheidenden Fall konnte offenbar nicht festgestellt werden, dass überhaupt sexuelle Leistungen erbracht wurden. Der Entscheidung ist daher nicht zu entnehmen, wie das Gericht es beurteilen würde, wenn die Prostituierte auf der Grundlage eines solchen sittenwidrigen Vertrages sexuelle Dienstleistungen erbringt.

minierung' und nicht mit der antidiskriminierenden Absicht des Gesetzgebers zu vereinbaren.“<sup>130</sup>

Ein Justizministerium sah in dem ProstG einen Verstoß gegen zwingende Verbraucherschutzrechte der Europäischen Gemeinschaft. In der juristischen Literatur haben sich nur v. Galen und Theben mit diesem Problem befasst und einen Verstoß gegen nationale und europäische Verbraucherschutzvorschriften verneint.<sup>131</sup>

Die Justizministerien der Länder zogen aus ihrer Kritik am zivilrechtlichen Teil des ProstG unterschiedliche Schlussfolgerungen. Das Bayerische Staatsministerium der Justiz war der Auffassung, „dass das ProstG bereits im Ansatz völlig verfehlt sowie in seinem zivilrechtlichen Teil auch gesetzestechisch als missglückt anzusehen und deshalb aufzuheben ist.“<sup>132</sup> Das thüringische Justizministerium konstatierte zwar erhebliche Defizite des ProstG, „die zu nicht mehr hinzunehmenden Wertungswidersprüchen zum sonstigen Zivilrecht führen“<sup>133</sup>, sprach sich aber nicht dezidiert für die Aufhebung des ProstG aus. Auch die anderen Justizministerien, die sich zu zivilrechtlichen Aspekten des ProstG äußerten, verwiesen auf die aus ihrer Sicht bestehenden Mängel, ohne jedoch eine Aufhebung des ProstG zu fordern. Die Berliner Senatsverwaltung für Justiz und das rheinland-pfälzische Justizministerium sahen vor dem Hintergrund fehlender zivilrechtlicher Praxis keinen aktuellen gesetzgeberischen Handlungsbedarf.<sup>134</sup>

## **2.2.4 Die Nutzung der zivilrechtlichen Klagemöglichkeit**

Die Ergebnisse der Befragung von Prostituierten, von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Beratungsstellen sowie verschiedener Behörden belegen, dass die Klagemöglichkeit kaum genutzt wird. Dennoch wurde sie von den Befragten als Verbesserung der rechtlichen Situation der Prostituierten eingeschätzt, und es besteht durchaus eine prinzipielle Nutzungsbereitschaft.

### **2.2.4.1 Geringe Inanspruchnahme der zivilrechtlichen Klagemöglichkeit gegen Kunden und mögliche Gründe dafür**

Bislang haben zwar nur einzelne Prostituierte eine zivilrechtliche Klage gegen einen Kunden auf Zahlung des vereinbarten Entgelts angestrengt, die Möglichkeit wird jedoch genutzt. Von den 305 schriftlich befragten Prostituierten gaben vier<sup>135</sup> (1,3 %) an, seit Inkrafttreten des ProstG von einem Kunden ihren Lohn eingeklagt zu haben. Von den persönlich befragten Prostituierten war zwar keiner bzw. keinem ein entsprechender Fall bekannt. Jedoch berich-

---

<sup>130</sup> v. Galen, Rdz. 85

<sup>131</sup> v. Galen Rdz. 95 ff zu den Fernabsatzgeschäften und Theben 2.6.11. zur Fernabsatzrichtlinie und zum Haustürwiderrufsrecht

<sup>132</sup> Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz vom 22. Dezember 2004, S. 2

<sup>133</sup> Schreiben des thüringischen Justizministeriums vom 24. August 2004

<sup>134</sup> Schreiben der Berliner Senatsverwaltung für Justiz vom 19. Januar 2005 sowie Schreiben des rheinland-pfälzischen Justizministeriums vom 26. Juli 2004

<sup>135</sup> Bei diesen vier Befragten handelte es sich um drei Frauen und einen Mann.

tete ein Interviewpartner, dass in dem Etablissement, in dem er tätig ist, einem Kunden, der nicht sofort bezahlen wollte, mit einer Klage gedroht wurde.

„Wir haben einen Kunden gehabt beziehungsweise einen Gast, der nicht sofort gezahlt hat, und dem haben wir sozusagen die Pistole auf die Brust gesetzt und gesagt: Du weißt, dass es jetzt dieses Prostitutionsgesetz gibt, wir haben das Recht, dich anzuzeigen. Das war das Ausschlaggebende, dann hat er seinen Personalausweis hingelegt und hat gesagt, er wird das Geld binnen vierzehn Tagen überweisen beziehungsweise wird das hinterlegen für uns. Das ist dann auch erfolgt.“ (P m 4/16)

Der Hinweis auf die neue Rechtslage und die Andeutung, von dem nun vorhandenen Recht nötigenfalls auch Gebrauch zu machen, reichte also aus, um den Streit beizulegen bzw. nicht eskalieren zu lassen und eine tatsächliche Klageerhebung war nicht mehr nötig. Hier zeigt sich der positive Effekt, den die zivilrechtliche Klagemöglichkeit hat und der nicht unbedingt in einer großen Zahl von Verfahren bestehen muss.

Aus der Befragung der Gerichte sowie der Urteilsrecherche wurden keine Klagen gegen einen Kunden auf Entgeltzahlung bekannt. Auch die per Fragebogen befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Prostituierten-/Stricher- sowie STD-Beratungsstellen wussten von keinem entsprechenden Verfahren. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kommunaler Behörden wie beispielsweise der Polizei berichteten ebenfalls, dass ihnen keine zivilrechtlichen Klagen von Prostituierten gegenüber zahlungsunwilligen Kunden bekannt seien.

„Was die Rechtsstellung zum Beispiel als Rechtssubjekt, also die Verträge anbelangt, hat sich von der Beobachtung her eigentlich nichts geändert. Es wird auf Vorkasse gearbeitet. Gut, Kreditkarten sind auch ein übliches Zahlungsmittel, aber da ist uns bisher in keinem Fall bekannt geworden, sollte der Kunde die nachträglich gesperrt haben, dass Prostituierte dann im Wege des Zivilverfahrens die Forderungen einklagen. Also bisher wissen wir keinen Fall.“ (M/P/14)

In Fokusgruppen anwesende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Fachberatungsstellen und Behörden berichteten von sehr vereinzelt Klagen von Prostituierten auf Entgeltzahlung.

„In einem Fall habe ich es mitgekriegt, dass der Freier zahlen musste. Da ist es zu einer Gerichtsverhandlung gekommen, das hat die Klientin erzählt.“ (FG-Straßenprostitution/FB/59)

Die Gründe für das bislang sehr niedrige zivilrechtliche Klageaufkommen können vielfältig sein: Unkenntnis über die neue Rechtslage, die bewährte Tradition der Vorkasse, Anonymität der Kunden und der mit einer Klage verbundene Aufwand, aber auch Skepsis gegenüber Behörden und damit verbunden die Sorge vor Diskriminierung tragen zu der noch geringen Zahl von Klagen gegenüber Kunden auf Entgeltzahlung bei.

### *Unkenntnis über zivilrechtliche Klagemöglichkeiten als neue Rechtslage*

Fast vier Fünftel der schriftlich befragten Prostituierten (78,7 %) hatten mehr oder weniger Kenntnis vom Prostitutionsgesetz. Sie wussten, um was es geht oder hatten zumindest schon von dem Gesetz gehört. Deutlich weniger Befragten waren jedoch die damit verbundenen Verbesserungen ihrer Rechtsposition gegenüber Kunden bekannt. So wusste annähernd die Hälfte aller Befragten (46,9 %) und drei Fünftel derjenigen, die Kenntnis vom ProstG hatten (59,3 %), dass sie einen zahlungsunwilligen Kunden verklagen können. Befragte, die hauptberuflich der Prostitution nachgingen, waren insgesamt besser über diese

Möglichkeit informiert als die nebenberuflich Tätigen (53,8 % gegenüber 38,3 %). Die Diskrepanz ist bei denjenigen, die Kenntnis über das Gesetz hatten, nicht mehr so ausgeprägt (62,6 % gegenüber 54,3 %).

Der Eindruck einer persönlich befragten Prostituierten, dass insbesondere Frauen auf dem Straßenstrich wenig über ihre rechtlichen Möglichkeiten wüssten – „Ich denke, das ist noch nicht ins Hirn gesickert bei den Straßenhuren, dass sie Rechte haben.“ (P w 6/11) – kann anhand unserer Daten in dieser Allgemeinheit nicht bestätigt werden.

Mit entscheidend für das Wissen über die eigenen Rechte und Möglichkeiten ist der Kontakt zu einer Prostituierten- oder STD-Beratungsstelle. Diejenigen, die den Fragebogen über eine Mitarbeiterin bzw. einen Mitarbeiter einer Beratungsstelle erhalten hatten, wussten signifikant häufiger über ihre Rechte gegenüber Kunden Bescheid als Befragte, die den Fragebogen über andere Personen erhielten (79,4 % gegenüber 20,6 %<sup>136</sup>).

### *Arbeiten auf Vorkasse*

Ein wesentlicher Grund für das geringe Klageaufkommen ist das in der weiblichen Prostitution weiterhin übliche Arbeiten auf Vorkasse. Nach wie vor gilt hier grundsätzlich das Prinzip, dass erst das Geld hingelegt und dann die Leistung erbracht wird.

„Erst Geld, dann Service. Mehr Service: erst Geld, dann mehr Service.“ (P w 5/24)

Ausnahmen werden in Clubs bzw. von einzelnen Prostituierten gemacht, wenn es sich um langjährig bekannte Stammkunden handelt.

„Das habe ich auch früher gemacht, dass die Stammgäste, die ich schon Jahre kenne, dass die immer hinterher bezahlt haben. Das ist aber eine menschliche Geschichte und hat nichts mit einer gesetzlichen Regelung zu tun. Bei fremden Gästen mache ich prinzipiell Vorkasse.“ (P w 9/13)

Trotz dieser Ausnahmen wird sich am Prinzip der Vorkasse voraussichtlich in absehbarer Zeit nichts Wesentliches ändern. Das Risiko, dass der Kunde im Nachhinein nicht bezahlt, wird lieber nicht eingegangen.

„Klagen, ja, selbstverständlich kann man das. Aber ich denke, das ist schon der Punkt, wenn jemand nachher kassiert, dann hat er selber Schuld, das würde ich nicht riskieren.“ (P w 7/10)

Im Bereich der männlichen Prostitution wird nicht durchgängig im Voraus kassiert. Insbesondere im Stricherbereich war und ist dies eher nicht üblich. Obwohl auch hier sexuelle Dienstleistungen angeboten und nachgefragt werden, wird das Verhältnis zwischen Stricher und Kunden offenbar von beiden Seiten nicht eindeutig als ein Dienstleistungsverhältnis gesehen. Entsprechend unklar sind demzufolge häufig die Absprachen über die Art der gegenseitigen Leistungen. Dies kann leicht zu Missverständnissen und dem Gefühl von Übervorteilung führen.

„Die Verhältnisse sind nicht so eindeutig abgeklärt. Der Freier sieht sich nicht als Freier, der Stricher sieht sich nicht als Stricher, die sexuelle Dienstleistung ist keine sexuelle Dienstleistung, sondern sie ist irgendwie was anderes. (...) Es gibt Jungens, die das absprechen und ganz genau sagen: Ich mach das und das und

---

<sup>136</sup>  $\chi^2=4,474$ ,  $P=0,034$

das nicht. Es gibt welche, da ist es unklar, die gucken und warten ab. Aber auch bei denen, wo es abgesprochen ist, läuft keine Vorkasse. Wenn dann der Freier tatsächlich weniger bezahlt, weil er unzufrieden ist, dann ist das große Drama da. (...) Das hast Du bei den Strichern auch, dass sie dann mitgehen, dort übernachten können, weil sie kein Dach über'm Kopf haben. Manche gehen dann davon aus, dass sie für die ganze Nacht bezahlt werden und der Freier sagt: Nur für die Dienstleistung, du hast ja schon ein Dach über'm Kopf.“ (FG männl. Prostitution/FB/27f.)

Demgegenüber sind Callboys offenbar vermehrt dazu übergegangen, ebenso wie weibliche Prostituierte im Voraus zu kassieren, auch um späteren Missverständnissen vorzubeugen.

„Viele Kollegen und ich auch haben am Anfang auch so gearbeitet, dass das Geld erst nachher genommen wird. Es ist doch immer so, dass erst eine Dienstleistung erbracht und dann bezahlt wird. (...) Aber ich bin bewusst auch aus inhaltlichen Gründen davon weggegangen. (...) Das machen mittlerweile mehrere Kollegen, das vorher zu nehmen, weil dann für den Kunden auch der Rahmen klar ist.“ (FG männl. Prostitution/P m/28)

#### *Anonymität der Kunden und mit einer Klage verbundener Aufwand*

Einer zivilrechtlichen Klage stehen auch die Anonymität des Kunden sowie der damit verbundene Aufwand entgegen.

„Du musst von dem Kunden die Daten wissen und das hast du höchstens beim Hausbesuch. Und wenn einer kommt und nicht zahlt und das Haus verlässt, ja, wie soll ich das machen, das ist schon schwierig. Außerdem sind alle Prozesse so, dass du erstmal dem Anwalt Vorkasse geben musst und das schreckt natürlich ab.“ (P w 9/13)

Nach Einschätzung von Beratungsstellenmitarbeiterinnen tragen auch Erfahrungen jahrelanger Diskriminierung, die damit verbundene Skepsis gegenüber der Polizei und die weiter bestehende Angst, dort nicht ernst genommen zu werden, mit dazu bei, dass Prostituierte noch davor zurückschrecken, ihre Rechte einzuklagen. Dem könne nur durch kontinuierliche Information über die nun vorhandenen Rechte und anhand positiver Fallbeispiele entgegengewirkt werden.

„Das ist trotzdem noch in den Köpfen der Frauen: Die stehen doch eh nicht auf meiner Seite, das mag ja sein, dass das irgendwo geschrieben steht. ... Ich glaube, da müsste sich jetzt in der Öffentlichkeit mehr tun, wo man's zeigen kann, es ist so, es hat sich wirklich was geändert. (...) Ich denke, es ist eine Zeitfrage und Erfahrungswerte, wo gesehen wird, es gibt Urteile und wir haben tatsächlich das Recht, Richter geben uns Recht.“ (FG Straßenprostitution/FB/62)

#### **2.2.4.2 Bewertung der Klagemöglichkeit und Nutzungsbereitschaft**

Auch wenn bislang nur wenige Prostituierte von ihrem Recht, einen Kunden auf Entgeltzahlung zu verklagen, Gebrauch gemacht haben bzw. sich die Notwendigkeit aufgrund der Vorkasse nicht stellte, würden die meisten der schriftlich befragten tätigen Prostituierten (62,5%) dies in Zukunft jedoch grundsätzlich tun (37,8% auf jeden Fall, 24,7% im Einzelfall). Bei den befragten Männern war die Bereitschaft, einen zahlungsunwilligen Kunden zu verklagen, ausgeprägter als bei den Frauen. Auch können sich jüngere Befragte (bis zu 25 Jahren) im Verhältnis eher vorstellen, einen Kunden zu verklagen, als ältere Befragte. Ebenso spielen die Erfahrungen in bestimmten Arbeitsbereichen der Prostitution eine Rolle bei der Befürwor-

tung einer Klage. Befragte, die über Erfahrungen in Escort-Services bzw. Begleitagenturen verfügten, würden grundsätzlich deutlich häufiger einen Kunden verklagen als Befragte, die noch nie in diesem Bereich gearbeitet haben (86,2 % gegenüber 66,8%). Keine Befragte und kein Befragter mit Erfahrungen in Begleitagenturen lehnte eine Klage gegen zahlungsunwillige Kunden ab.<sup>137</sup>

Insgesamt lehnten nur wenige (11,6 %) es rundum ab, einen Kunden zu verklagen. Einen entscheidenden Einfluss auf die Ablehnung hat die Nationalität der Befragten. So würden von den befragten Migrantinnen und Migranten 25,9 % auf keinen Fall einen Kunden verklagen, bei den deutschen Befragten waren es nur 9,6 %<sup>138</sup>. Ein weiterer kleinerer Teil (13,8 %) war sich in der Ablehnung nicht so sicher, glaubte aber eher nicht, die Klagemöglichkeit zu nutzen.

Von den persönlich befragten Prostituierten konnten die meisten es sich nur schwer vorstellen, einen zahlungsunwilligen Kunden zu verklagen. Für einige kam dies aufgrund des Prinzips der Vorkasse überhaupt nicht in Betracht, für andere war es daher eher eine theoretische Möglichkeit.

„Wir machen nichts, bevor wir nicht unser Geld haben, dann gibt es auch kein Theater. Ich sag mir immer, der kann mir viel erzählen, der kann mir seinen Geldbeutel zeigen, deswegen ist das noch lange keine Gewähr, dass ich es auch kriege. Also auf solche würden wir uns nie einlassen.“ (P w 4/15)

„Ich kann mir das rein theoretisch vorstellen, aber das Zahlen ist immer vorher.“ (P w 7/9)

Weitere Interviewte würden eine Klage von der Höhe des Betrages abhängig machen, ob sie den damit verbundenen Aufwand auf sich nähmen.

„Wenn es sich so um 50, 60, 70 Euro handelt, dann ist es vielleicht auch gar nicht die Sache wert. Aber wenn es sich um einen höheren Betrag dreht, dann denke ich schon. Weil ich habe eine Dienstleistung erbracht, also muss er auch bezahlen. So ab 150 aufwärts wird's interessant.“ (P w 10/13)

Im Gegensatz zu den quantitativ Befragten äußerten sich nur wenige Interviewte dahingehend eindeutig, auf jeden Fall ihren ausstehenden Lohn vom Kunden einzuklagen.

„Ja, klar. Der hat von mir eine Leistung gekriegt. Wenn ich mein Auto in die Werkstatt bringe und meine Rechnung nicht zahle, dann gingen die auch auf mich zu. Und genauso würde ich es auch machen. Er hat eine Leistung bekommen und die gehört bezahlt auf jeden Fall. Also gar kein Thema, ohne mit der Wimper zu zucken, weil ich finde das unverschämt, nicht bezahlen zu wollen.“ (P w 8/17)

Auch wenn sich Interviewte nicht sicher waren, ob sie selbst einen Kunden verklagen würden, äußerten sich einige jedoch dezidiert positiv zu der nun vorhandenen Möglichkeit. Vor dem Hintergrund, dass im Bereich der männlichen Prostitution nicht durchgängig auf Vorkasse gearbeitet wird, sahen vor allem Callboys ihre Position gegenüber Kunden gestärkt.

„Ob ich da Vorteile sehe? Ja, ich denke schon, weil ja jetzt auch die Kunden anders reagieren, überlegter an die Sache herangehen. Dass ein Kunde nicht sagen kann, ja was willst du machen, willst du die Polizei rufen, die werden dich höchstens auslachen. Das ist schon mal positiv. (...) Also ich finde das gut, wenn

---

<sup>137</sup>  $\chi^2=10,937$ ,  $P=0,012$

<sup>138</sup>  $\chi^2=9,942$ ,  $P=0,019$

die das wissen, und ich finde es auch gut, wenn die Jungs wissen, was sie machen können.“ (P m 2/14)

Auch aus der Befragung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen lässt sich schließen, dass ein Teil der Klientel die Möglichkeit einer Klage in Erwägung ziehen würde. Fragen zu Prozess- und Klagemöglichkeiten in Prostituierten-/Stricher- und STD-Beratungsstellen sind zwar kein vorrangiges Thema. Jedoch gaben 15 % der befragten Beratungsstellenmitarbeiter/innen an, dass Klientinnen und Klienten entsprechenden Informationsbedarf gehabt hätten.

## **2.2.5 Zusammenfassung und erste Bewertung**

§ 1 Satz 1 ProstG ermöglicht Prostituierten, ausstehende Forderungen gegenüber zahlungsunwilligen Kunden auf zivilrechtlichem Weg durchzusetzen. Sie haben nunmehr ebenso wie andere Bürgerinnen und Bürger einen Rechtsanspruch auf Zahlung der von ihnen erbrachten Dienstleistungen. Dadurch wurde eine lange währende rechtliche Benachteiligung von Prostituierten beseitigt und ihre rechtliche Stellung gegenüber ihren Kunden deutlich verbessert.

Von Justizministerien verschiedener Bundesländer wurden zivilrechtliche Regelungen des ProstG, insbesondere das Konstrukt des einseitig verpflichtenden Vertrages sowie der Einwendungsausschluss, als unvereinbar mit den allgemeinen Regelungen des BGB kritisiert. Einzelne befürchteten zudem Probleme bei der gerichtlichen Beweiserhebung. Es bleibt jedoch abzuwarten, inwieweit die konstatierten Unklarheiten und Unvereinbarkeiten tatsächlich zu verhandlungsrelevanten Problemen führen.

In der Praxis kam es bislang (noch) nicht zu einer nennenswerten Anzahl zivilrechtlicher Verfahren. Dies dürfte vor allem darauf zurückzuführen sein, dass im Bereich der weiblichen Prostitution das traditionell bewährte Prinzip der Vorkasse bislang grundsätzlich beibehalten wurde. Bis zum Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes war dies die einzige Gewähr, eine sexuelle Dienstleistung auch wirklich bezahlt zu bekommen. Das in der Geschäftswelt übliche Verfahren, erst nach erbrachter Leistung zu bezahlen, war aufgrund der Nichteinklagbarkeit des so genannten „Dirnenlohns“ auf das Verhältnis von Prostituierten und ihren Kunden nicht übertragbar. Auch wenn Prostituierte nunmehr einen Rechtsanspruch auf die Bezahlung geleisteter Dienste haben, steht deren Durchsetzung auf gerichtlichem Wege häufig die Anonymität der Kunden entgegen. Die für eine Klage notwendigen Daten wie Namen und Anschrift des Kunden sind in der Regel nicht bekannt, außer es wird mit Kreditkarte gezahlt.<sup>139</sup> Auch sind Gerichtsverfahren mit Aufwand und Kosten verbunden, die von den meisten Menschen nur dann, wenn es sich um größere Ansprüche handelt, auf sich genommen werden. Ebenso kann möglicherweise die mit einem Gerichtsverfahren verbundene Aufgabe der eigenen Anonymität von einer Klage abhalten. Es ist daher in absehbarer Zeit nicht von einer großen Zahl zivilrechtlicher Klagen gegen Kunden auf Entgeltzahlung auszugehen, obwohl die befragten Prostituierten die Möglichkeit als positiv einschätzten und sie theore-

---

<sup>139</sup> Dies ist jedoch eher die Ausnahme und nur in bestimmten Settings wie Bars, Clubs oder Studios möglich. Die einzelne Prostituierte verfügt nur selten über die technischen Voraussetzungen für eine Kreditkartenzahlung.

tisch durchaus bereit sind, ihr Recht zu nutzen und gegen einen zahlungsunwilligen Kunden gerichtlich vorzugehen.

Auch wenn bislang nur wenige Klagen gegen zahlungsunwillige Kunden erfolgten, sollte die zivilrechtliche Klagemöglichkeit nicht als bloß theoretisches Recht vernachlässigt werden, denn sie stellt einen wichtigen Baustein auf dem Weg zur umfassenden Gleichstellung und Entdiskriminierung von Prostituierten dar und trägt dazu bei, dass Prostituierte als Vertragspartnerinnen und Vertragspartner ernst genommen werden. Die Interviews geben Hinweise dazu, dass das Wissen, gegenüber zahlungsunwilligen Kunden nicht mehr rechtlos zu sein, zu einem stärkeren Selbstbewusstsein von Prostituierten gegenüber Kunden führen kann. Auch kann allein der Hinweis auf die Klagemöglichkeit zahlungsunwillige Kunden zur Einsicht bringen und die tatsächliche Klageerhebung somit überflüssig machen.



## 2.3 Arbeitsbedingungen in der Prostitution

Mit dem Prostitutionsgesetz wurde ein Weg eingeschlagen, Prostitution aus den unregulierten Verhältnissen der Vergangenheit in den Kontext der Regelungen des Wirtschafts- und Erwerbslebens zu überführen. Bislang wurden Arbeitsweise und Arbeitsbedingungen im Bereich Prostitution auf zwei Wegen gestaltet:

- einerseits durch § 180a I Nr. 2 StGB, der alles als „Förderung der Prostitution“ unter Strafe stellte, was über die Vermietung von Räumen hinaus ging (siehe II.2.4);
- andererseits durch die internen Regeln des Gewerbes und des „Milieus“. Diese erwiesen sich nach Ansicht von Prostituiertenorganisationen als sinnvoll, insoweit es sich um in der Praxis erprobte „Körper schonende Arbeitstechniken“ und „sowohl psychisches als auch physisches ‚Intimitätsmanagement‘“ handelte.

Prostitution war und ist ein Bereich, in dem es um Gewinnmaximierung unter unsicheren rechtlichen Rahmenbedingungen geht. Hier gibt es weder Betriebsräte noch eine zuständige Berufsgenossenschaft. Erst seit kurzer Zeit setzt sich die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di für Prostituierte ein.<sup>140</sup> Diejenigen, die aus der Not heraus der Prostitution nachgehen, haben keine Druckmittel gegenüber den Betreibern und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben in der Hand, was umgekehrt sehr wohl der Fall ist. Ausbeutung und menschenunwürdige Arbeitsbedingungen finden sich nach wie vor in dieser Branche – auch in angemeldeten Betrieben. Prostitution auf der Straße oder in der Illegalität folgt eigenen Regeln, an die sich die hier Tätigen anpassen müssen. Das ProstG hat Wege eröffnet, Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen zum Thema zu machen.<sup>141</sup>

Der Schwerpunkt der folgenden Diskussion zu Arbeitsbedingungen liegt auf der Prostitution in Bordellen und Clubs, auf Straßenprostitution wird gesondert eingegangen.

### 2.3.1 Intention des Gesetzgebers

Bis zum Inkrafttreten des ProstG schränkte die strafrechtliche Sanktionierung der Förderung der Prostitution durch § 180a I Nr. 2 StGB die Möglichkeiten der Organisation und Arbeitsteilung von Prostituierten ein und verhinderte bestmögliche Rahmenbedingungen für die Ausübung der Tätigkeit. So waren Betreiber und Betreiberinnen von Etablissements, die gute Arbeitsbedingungen boten, von Strafverfolgung und Schließung bedroht, denn wer in seinem bzw. ihrem Betrieb die Prostitutionsausübung durch Maßnahmen förderte, die über das „bloße Gewähren von Wohnung, Unterkunft oder Aufenthalt“ hinausgingen, machte sich wegen „Förderung der Prostitution“ strafbar.

Durch das ProstG wurde § 180a StGB dahin gehend geändert, dass jetzt die Ausbeutung von Prostituierten, die durch persönliche und wirtschaftliche Abhängigkeit definiert ist, unter

<sup>140</sup> Im Auftrag von ver.di führte Emilija Mitrovic (2004) die Studie „Arbeitsplatz Prostitution“ durch.

<sup>141</sup> Die Berliner Polizei sprach sich dezidiert gegen jede Wiedereinführung des alten § 180a I, Nr.2 StGB (Förderung der Prostitution) aus, da dies die erreichten „anständigen, hygienischen Arbeitsbedingungen“ in Frage stellen würde. (B/P/71)

Strafe gestellt ist (siehe gesonderter Anhang). Diese Tatbestandsmerkmale liegen dann vor, wenn Prostituierte in dieser Abhängigkeit „gehalten“ werden, d. h. gegen ihren freien Willen, wenn durch Druck oder sonstige gezielte Einwirkung eine entsprechende Abhängigkeit herbeigeführt wird oder die Prostituierten an einer Selbstbefreiung bzw. Loslösung aus diesem Abhängigkeitsverhältnis gehindert werden.<sup>142</sup>

Vor Einführung des ProstG stellten gute Arbeitsbedingungen für Prostituierte, die beispielsweise einen gehobenen Standard, ein aufwändiges Ambiente sowie hohe Hygienestandards beinhalteten, die Ausnahme dar. An die Streichung des § 180a I Nr. 2 StGB knüpfte sich deshalb auch die Erwartung, dass schlechte Arbeitsbedingungen, z. B. in Eros-Centern, beseitigt würden, denn der Herstellung besserer Arbeitsbedingungen stand kein gesetzliches Verbot mehr entgegen.<sup>143</sup>

Das ProstG regelt Arbeitsbedingungen nicht, sondern schafft ausschließlich über die Streichung des Paragraphen zur „Förderung der Prostitution“ (siehe II.2.4) den Rahmen für die Verbesserung der Verhältnisse. Auf Arbeitsbedingungen wird insoweit eingegangen, als festgelegt wurde, dass für Arbeitgeber das eingeschränkte Weisungsrecht gilt und die sexuelle Selbstbestimmung der Prostituierten gewahrt werden muss. Einige konkrete Aspekte werden im Rahmen gewerberechtlicher (siehe II.3.2) oder baurechtlicher (siehe II.3.1) Entscheidungen angesprochen bzw. bei der Verfassung von Arbeitsverträgen (siehe II.2.1).

## **2.3.2 Ausgangssituation und erste Entwicklungen**

Im Folgenden werden die Ausgangssituation bei Inkrafttreten des ProstG umrissen und erste Entwicklungen aufgezeigt, die sich aus unseren Befragungen ergeben haben. Danach wird auf die Rahmenbedingungen in der Prostitution, im Besonderen in der Straßenprostitution und auf die speziell wichtige Thematik Hygiene und Gesundheit eingegangen. Im Anschluss wird der Versuch unternommen, anhand von Gesetzen und Verordnungen sowie Beispielen aus anderen Bereichen der Erwerbstätigkeit Hinweise auf Chancen und Grenzen des Arbeits-, Unfall- und Gesundheitsschutzes in der Prostitution zu geben.

### **2.3.2.1 Gesetzliche Bestimmungen**

Obwohl der Arbeits- und Unfallschutz in Deutschland hervorragend ausgebaut ist, passen die Bestimmungen trotz ihrer Vielfalt nicht auf die Arbeitsverhältnisse in der Prostitution.

Sie beziehen sich auf abhängig Beschäftigte und bilden ein duales System, das von zwei Säulen getragen wird:

- Die erste Säule besteht aus dem staatlichen Arbeits- und Gesundheitsschutz – Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG, Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftig-

---

<sup>142</sup> vgl. Leckner, in: Schönke/Schröder, Kommentar zum Strafgesetzbuch, 25. Auflage, § 180a, Rn. 8; Fischer, in: Tröndle/Fischer, Kommentar zum Strafgesetzbuch, 49. Auflage, § 180a, Rn. 4

<sup>143</sup> BT-Drucksache 14/5958

ten bei der Arbeit<sup>144</sup>), Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV, Verordnung über Arbeitsstätten<sup>145</sup>), Arbeitszeitgesetz (ArbZG<sup>146</sup>), Infektionsschutzgesetz (IfSG, Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen<sup>147</sup>). Staatlich geregelter Arbeitsschutz wird unter Beteiligung der Länder, der Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen, Fachverbände und Spitzenorganisationen der Unfallversicherungsträger in Form von Gesetzen und Verordnungen vom Bundestag verabschiedet. Die Länder können einzelne Bestimmungen in Verordnungen präzisieren. Ein Beispiel ist die Bayerische Hygieneverordnung<sup>148</sup>, in der das Land die Verpflichtung für Prostituierte und ihre Kunden zur Verwendung von Kondomen aufgenommen hat (s. u.). In den Bundesländern gibt es besondere Arbeitsschutzbehörden: die Ämter für Arbeitsschutz oder die Gewerbeaufsichtsämter. Für spezifische Fragen sind die Gesundheitsämter zuständig. Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin forscht, berät und qualifiziert auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes.

- Das Arbeitsschutzgesetz verpflichtet Arbeitgeber bzw. Arbeitgeberinnen, die Gesundheitsgefahren am Arbeitsplatz zu beurteilen und entsprechende Schutzmaßnahmen zu treffen. Darüber müssen sie ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unterrichten. Das Gesetz gibt Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern das Recht, Vorschläge zu allen Arbeitsschutzfragen im Betrieb zu machen und somit selbst in Fragen des eigenen Schutzes aktiv zu werden. Darüber hinaus gibt es ein Beschwerderecht bei den zuständigen Behörden, wenn sich zuvor an den Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin gewandt wurde und diese keine Abhilfe geschaffen haben.
- Die Arbeitsstättenverordnung bestimmt u. a. wie Arbeitsorte und Arbeitsplätze mit Belüftung, Beleuchtung oder Temperatur versorgt werden müssen.
- Das Arbeitszeitgesetz begrenzt die tägliche Höchstarbeitszeit und legt Mindestruhepausen fest. Damit sichert es den Gesundheitsschutz von Arbeitnehmern. Es regelt auch die Frage der Nachtarbeit, seit 1994 wurden einschränkende Bestimmungen für Frauen aufgehoben.
- Weitere wichtige allgemeine Regelungen finden sich im Mutterschutzgesetz und im Jugendarbeitsschutzgesetz. Spezifische Regelungen für einzelne Berufsbereiche stellen z. B. die Bildschirmarbeitsverordnung, Verordnungen für die Benutzung von Schutzbekleidung oder den Umgang mit Geräten bzw. Gefahrstoffen dar.
- Die zweite Säule bilden die gesetzlichen Unfallversicherungsträger, nämlich die Berufsgenossenschaften und die Unfallversicherungsträger der öffentlichen Hand, in denen alle Unternehmen, Betriebe und Verwaltungen Pflichtmitglieder sind. Die Berufsgenossenschaften können Fachausschüsse einsetzen, die technische Regeln für die Umsetzung bestimmter Vorschriften des ArbSchG erarbeiten, die dann verpflichtend gelten. Die Unfallversicherungsträger verfügen über eigene technische Aufsichtsdienste, die Kontrollen durchführen können.

<sup>144</sup> BGBl I, 21.8.1996, 1246

<sup>145</sup> BGBl I, 12.8.2004, 2179

<sup>146</sup> BGBl I, 06.6.1994, 1170

<sup>147</sup> BGBl I, 20.6.2000, 1045

<sup>148</sup> Verordnung zur Verhütung übertragbarer Krankheiten, 11. 8. 1987, GVBl 1987, 291

### **2.3.2.2 Prostitution als Thema für Arbeitssicherheit, Gesundheits- und Unfallschutz**

#### *Ämter für Arbeitssicherheit und Unfallschutz*

Um in Erfahrung zu bringen, ob Fragen von Arbeitssicherheit und Fragen des Arbeitsschutzes in der Prostitution bei den Behörden Thema werden, wurden in allen acht Modellregionen die Ämter für Arbeitsschutz bzw. Gewerbeaufsichtsämter angeschrieben und in einem kurzen E-Mail-Fragebogen gefragt, ob bei ihnen Beschwerden über Arbeitsbedingungen aus dem Bereich der Prostitution eingetroffen sind,<sup>149</sup> ob sie daraufhin tätig geworden sind, ob sie die existierenden Bestimmungen für ausreichend halten oder ob sie Änderungsbedarf sehen. Zusätzlich wurde nach möglichem Informationsbedarf gefragt. Nur aus zwei Regionen kam eine Antwort und in beiden Fällen wurde deutlich, dass keine Erfahrungen der Behörde mit dem Bereich Prostitution vorlagen.<sup>150</sup> Die ausbleibenden Antworten der anderen Regionen lässt die Vermutung zu, dass dort keine Zuständigkeit für diese Thematik gesehen wird. Zentrales Hindernis ist, dass das ArbSchG nur für abhängig Beschäftigte gilt und somit die Ämter für Arbeitsschutz keine Zuständigkeit für die Überwachung der Erbringung von Dienstleistungen im rechtlichen Rahmen der Zimmervermietung haben.

#### *Bauämter*

Bauämter wurden in den Modellregionen befragt. Sie befassen sich bislang nur im Einzelfall mit den Arbeitsbedingungen in der Prostitution. Die räumlichen Gegebenheiten wie sanitäre Anlagen, Größe der Arbeitsräume, Arbeiten und Schlafen im gleichen Bett, Rückzugs- und Erholungsmöglichkeiten, Zugang zu Tageslicht usw. sind jedoch Themen des Bauordnungsrechts (siehe II.3.1) und Bauämter können entsprechende Auflagen erteilen.

#### *Gewerbeämter*

Gewerbeämter wurden ebenfalls in den Modellregionen befragt. Hier ist die Situation regional unterschiedlich. Bordellbetriebe können nicht in jedem Bundesland bzw. jeder Kommune als Gewerbe angemeldet werden. Als Zimmervermietung sind sie in jedem Fall ein Gewerbebetrieb. Dem Gewerbeamt stehen Möglichkeiten zur Verfügung, die Verhältnisse in den Betrieben in Augenschein zu nehmen. Würde eine Erlaubnispflicht entsprechend derjenigen für Gaststättenbetriebe in das Gewerberecht eingeführt, wäre die Möglichkeit, Auflagen zu erteilen, die unzumutbaren oder unhygienischen Arbeitsbedingungen entgegenwirken, vergrößert (siehe II.3.2). Durch die Gewerbeaufsicht können nur angemeldete Betriebe kontrolliert werden (siehe II.3.2).

---

<sup>149</sup> Beschwerden über Arbeitsbedingungen werden von Prostituierten vereinzelt an die Polizei gerichtet (Fokusgruppe Strafrecht, 31).

<sup>150</sup> Antworten kamen nur aus Frankfurt/Main und Dortmund. Aus der einen Region wurde mitgeteilt, dass dort keinerlei Erkenntnisse zu den Fragen vorliegen, aus der anderen Region wurde angegeben, dass keine Beschwerden ergangen sind. Ein Bedarf an Handlungsrichtlinien wurde verneint, Informationsmaterial durch die Gewerbeaufsicht in Form einer Broschüre für Betreiber und Betreiberinnen über die Anwendung des Arbeitsschutzgesetzes in der Prostitution jedoch begrüßt.

### *Andere Anknüpfungspunkte*

Die mehrheitliche Entscheidung der Prostituierten für selbstständiges Arbeiten und die Tatsache, dass es hier zwar faktisch abhängige Beschäftigungsverhältnisse gibt, die jedoch nicht als solche angemeldet werden, tragen dazu bei, dass in der Praxis Arbeits- und Unfall- und Gesundheitsschutz in der Prostitution nicht geregelt sind. Da Betreiber und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben als Zimmervermietende und nicht als Arbeitgeber bzw. Arbeitgeberinnen auftreten und ihnen sehr oft auch keine andere Möglichkeit gegeben wird, gibt es keine Pflichtmitgliedschaften bei den gesetzlichen Unfallversicherungsträgern. Dies hat zur Folge, dass es keine Versicherungsleistungen gibt, und z. B. auch keine Definitionen von Berufskrankheiten.<sup>151</sup>

Bislang fehlte es an Ansprechpartnern aus der Prostitutionsbranche für das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit und die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. Das hat in den letzten Jahren in ersten Schritten begonnen, sich zu ändern:

- ver.di sieht sich als Gewerkschaft zuständig,<sup>152</sup>
- der Bundesverband sexuelle Dienstleistungen gründete sich unmittelbar nach Inkrafttreten des ProstG im März 2002 als ein Zusammenschluss von Unternehmerinnen und Unternehmern und könnte als Ansprechpartner für die Arbeitgeberseite bzw. die Selbstständigen fungieren, wenn er weiter an Mitgliedern gewinnen und damit in seiner Vertretung repräsentativer werden kann.

Es fehlt jedoch ein Fachverband für die Arbeitnehmerseite, der die Prostituierten vertritt.

Da Prostituierte überwiegend selbstständig arbeiten (wollen) (siehe II.2.1), sehr oft ihren Arbeitsplatz wechseln, häufig keinen legalen Aufenthaltsstatus haben und zudem des dringend benötigten Verdienstes wegen sich meistens nicht für bessere Arbeitsbedingungen einsetzen, können Verbesserungen der Arbeitssituation nicht ausschließlich an abhängige Beschäftigungsverhältnisse geknüpft werden. Es stellt sich daher die Frage, durch welche rechtlichen Instrumentarien außerhalb des Arbeitsschutzrechts Betreiberinnen und Betreiber auf die Schaffung von Rahmenbedingungen mit Schutzwirkung für die in der Prostitution Tätigen verpflichtet werden können. Hierzu gibt es Parallelen aus anderen Branchen. So haftet bei als Subunternehmer tätigen Kraftfahrern der Auftraggeber für die Sicherheit, wenn es um Gefahrguttransporte geht. Auch wenn hier andere Rechtsgüter im Vordergrund stehen, profitiert auch der unselbstständige Kraftfahrer davon. Wenn Betreiber und Betreiberinnen ausschließlich als Vermieter bzw. Vermieterinnen von Zimmern eingeordnet werden, sind sie vergleichbar mit den Betreibern eines Hotels oder einer Ferienwohnanlage für Sicherheit und Unfallschutz verantwortlich. Diese Beispiele zeigen Möglichkeiten, Betreiber und Betreiberinnen in die Pflicht zu nehmen, um einzelne Maßnahmen zum Schutz von Prostituierten durchzusetzen. Leider mangelt es bislang an entsprechenden Rechtsgrundlagen zur Konkretisierung dieser Pflichten.

<sup>151</sup> Damit gilt z. B. die Berufskrankheitenverordnung nicht für Prostituierte und sie fallen in der Regel bei Berufskrankheiten und Arbeitsunfällen der öffentlichen Hand zur Last.

<sup>152</sup> Ver.di stellt eine selbsternannte Vertretung von Prostituierten dar. Die Vertretung erfolgt anders als z. B. in London, wo die International Union of Sexworkers ihrerseits an die Gewerkschaften herantrat. Sowohl die Initiative von Ver.di als auch die des Bundesverbandes sexuelle Dienstleistungen stellen begrenzte Initiativen dar, die mit ihrem Bemühen um Mitglieder aus der Prostitution noch sehr am Anfang stehen und keinesfalls einen repräsentativen Teil von Betreiber bzw. Betreiberinnen oder Prostituierten vertreten.

Prinzipiell können auch betriebsinterne Reglements, die von Betreibern und Betreiberinnen im Eigeninteresse festgelegt werden, Schutzwirkung für dort tätige Prostituierte entfalten. In der bisherigen Praxis dienen derartige Regelungen eher den unternehmerischen Interessen als dem Schutz der Beschäftigten. Bislang haben selbstständige Prostituierte, die faktisch von den Weisungen eines Betreibers oder einer Betreiberin abhängig sind, wenn sie in einem bestimmten Etablissement arbeiten wollen, keine Möglichkeit, sich gegen betriebsinterne Regeln, wie z. B. die Verpflichtung zum Alkoholkonsum, zum Arbeiten ohne Kondom oder zu bestimmten Praktiken zu wehren. Solche internen Regelungen könnten aber auch in einer Verpflichtung bestehen, im Sinne des Gesundheitsschutzes mit Kondom zu arbeiten.

Seitens der Fachberatungsstellen und auch anderer Experten und Expertinnen wird die Einführung der Erlaubnispflicht für den Bordellbetrieb nach dem Beispiel der Niederlande diskutiert, um bessere Standards verpflichtend einführen und kontrollieren zu können (siehe IV 1.1).

Bislang beschränken sich Verbesserungen nach Aussage von Expertinnen und Experten der regionalen Runden auf Renovierungen und den Ausbau von Sanitäreinrichtungen. Fehlende Planungssicherheit der Betriebe, z. B. wenn sie in ihrem Stadtgebiet nur geduldet sind oder wenn sie kein Gewerbe anmelden können, verhindern, dass sie offiziell als Arbeitgeber auftreten. Sie bleiben in der Rolle der Zimmervermieter und übernehmen nur selten aus eigener Initiative Verantwortung für die Arbeitsbedingungen der in ihren Räumen tätigen Prostituierten. Als förderlich für Veränderung hat sich eine gute interinstitutionelle Kooperation auf lokaler Ebene erwiesen. In Frankfurt/Main reagierten Betreiber von Prostitutionsbetrieben bereits vor Inkrafttreten des ProstG mit der Renovierung ihrer Häuser auf die Gründung des kommunalen Runden Tisches „Prostitution“. In Hannover, wo eine gute lokale Kooperation besteht, wurden solche Aktivitäten durch das ProstG ausgelöst.<sup>153</sup>

### *Einzelne Initiativen in Behörden*

Behörden sahen sich bislang nicht in der Verantwortung, für gute Arbeitsbedingungen in der Prostitution zu sorgen. Veränderung der üblichen Behördenpraxis wird durch einzelne Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen eingeleitet, die keine Scheu vor der Thematik und dem Personenkreis haben und darüber hinaus eine Vision haben, wie die Intention des ProstG, bessere Arbeitsbedingungen zu schaffen, seitens ihrer Behörde voran gebracht werden kann.

- So haben z. B. Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Planungsreferats (Bauamtes) der Stadt München begonnen, sich intensiv mit Fragen der Arbeitsbedingungen auseinanderzusetzen, nachdem sie Anträge auf Großbordelle zur Bearbeitung erhielten. Sie informierten sich über das ProstG, nahmen Kontakt zum zuständigen Dezernat der Kriminalpolizei auf und besichtigten Prostitutionsbetriebe, um mit den dort tätigen Prostituierten über Arbeitsbedingungen zu sprechen. Aus dieser Auseinandersetzung resultierten entsprechend begründete Ablehnungen der Anträge, weil die Arbeitsbedingungen als unzumutbar erachtet wurden. Seitens dieser Behörde wurden Mängel in der Planung der

<sup>153</sup> Die Evaluation der Umsetzung der Prostitutionsgesetzgebung in den Niederlanden zeigt ebenfalls, dass eine gute Kooperation vor Ort Klarheit über die Rechtslage schaffen und Veränderungen fördern kann, vor allem dann, wenn die Betreiber und Betreiberinnen in die Kooperationsrunden einbezogen werden.

Betriebe angemahnt: fehlende Rückzugsräume, fehlende Trennung von Bädern und Toiletten für Kunden und für Prostituierte usw.<sup>154</sup>

„Die Frage ist: Kann man es hinnehmen, dass Frauen dort ihrer Tätigkeit nachgehen, und die Zimmer und die Räume sind so ausgestaltet, dass hier der Kunde zufrieden ist und der Kunde seine Bedürfnisse verwirklichen kann, aber die Frauen, die dort arbeiten, können nicht ihre Bedürfnisse verwirklichen – insbesondere der Rückzug in die Privatsphäre ist nicht gegeben. Ganz davon abgesehen, dass ich dann, wenn ich aus dem Zimmer trete, immer mit dem Milieu und mit den Kunden konfrontiert bin, keine Möglichkeit habe, privaten Raum zu haben, mit Ausnahme dieses sehr kleinen Sozialraumes. Es ist ja auch so vorgesehen, dass in diesen Häusern kein normaler Besuch stattfinden kann, also denken wir mal ein Arzt, eine Freundin und so weiter. Es wäre nicht möglich, dass man dort aufgesucht wird. Das ist Gewerbegebiet, wie es in München üblich ist, wir haben dies eigentlich nur im Wesentlichen im Gewerbegebiet, auch da gibt's keine Möglichkeiten, sagen wir mal so, ein normales Leben zu haben, in einen Park zu gehen oder in ein Café oder in ein Geschäft zu gehen. Ja, und diese Geschichte haben wir abgelehnt.“ (M/B/5)

- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Gewerbeamtes Hannover diskutierten in ihrer Behörde und im Rahmen der lokalen Kooperation Möglichkeiten, schlechte Arbeitsbedingungen aufzuspüren und für Verbesserungen zu sorgen, die im Rahmen des Auftrags ihrer Behörde liegen. Sie mahnten an, dass die Einführung einer Erlaubnispflicht vergleichbar der für Gaststätten mit entsprechenden Kontrollen ein wichtiges Instrument sei, um die Verhältnisse im Sinne der dort Beschäftigten zu prüfen. Außerdem entspräche dies nur dem Prinzip der Gleichbehandlung.

„Wir haben es mit einem hochkriminellen Umfeld zu tun im Bereich der Bordelle, und wir leisten es uns als Staat, weniger drauf zu schauen als bei einem Gastwirt, der ein Speiserestaurant mit acht Sternen betreibt. Allein dieser Widerspruch ist für mich nicht haltbar. Es sei denn, wir schummeln uns hier etwas in die Tasche, wollen uns diesen Themen nicht stellen.“ (FG-Gewerberecht/G/40)

Wenn einzelne Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Behörden aktiv werden und darüber nachdenken, welche Auswirkung das ProstG auf ihre Praxis haben könnte, eröffnen sich – wie unsere Befragung zeigt – Spielräume sowohl im Baurecht durch Auflagen als auch im Gewerberecht durch die Möglichkeit einer Erlaubnispflicht, Arbeitsbedingungen zu beeinflussen. Der Realisierung steht neben erforderlichen Gesetzesänderungen im Gewerberecht oft die Einschätzung entgegen, diese Veränderungen in der Routine der Behörden seien zu arbeitsaufwändig, es fehle an Personal. Die Beispiele für Weiterdenken und Veränderungsbereitschaft, die im Rahmen dieser Untersuchung gefunden wurden, stehen dieser Befürchtung entgegen.

„Wir haben als Verwaltungsbehörde überhaupt nicht das Personal, die ganzen Werbeanzeigen und die Fluktuation im Auge zu behalten. Aber das ist auch gar nicht notwendig, zumindest in Hannover nicht, weil die Polizei ja nicht ihren strafrechtlichen Auftrag verliert durch die Einführung einer Erlaubnispflicht, den würde sie ja weiterhin behalten. (...) Wir kriegen letztendlich nur eine etwas andere Verknüpfung der Behörden, die in dem Milieu, wenn ich es mal so nennen darf, positiv, oder die in diesem Prostitutionsbereich tätig sind. Wir kriegen sicherlich für die Gewerbebehörden eine neue Aufgabe, Erlaubnisse schreiben, Untersa-

---

<sup>154</sup> Diese Mängel werden auch von Expertinnen aus dem Feld kritisiert.

gungsverfügungen schreiben, Widerrufsverfügungen schreiben, Auflagenbescheide erteilen, aber nach unseren bisherigen Erfahrungen wird uns das nicht umwerfen.“ (FG-Gewerberecht/H/G/28)

Wenn die Kooperation vor Ort gelingt und ein unvoreingenommener Kontakt zwischen Behörden und Betreibern bzw. Betreiberinnen zustande kommt, könnten bauordnungsrechtliche Auflagen erteilt werden, die im Sinne von Arbeitssicherheit und besseren Arbeitsbedingungen sind. Diese würden von Betreibern und Betreiberinnen, die Legalität und Planungssicherheit anstreben, akzeptiert und umgesetzt, auch wenn dies zum Teil erhebliche Investitionen bedeutet. Ein Beispiel hierfür ist das „Dortmunder Modell“. Da die Interessen von Betreibern bzw. Betreiberinnen hier von den Behörden gehört und ihre Anliegen ernst genommen werden, gelingt es häufig, Einblick in Betriebe zu nehmen und Auflagen durchzusetzen. Bislang geschieht dies überwiegend bezüglich Auflagen für Brandschutz und Fluchtwege. Andere Aspekte wie Rückzugsmöglichkeiten, getrennte sanitäre Anlagen für Kunden oder Versorgung mit Tageslicht könnten seitens des Ordnungsamtes/Bauamtes aufgegriffen werden.

Eine gute Zusammenarbeit der beteiligten Behörden, wie sie z. B. in Hannover anzutreffen ist, könnte dazu genutzt werden, um Vorschläge für eine gewerberechtliche Erlaubnispflicht für Bordelle und die erforderlichen gesetzlichen Änderungen zu erarbeiten, die zum Inhalt haben, die Zuverlässigkeit von Betreibern und Betreiberinnen zu prüfen, was einer Reduzierung von Ausbeutungsverhältnissen dienen kann (siehe II.3.2).

### **2.3.3 Bedeutung von Arbeitsorten, Rahmenbedingungen und Selbstverständnis der in der Prostitution Tätigen**

Ob Arbeitsbedingungen verbessert werden können, hängt von den Rahmenbedingungen der jeweiligen Prostitutionstätigkeit und der Lebenslage der Prostituierten ab.

- Für Prostitution in Wohnungen, in Clubs, in kleinen Bordellen werden eher Kriterien für hygienisches Arbeiten und Fragen der Sicherheit diskutiert, auch für das Arbeiten auf der Straße spielen Hygiene und Schutz vor Gewalt die größte Rolle.
- Für große Betriebe geht es zusätzlich um Kriterien der baulichen Anlagen und der räumlichen Ausstattung, wie Zugang zu Tageslicht, Rückzugsmöglichkeiten, Trennen von Arbeit und Wohnen.
- Wenn Stricher ihre Kundschaft nur in Gaststätten im Sperrbezirk finden oder Prostituierte im Sperrbezirk auf der Straße arbeiten, dann bieten diese Umstände kaum Ansatzpunkte, Arbeitsbedingungen zu verbessern.
- Wenn Migranten und Migrantinnen ohne legalen Aufenthaltsstatus in Bordellen oder Wohnungen arbeiten, dann sind deren Arbeitsbedingungen kein Thema, es sei denn Polizeikontrollen finden Hinweise auf ausbeuterische Zuhälterei oder Menschenhandel.
- Wenn Drogenabhängige physisch und psychisch in einem geschwächten Zustand sind und dringend schnell Geld benötigen, interessieren sie sich selbst nur begrenzt für die Umstände der Drogenbeschaffung bzw. für ihre Sicherheit und Gesundheit.



- Auch Frauen und Männer, die sich nicht als Prostituierte verstehen, sondern in einzelnen Notsituationen anschaffen gehen, problematisieren Arbeitsbedingungen nicht.

Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen sahen für die Zukunft die Chance, dass sich durch das ProstG Arbeitsbedingungen verbessern lassen, abhängig von der Lebenslage und dem Selbstverständnis ihrer jeweiligen Klientel. Sie kamen zu dem Schluss, dass das, was für eine Gruppe Fortschritt und Verbesserung bedeutet, nicht notwendigerweise für andere in der Prostitution Tätigen gleichermaßen gilt:

„Ich guck aber jetzt mein Hauptklientel an, und die gehören tatsächlich zur Armutsprostitution und nicht, wie auch immer angenommen wird, zur richtigen Drogenszene. Und da, denke ich, hat das überhaupt keine Auswirkungen, sondern eher auch Verschlechterungen in diesem Bereich.“ (F/FB/51)

„Wir sind für uns zu dem Schluss gekommen, dass wir als Frauenorganisation, als NGO, diese Forderung ‚Prostitution als Beruf wie jeder andere‘ nicht so mittragen, weil wir es frauenpolitisch nicht richtig finden. Wir nehmen eine kritische Haltung ein: Wer definiert hier das Milieu, also die Männer, die da ihre sexuellen Bedürfnisse einbringen und definieren, dass es so stattfindet, wie es stattfindet, dass wir das aus frauenpolitischen Gründen, nicht aus moralischen, so nicht kritiklos mittragen. Es gibt natürlich völlig unterschiedliche Arbeitsverhältnisse, und es gibt auch Frauen, die sich beruflich damit identifizieren können. Also wo wie ich das jetzt sehe und für uns auch überblicke, wenn man die Gruppe anguckt, die sagt ‚Beruf Prostitution‘, dann ist es meines Erachtens ein kleiner elitärer Kreis. Die Masse der Frauen sind nicht in so einer guten Arbeitssituation, die haben sie objektiv gesehen nicht, und die wollen das als Beruf auch gar nicht haben. (...) Wir haben uns dann sehr stark dafür gemacht, dass wir uns für gute Qualitätsstandards einsetzen, aber auf einer frauenpolitischen Seite durchaus einen kritischen Kurs weiterfahren. Und in der Praxis sieht es für uns so aus, dass wir auch wollen, dass die Frauen das für sich nutzen, insofern sie das können und auch das Mögliche dafür tun von unserer Seite.“ (F/FB/47)

Die Frage guter Arbeitsbedingungen bzw. Qualitätsstandards für Arbeitsbedingungen in der Prostitution wurde vorrangig für Prostitution in Bordellen und bordellähnlichen Betrieben diskutiert. Dieser Schwerpunkt wird auch in diesem Kapitel beibehalten. Im Folgenden wird jedoch in Kürze auf Arbeitsbedingungen in der Straßenprostitution eingegangen.

### **2.3.3.1 Exkurs: Arbeitsbedingungen in der Straßenprostitution**

Sowohl in Köln als auch in Leipzig wurde der im Sperrbezirk befindliche Straßenstrich aus der Innenstadt an den Stadtrand verlegt. In beiden Fällen handelte es sich überwiegend um Beschaffungsprostitution. Ebenfalls in beiden Städten kamen in der damit verbundenen Diskussion Arbeitsbedingungen von Prostituierten in diesem Bereich zur Sprache. Es wurden unterschiedliche thematische Schwerpunkte gesetzt.

#### *Das Kölner Modell*

In Köln war es Ziel der Behörden, durch die Verlegung des Straßenstrichs an den Stadtrand im Oktober 2001 die Sperrbezirksverordnung durchzusetzen. Anlass war aus Sicht des Ordnungsamtes und der Polizei eine „Störung der sozialen Ordnung in der Innenstadt“. Die Verlegung sollte jedoch auch eine „Gewaltminimierung für die Prostituierten“ sowie die „Er-

schließung von Maßnahmen zur Betreuung für die Zielgruppe“ bewirken.<sup>155</sup> Arbeitsbedingungen waren vor allem hinsichtlich der häufigen Gewalt durch Kunden Thema.<sup>156</sup> 90 % der hier tätigen Prostituierten waren drogenabhängig. Der Beschaffungsdruck sowie die Androhung von Bußgeldern oder In-Gewahrsam-Nahme „bewirkten ein besonderes Machtgefälle zwischen Freiern und Prostituierten“. <sup>157</sup>

In einem Gewerbegebiet wurde ein Modellprojekt als Alternative aufgebaut: Eine Anbahnungszone und ein Rondell aus so genannten Scheunenboxen oder auch Verrichtungsboxen, in die Kunden mit dem Auto hineinfahren und die Prostituierten zusteigen. Die Boxen bieten ausreichend Sichtschutz und sind mit Alarmknöpfen ausgestattet. In der Mitte des Platzes befindet sich ein Sozialzentrum mit Anlaufstelle für psychosoziale Beratung, Café und Sanitärräumen. Die Einrichtung wird von Mitarbeiterinnen einer Fachberatungsstelle des Sozialdienstes katholischer Frauen (SkF) und des Gesundheitsamtes betreut und von der Polizei überwacht.

In den Interviews der wissenschaftlichen Begleitung äußerten die befragten Prostituierten, dass sie sich nun sicherer fühlen, es ihnen psychisch besser geht und sie ruhiger werden konnten.<sup>158</sup>

Generell haben die veränderten Arbeitsbedingungen im Rahmen dieses Modellprojekts dazu geführt, dass ein hoher Prozentsatz der hier tätigen Prostituierten die Beratungs- und Gesundheitsangebote in Anspruch nimmt, auch Angebote zur Entgiftung oder Substituierung. Gewalt ist fast völlig reduziert worden, was als besonderer Erfolg gewertet wird. „Das neue Verhältnis zwischen Prostituierten und Ordnungsbehörden trägt auch zur Erhöhung der Anzeige- und Kooperationsbereitschaft der Prostituierten bei Gewaltübergriffen und -androhungen und Zuhälterei bei und wirkt deshalb gewaltpräventiv.“<sup>159</sup>

Die trotz einer Vielzahl ungelöster Probleme als Erfolg bewertete Verlegung gelang aufgrund einer intensiven, gut koordinierten Kooperation zwischen Beratungsstellen, Polizeibehörden und Stadtverwaltung. In die Diskussion um die Verlegung wurden neben verantwortlichen Behördenvertretern und -vertreterinnen auch Prostituierte einbezogen. So konnte für viele eine Identifikation mit dem neuen Standort erreicht werden, der völlig neue Arbeitsbedingungen bot. Ob das ProstG für die Etablierung und das Gelingen dieser Kooperation eine Rolle spielte, kann nicht gesagt werden. Ohne Zweifel steht jedoch hinter der Kölner Praxis ein ähnlicher Grundgedanke, dass es in der staatlichen Verantwortung liegt, Arbeitsbedingungen in der Prostitution zu verbessern und Schutz vor Gewalt zu gewährleisten.

---

<sup>155</sup> Steffan/Kersch 2004, S. 13

<sup>156</sup> Angst vor Gewaltübergriffen prägte den Alltag auf dem Straßenstrich der Innenstadt, „Frauen wurden ausgeraubt, vergewaltigt, eingesperrt und geschlagen.“ Im Jahr 2001 wurden zwei Prostituierte ermordet. (ebenda S. 20)

<sup>157</sup> Steffan/Kersch 2004, S. 20

Auch in der am 8. Oktober 2004 durchgeführten Fokusgruppe Straßenprostitution mit Expertinnen aus Fachberatungsstellen und Gesundheitsämtern wurde ausgeführt, dass Kunden, die sexuelle Dienstleistungen von den jungen Frauen des Drogenstrichs kaufen, häufig gut situierte Männer sind, die gerade auf dieses starke Machtgefälle abzielen und von daher oft gefährlich sind (S. 36.).

<sup>158</sup> ebenda, S. 23

<sup>159</sup> ebenda, S. 76

## *Die Praxis in Leipzig*

In Leipzig wurde die Verlegung des Straßenstrichs mit Argumenten der Stadtplanung begründet. Gleichzeitig wurden seitens Polizei und Ordnungsamt unhygienische Arbeitsbedingungen benannt. Unmittelbar nach der Wende hatte sich eine als sehr verwahrlost beschriebene Straßen- und Wohnwagenprostitution etabliert, die von Zuhältern kontrolliert und von Machtkämpfen, Drogenhandel und Gewaltverbrechen begleitet wurde. Nach Inhaftierungen und Strafverfahren wurden die Wohnwagen von der Stadt abgeräumt und die Prostitution an den Stadtrand verlegt. „Das waren Hygienezustände, die waren unbeschreiblich, dort gab es kein fließendes Wasser und kein Garnichts.“ (L/OS/9) Die Verlegung wurde auch als Gewinn für die Prostituierten beschrieben, die nicht mehr in den beanstandeten Wohnwagen, sondern auf dem Straßenstrich arbeiteten. Es wurde jedoch seitens der Stadtverwaltung nicht für hygienischere Arbeitsbedingungen wie sanitäre Anlagen gesorgt.

Die Leipziger Behörden bezogen sich auf das Beispiel Köln: Sie sahen sich durch die Kölner Praxis einerseits bestätigt in ihrer Haltung, dass die Stadt „bereinigt“ werden müsse, vor allem, wenn es im Umfeld der Prostitution zu Drogenhandel und Verteilungskämpfen sowie zur Belästigung der Nachbarschaft kommt. Die Verantwortlichen waren sich darüber im Klaren, dass sie weder die Prostitution noch den Drogenhandel nachhaltig beseitigen sondern nur verdrängen könnten, hatten sich jedoch zum Ziel gesetzt, eine offene Drogenszene und eine in den sanierten Vierteln der Innenstadt sichtbare und auf bestimmte Straßen konzentrierte Prostitution nicht zuzulassen.

„Wenn wir es aus der Stadt raushaben wollen, was jede vernünftige Stadt will, wer will sich am Bahnhof einen Drogenstrich zulegen oder so eine offene Szene, das kann sich eine Stadt, die nach außen hin eine Wirkung hat und immense Mittel einsetzt, um die Stadt attraktiver zu machen, einfach nicht leisten.“ (L/OS/9)

Andererseits lehnten die Leipziger Behörden das Kölner Modell ab, denn sie sahen die Rolle der Stadtverwaltung dabei als sehr problematisch an:

„Soll sich denn die Stadt oder das Land als Zuhälter betätigen? Wer macht denn da sauber, wer reinigt denn das, wer ist denn für die Gesundheit verantwortlich? Also das sind Zustände, wo wir im nachhinein sagen, das wollen wir uns auf keinen Fall aufbürden.“ (L/OS/10)

Die Verdrängung aus der Innenstadt war nur teilweise erfolgreich:

„Es ist nicht angenommen worden, es ist eingegangen, weil die zu faul sind, diese so genannten Freier, sich dort hinzubegeben und dort außerhalb diesen Geschäften nachzugehen.“ (L/OS/10)

Es kehrten trotz Verbot und Strafandrohung immer wieder Prostituierte zurück, da die Verlegung für sie einen gravierenden Einbruch in ihre Verdienstmöglichkeiten bedeutete und die Arbeit im Gewerbegebiet als gefährlich erlebt wurde. Die Stadt Leipzig belegte als Reaktion die Kunden, die im Sperrbezirk Kontakt zu Prostituierten aufnehmen, mit Ordnungsstrafen (siehe IV.1.4).

## *Fazit*

Arbeitsbedingungen in der Straßenprostitution zu verbessern ist wegen der Vermischung mit Beschaffungsprostitution und Zuhälterei, andererseits wegen der widerstreitenden Interessen

der Prostituierten, der Nachbarschaft und der Stadtverwaltung eine schwierige Aufgabe. Im Sinne des ProstG wäre es erforderlich, zu überlegen, wie die gesundheitliche Situation und die Sicherheit der in Teilen besonders gefährdeten Prostituierten auf der Straße verbessert werden kann. Das Kölner Modell ist ein Beispiel. Lernen lässt sich auch von der Praxis in Großbritannien, die zeigt, dass Lösungswege, in die Prostituierte mit ihren Interessen und Bedürfnissen einbezogen wurden, zu nachhaltiger, von allen Seiten akzeptierter Veränderung führen können, wohingegen ausschließlich repressive Strategien an ihre Grenzen stoßen und ausschließlich zu temporärer Verdrängung der Straßenprostitution führen.<sup>160</sup>

Das ProstG kann auf die Arbeitsbedingungen der Straßenprostitution mittelbar einwirken. In der Fokusgruppe Straßenprostitution wurde berichtet, dass die Möglichkeit, Lohn von einem Kunden einzuklagen, für diese Gruppe keine realistische Option ist. Aber es waren Einzelfälle bekannt, in denen sich Frauen wegen vorenthaltener Entlohnung oder Gewalt an die Polizei gewendet hatten und von dieser ernst genommen worden waren. Dies wurde auf das ProstG zurückgeführt. Die Frauen würden sich langsam der Tatsache bewusst, dass sie Rechte haben. Auch die Behörden, mit denen sie Kontakt haben, zeigten seither ein teilweise respektvolleres Verhalten (FG Straßenprostitution, S. 60–66).

### **2.3.4 Gesundheit und Hygiene**

Gesundheit und Hygiene spielen eine zentrale Rolle für die Arbeitsbedingungen in der Prostitution und Entwicklung von Standards (s. u.).

Im folgenden Abschnitt werden die Auswirkungen des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) kurz thematisiert, da aus Sicht der Befragten ein innerer Zusammenhang zwischen IfSG und ProstG insofern besteht, dass beide auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen von Prostitution Einfluss haben.<sup>161</sup>

Ein Zusammenhang ergab sich auch daraus, dass die von uns befragten Gesundheitsministerien der Länder auf Fragen nach den Auswirkungen des ProstG häufig mit Angaben zu den Auswirkungen des IfSG reagierten.

Bis Ende des Jahres 2000 stellte das Gesetz zur Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten (GeschlKrG) die Grundlage für Struktur und Profil der Angebote zur Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten dar. In der Philosophie dieses Gesetzes hatte der Öffentliche Gesundheitsdienst eindeutig und in erster Linie überwachende und kontrollierende Aufgaben. In der praktischen Umsetzung wurde die Kontrolle von Einzelpersonen fast ausschließlich auf die Gruppe der Prostituierten beschränkt. Nur diese mussten Gesundheitszeugnisse vorlegen, nur diese wurden zu regelmäßigen Untersuchungen verpflichtet. Der definierte Handlungsspielraum ermöglichte es aber den Ländern und Kommunen, ihre Angebote unterschiedlich zu gestalten. So hatten bereits Mitte der 1980er Jahre einige Gesundheitsämter auf Gesundheitszeugnisse für Prostituierte verzichtet und freiwillig und anonym wahrzunehmende Angebote etabliert.

---

<sup>160</sup> Hester 2004, siehe auch IV.1.4

<sup>161</sup> Weiterführende Literatur zum Infektionsschutzgesetz: Gesundheitsämter im Wandel, Forschungsbericht 296, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2002).

Am 1. Januar 2001 trat das Infektionsschutzgesetz (IfSG) in Kraft. Die Überschrift des § 3 „Prävention durch Aufklärung“ entspricht dem Leitgedanken des gesamten Gesetzes. Im Mittelpunkt steht nicht mehr die Kontrolle, sondern die Förderung des gesundheitsbewussten Verhaltens des Einzelnen. Die Angebote des Gesundheitsamtes sind freiwillig, anonym und kostenlos. Die Abschaffung der Zwangskontrolle von Prostituierten (insbesondere in den südlichen Bundesländern) Ende des Jahres 2000 hatte nach Aussagen von Beratungsstellenmitarbeiterinnen, Prostituierten sowie Betreibern und Betreiberinnen Einfluss auf die Arbeitsbedingungen in der Prostitution. Während insbesondere Prostituierte sowie Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Beratungsstellen den Wegfall der Untersuchungspflicht als positive Auswirkung einstufen,<sup>162</sup> forderten einige Betreiber und Betreiberinnen eine Wiedereinführung der Gesundheitsüberwachung. In der schriftlichen Befragung wurde beispielsweise als Befürchtung genannt, dass eine „Seuchengefahr“ aufgrund der Abschaffung der Gesundheitsuntersuchungen bestehe und Geschlechtskrankheiten wieder zunehmen.<sup>163</sup> Ein persönlich befragter Betreiber aus Bayern äußerte sich folgendermaßen:

„Leider hat uns da die Bundesregierung beziehungsweise die Regierung in Bayern ein ganz großes Werkzeug aus der Hand genommen. Früher war der Bockschein da, das heißt der Gesundheitspass. Die Dame musste aufs Amt, musste sich dort untersuchen lassen, in dem Moment war für uns klar, dass ihre Arbeitspapiere stimmen, wir wussten, dass sie alle vierzehn Tage untersucht worden ist, dass sie zumindest in dem Zeitraum gesund war. Für uns war das eine große Erleichterung.“ (Betr. m 4,14)

Eine Berliner Betreiberin forderte dahingegen keine gesetzliche Untersuchungspflicht, sondern setzte auf Eigeninitiative, Aufklärung und Information bezüglich staatlicher Angebote:

„Die Frauen müssen sich selber schützen vor Krankheiten, das ist zwar selbstverständlich, aber ich habe eine Hausordnung für die Frauen erstellt, die mir auch jede unterschreiben muss, dass sie das zur Kenntnis genommen hat, und da stehen eben gewisse Regeln drin, die sind eigentlich mehr für mich zur Absicherung, aber automatisch sichern sich die Frauen ja dadurch auch ab. Und ich hab dann immer ein paar Infos, zum Beispiel sind da Zeiten und Telefonnummer, Adresse und Infos vom Gesundheitsamt, wo jede Frau kostenlos hingehen, sich kostenlos beraten und untersuchen lassen kann. Also das ist schon sehr umfassend, welche Dienstleistungen das Gesundheitsamt für diese Frauen anbietet. Da haben viele Respekt, weil sie denken, sie werden irgendwie erfasst, aber ich kann jeder Frau nur raten, sich mal mit denen in Verbindung zu setzen.“ (Betr. w 1/28)

Antworten der Gesundheitsministerien aus Sachsen, Baden-Württemberg und Bayern beschreiben die Auswirkungen des IfSG auf die gesundheitliche Versorgung von Prostituierten. Die Untersuchungsfrequenz sei stark zurückgegangen, die Beratungs- und Betreuungsarbeit habe sich massiv verringert, insbesondere die Situation von Migrantinnen habe sich verschlechtert. Befürchtet wurde ein Anstieg von Krankheiten.

Vereinzelt berichteten Mitarbeiterinnen von Beratungsstellen, dass sich die Arbeitsbedingungen seit dem Inkrafttreten des ProstG verbessert hätten. Insbesondere Erwähnung fanden die hygienischen Bedingungen und sanitären Anlagen. Entgegengesetztes teilte jedoch das

<sup>162</sup> Vereinzelt wurden von persönlich befragten Prostituierten Verbesserungen des medizinischen Angebotes gewünscht.

<sup>163</sup> Das Bayerische Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz hatte nach Abschaffung des GeschlKrG zum 16. Mai 2001 eine Hygieneordnung erlassen, die in § 6 den Kondomzwang bei Prostituierten regelt. Weibliche und männliche Prostituierte und deren Kunden sind demnach dazu verpflichtet, beim Geschlechtsverkehr Kondome zu verwenden.

Innenministerium Baden-Württemberg mit. Es könne nicht beobachtet werden, dass das Prostitutionsgesetz zu der angestrebten Verbesserung der Arbeitsumstände in der Prostitution geführt hätte<sup>164</sup>.

Bedingt werde diese Situation durch mangelnde Zuständigkeiten, d. h. keine Behörde bzw. Institution hätte den Auftrag erteilt bekommen, Arbeitsbedingungen in bordellartigen Betrieben zu kontrollieren oder zu standardisieren. So vertrat das Innenministerium Hamburg die Position, dass „bei einer Lizenzierung durch die Behörden effektiver Einfluss auf die Prostitutionsstätten z. B. hinsichtlich der hygienischen Arbeitsbedingungen und der Örtlichkeiten genommen werden könnte.“<sup>165</sup> Insbesondere Gesundheitsämter wurden in diesem Zusammenhang häufig als Kontrollinstanz benannt.<sup>166</sup>

Die persönliche Befragung der Betreiber ergab, dass das ProstG ihnen mehr Rechtssicherheit bietet und Investitionsentscheidungen beeinflusst, insbesondere wenn über Modernisierungsmaßnahmen, bauliche Veränderungen oder eine Verbesserung des Ambientes nachgedacht wird. Sicherlich spielen hier eher geschäftliche als soziale Aspekte eine Rolle. Letztendlich werden durch ansprechende Räumlichkeiten und sanitäre Anlagen nicht nur Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, sondern auch Kunden gebunden.

### **2.3.5 Arbeits-, Unfall- und Gesundheitsschutz in der Prostitution und mögliche rechtliche Ansatzpunkte für Verbesserungen**

Bestehende Arbeitsschutzgesetze und -verordnungen greifen – wie oben ausgeführt – in der Prostitution nicht, weil hier noch kaum Arbeitsverträge geschlossen werden und die gesetzlichen Bestimmungen sich auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber (vgl. § 2 ArbSchG) oder auf Betriebe, Arbeitsplätze und Beschäftigte (vgl. § 2 ArbStättV) im Sinne abhängiger Beschäftigungsverhältnisse beziehen.

An erster Stelle fehlt es an Arbeitgebern bzw. Arbeitgeberinnen, die die Verantwortlichen für den Arbeitsschutz sind. Damit Betreiber und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben zu Arbeitgebern und Arbeitgeberinnen werden, brauchen sie die Möglichkeit, diese als Gewerbe anzumelden. Dann würde automatisch eine Anmeldung in der zuständigen Berufsgenossenschaft erfolgen, da jeder Unternehmer und jede Unternehmerin Kraft Gesetz Mitglied in der für die jeweilige Branche zuständigen Berufsgenossenschaft ist. Konsequenz wäre eine Pflichtversicherung für alle abhängig Beschäftigten und die Möglichkeit, sich als Unternehmer oder Unternehmerin freiwillig zu versichern, um eine Versorgung nach Arbeitsunfällen

---

<sup>164</sup> Schreiben vom 7. September 2004: „Die zumeist spärlich eingerichteten Zimmer und mangelnde hygienische Bedingungen machen deutlich, dass den Betreibern von Bordellen vor allem daran gelegen ist, mit geringem Einsatz möglichst hohe Gewinne zu erzielen.“

<sup>165</sup> Schreiben vom 8. November 2004

<sup>166</sup> In der regionalen Berliner Fachrunde erwähnte eine Mitarbeiterin eines Berliner Gesundheitsamtes, es hätte auf einer Bezirksverordnetenversammlung den Vorschlag gegeben, dass die Gesundheitsämter die Bordelle kontrollieren sollten in Hinblick auf ihre Arbeitsbedingungen (B/G/65). Eine Mitarbeiterin der STD-Beratungsstelle Rostock führte aus: „Wir gucken manchmal in den hygienischen Bereich, mehr lässt das Infektionsschutzgesetz nicht zu. Ich kann beraten, aber Kontrolle haben wir nie gemacht. Wir haben nicht mal Zugang zu manchen Bereichen. Wenn sie uns sagen, wir regeln das auf andere Art und Weise, haben wir das zu akzeptieren.“ (R/G/7-8)

sicherzustellen. Dies schließt sowohl für Beschäftigte als auch für Unternehmer medizinische Rehabilitation ebenso ein wie Umschulungen oder Rentenzahlungen.<sup>167</sup>

Prostituierte arbeiten in aller Regel als Selbstständige. Damit ist ihr Unfall- und Gesundheitsschutz abhängig von ihrem freiwilligen Engagement. So wenig, wie die Bildschirmarbeitsverordnung bei einer freiberuflichen Sozialwissenschaftlerin zur Anwendung kommt, so wenig greifen Regelungen für z. B. Nacharbeit oder Ruhepausen bei selbstständig tätigen Prostituierten. Die Unfallverhütungsvorschriften der gesetzlichen Unfallversicherung (SGB VII) gelten nur für Mitgliedsbetriebe. Auf Selbstständige – auch Gründerinnen und Gründer einer Ich-AG – treffen die Vorschriften des Drittschutzes, also des Schutzes von Beschäftigten zu, sie sind für den eigenen Gesundheitsschutz aber selbst verantwortlich und können nicht verpflichtet werden. Ihnen steht – wie oben angeführt – die Möglichkeit der freiwilligen Versicherung gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten in der Berufsgenossenschaft offen. Für die Tätigkeit der Prostitution käme am ehesten die Verwaltungsberufsgenossenschaft (VBG) in Frage. Hier können sich Künstlerinnen und „Künstler aus den Bereichen Wort, Musik, bildende und darstellende Kunst sowie andere freie Berufe“<sup>168</sup> freiwillig versichern.

#### *Freiwillige und Pflichtversicherung für Freie Berufe*

Wenn Prostitution als eine freiberufliche Tätigkeit gelten<sup>169</sup> würde, die in den Katalog der freien Berufe aufgenommen wäre, könnten sich Prostituierte freiwillig bei der für diese Berufe zuständigen Verwaltungsberufsgenossenschaft versichern. Voraussetzung dafür wäre, dass für das Arbeitsfeld Prostitution vergleichbar anderen freien Berufen ein auf die Branche bezogener Gefahrtarif errechnet und die Einstufung in eine Gefahrkategorie vorgenommen würde.

#### *Berufsgenossenschaftsregeln für spezifische Gefährdungen*

Einige Tätigkeiten sind aus der Regelung der Freiwilligkeit für Selbstständige ausgenommen. So hat die Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege (BGW) durch ihre Satzung<sup>170</sup> die Versicherungspflicht für die von ihr erfassten freien Berufe eingeführt. Hierzu gehören alle Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerinnen und Unternehmer bzw. Unternehmerinnen aus den Bereichen Krankengymnastik, Physiotherapie, Massage, Fußpflege, Alten- und Krankenpflege usw. sowie die Friseurbranche.

Sicherlich ist Prostitution nicht dem Gesundheitswesen zuzuordnen und auch mit den Pflegeberufen – selbst mit Massage und Physiotherapie – nicht zu vergleichen. Ein Aspekt könnte jedoch Beachtung finden: Wenn über eine Verpflichtung des Arbeitens mit Kondom im Sinne des Gesundheitsschutzes von Prostituierten nachgedacht wird – und nicht nur als Schutz der Kunden – dann könnte der Infektionsschutz ähnlich wie für diese Bereiche geregelt werden. In die Berufsgenossenschaftsregel (BGR) 250 wurde die Technische Regel für Biologische Arbeitsstoffe (TRBA) 250 aufgenommen, die den Umgang mit biologischen Ar-

<sup>167</sup> Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften (HVBG) (Hg.) Gesund bleiben, Sonderausgabe Arbeit und Gesundheit: Existenzgründerinnen, 2003

<sup>168</sup> Institut für freie Berufe Nürnberg, Berufsunfallversicherung der freien Berufe 10/2001, S. 2

<sup>169</sup> zur Diskussion der Anerkennung von Prostitution als Beruf siehe I.2.2

<sup>170</sup> § 3 SGB VII

beitsstoffen im Gesundheitswesen und in der Wohlfahrtspflege regelt.<sup>171</sup> Zu den Risiken dieser Tätigkeitsbereiche zählt der direkte Haut- oder Schleimhautkontakt mit Körperflüssigkeiten (Punkte 1.1., 1.3. und 1.6. der TRBA 250). Sowohl die Definition „biologische Arbeitsstoffe“ als auch die Definition von Risikogruppen (Punkt 2.1. ebenda) oder die Kriterien für eine Gefährdungsbeurteilung (Punkt 3.1.6., ebenda) könnten auf die Tätigkeit von Prostituierten übertragen werden.<sup>172</sup> Auf diesem Wege könnten Schutzmaßnahmen zur Verpflichtung gemacht werden, ohne Prostituierte weiterhin zu diskriminieren. Voraussetzung wäre allerdings die Zuständigkeit einer Berufsgenossenschaft für selbstständige Prostituierte, die dann über einen entsprechenden Fachausschuss in Kooperation mit dem Ausschuss für biologische Arbeitsstoffe (ABAS) eine entsprechende BG-Regel erarbeiten könnte. Allerdings wäre auch dann die Anerkennung als freier Beruf Voraussetzung.

### **2.3.6 Die Diskussion über Standards für gute Arbeitsbedingungen**

Bislang gibt es keine Vorgaben für Bordelle und bordellähnliche Betriebe bezüglich der räumlichen, zeitlichen und sonstigen Bedingungen, unter denen Prostituierte arbeiten. Bauplanungsrechtliche Vorgaben sind zu beachten und bei Zimmervermietung die üblichen Vorkehrungen wie z. B. Brandschutzbestimmungen zu erfüllen. Auflagen, die die Arbeitsbedingungen von Prostituierten im engeren Sinn – über die strafrechtlich geregelten Bereiche hinaus (siehe II.2.4) – betreffen, werden nicht erteilt. Initiativen wie die des Münchener Bauamtes, nach Kriterien menschenwürdigen Arbeitens Auflagen zu erteilen und möglicherweise Baugenehmigungen zu verweigern, sind Einzelfälle. Sollen Bauämter und Gewerbeaufsicht zukünftig im Sinne der Zielsetzung des ProstG aktiv werden, benötigen sie Kriterienkataloge bzw. Standards, an denen sie ihre Entscheidungen orientieren und sich vor dem Vorwurf der moralischen Bewertung bzw. der Willkür schützen können.

Seitens der Fachberatungsstellen und Prostituiertenorganisationen wurde teilweise das Fehlen von Standards beklagt.<sup>173</sup> Es gab vereinzelt Initiativen zur Erarbeitung von Standards. An die Einführung von Standards wird die Hoffnung geknüpft, Vorschriften und Kontrollmöglichkeiten für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen zu etablieren.

#### **2.3.6.1 Exkurs: Standardkatalog des Runden Tisches in Frankfurt/Main**

In Frankfurt/Main hat dieses Thema bereits eine Tradition, denn am interinstitutionellen kommunalen Runden Tisch zu Fragen der Prostitution war in den Jahren zwischen Dezember 2000 und Oktober 2002 ein Katalog von Standards für gute Arbeitsbedingungen in der Prostitution erarbeitet worden. Die hier aufgestellten Vorschläge wurden der Stadtverordnetenversammlung vorgelegt, dort jedoch nicht diskutiert oder verabschiedet, und wurden somit

---

<sup>171</sup> [www.arbeitssicherheit.de](http://www.arbeitssicherheit.de) – Kooperation des HVBG mit dem Carl Heymanns Verlag 2005

<sup>172</sup> Als Schutzkleidung im Sinne der Berufsgenossenschaftsregel 189, Einsatz von Schutzkleidung, vom April 1994 können laut der dort verwendeten Definition Kondome nicht gelten. Online-Fassung [www.arbeitssicherheit.de](http://www.arbeitssicherheit.de) – Kooperation des HVBG mit dem Carl Heymanns Verlag 2005, S. 4

<sup>173</sup> AG-Recht, Eckpunkte, S. 5 ff



in der Praxis nicht umgesetzt. Von den beteiligten Institutionen<sup>174</sup> wurde dies – bei großen inhaltlichen Differenzen die Prostitutionspolitik betreffend – einhellig als Versagen der Kommunalpolitik gesehen.

Es bestanden nach Meinung der am Runden Tisch Beteiligten gute Chancen, auf Arbeitsbedingungen Einfluss zu nehmen, denn bereits die Tatsache, dass zu diesem Thema getagt wurde, hatte Betreiber veranlasst, in ihre Betriebe zu investieren:

„Dann gab es den Runden Tisch und ganz viele von den Bordellbetreibern haben angefangen zu renovieren, richtig ihre Butzen auf Vordermann zu bringen. Und es gab so was: ‚Mhmmm, die Stadt tut etwas.‘“ (F/B/12)

Qualitätsstandards für die Arbeit in Prostitutionsbetrieben werden als geeignet angesehen, Verbesserungen für möglichst viele Prostituierte zu erreichen. Es ist Erfolg versprechender, bei den Betreibern und Betreiberinnen anzusetzen, als darauf zu warten, dass die Prostituierten selbst die Initiative ergreifen.

„Das Einzige, was man tun könnte, wäre auf dem Umweg über die Einwirkung auf Bordellbetreiber dafür zu sorgen, dass sie von sich aus die Bedingungen einfach bessern, dass die Frauen eben nicht in teilweise unzumutbaren Verhältnissen arbeiten müssen. Das geht aber nur, wenn diese anderen Gesetze entsprechend geändert werden, so dass die Behörden sagen, okay, von den Frauen aus kommt diese Initiative nicht aus verschiedenen Gründen, dann machen wir das halt für sie.“ (F/P/53)

Die Empfehlungen, die der Frankfurter Runde Tisch vorgelegt hat, umfassten Vorschriften des Brandschutzes, Angaben zu Mindestgröße und zur Ausstattung der Zimmer, zu Sicherheitseinrichtungen sowie Angaben zum Betreiben eines Bordells. Baurechtlich sollen Bordelle unter § 45 der Hessischen Bauordnung fallen, die die bauliche Anlage und Räume besonderer Art und Nutzung regelt.

Die Standards richteten sich an Betreiber und Betreiberinnen von Bordellen, die für deren Erfüllung verantwortlich gemacht wurden. Die Stadt Frankfurt/Main wurde aufgefordert, ein interinstitutionelles Gremium einzurichten, um die Einhaltung zu kontrollieren.<sup>175</sup>

### **2.3.6.2 Empfehlungen für Standards aus Sicht von Expertinnen der Fachberatungsstellen**

Entsprechend dem Angebot an die Auftraggeberinnen und dem gewählten Vorgehen dieser Untersuchung (siehe I.4) wurden von Expertinnen aus dem Bereich der Beratung von Prostituierten<sup>176</sup> für diesen Forschungsbericht Standards für branchenspezifische gute Arbeitsbedingungen erarbeitet. Die Expertinnen sprachen sich dafür aus, bei den Betreibern und Betreiberinnen anzusetzen, da davon ausgegangen wird, dass in der Prostitution abhängige, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in absehbarer Zeit die Ausnahme bleiben werden. Als Weg zur Vorbereitung der Standards wird eine Prüfung der Betriebsstätten durch eine breit angelegte Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Bordellbetrieben vorgeschlagen, vergleichbar den Befragungen, die in anderen Branchen durchgeführt

<sup>174</sup> Am Runden Tisch kamen Vertreterinnen und Vertreter von Polizei, Ämtern und Behörden, Fachberatungsstellen und Justiz regelmäßig zusammen.

<sup>175</sup> Das unveröffentlichte Papier mit den Ergebnissen des Frankfurter Runden Tisches ist über TAMARA e.V. erhältlich.

<sup>176</sup> Mitarbeiterinnen von Kassandra e.V. Nürnberg

wurden. Speziell Betriebe mit mehr als drei Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern sollten untersucht werden (Clubs, Laufhäuser, Erotikhotels, Sexkinos), aber auch Appartements, deren Mieterinnen einen festen Mietvertrag über längere Zeit innehaben und ihre Arbeitsräume selbst ausstatten, wenn dort auch weitere Prostituierte beschäftigt oder die Räume weitervermietet werden. Die Expertinnen empfehlen, Standards abhängig von der Größe des Betriebes zu formulieren. Vorgeschlagen wird darüber hinaus die Gewerbeanmeldung und eine Zertifizierung bzw. Lizenzierung für Betriebe nach niederländischem Beispiel, um die eingeführten Standards regelmäßig durch die Gewerbeaufsicht bzw. die Ämter für Arbeitsschutz überprüfen zu können.

Folgende Regelungen für die Bereiche Arbeitsorganisation, Gesundheitsschutz sowie Arbeitssicherheit und Unfallschutz werden von den Expertinnen gewünscht.

- Bezüglich Arbeitsorganisation sollte geregelt werden:
  - Geschäftsbedingungen zw. Bordellbetreiber/in und Prostituierten
  - tatsächliche Betriebsabläufe
  - Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
  - Räumliche Gegebenheiten
- Gesundheitsschutz umfasst Regelungen für:
  - Infektionsschutz (z. B. Kondombenutzungspflicht)
  - Gewaltprävention (z. B. Notrufsysteme)
  - Hygiene (z. B. ausreichende sanitäre Anlagen)
  - Alkoholkonsum (darf keine Verpflichtung sein)
  - Ergonomie (z. B. Zugang zu Tageslicht)
  - Arbeitszeitregelungen, Pausenregelungen (kein Verbot, die Zimmertür zu schließen)
  - Brandschutz.

Bislang gibt es lediglich für den Brandschutz und für bestimmte Bereiche der Hygiene wie Sauna, Whirlpool oder Swimming-Pool Vorschriften, die eingehalten werden müssen und behördlich z. B. durch die Gesundheitsämter kontrolliert werden können.

Alle Fragen der Räumlichkeiten bis hin zur Ausstattung könnten im Rahmen des Bauordnungsrechts geregelt und durch die Bauaufsichtsbehörde als Auflage je nach Art und Größe des Betriebs formuliert werden. Würden Bordellbetreiber und -betreiberinnen ihr Gewerbe anmelden können und als Unternehmer bzw. Unternehmerinnen gelten, obläge ihnen nicht nur die Gewährleistung von Unfallschutz für ihre Beschäftigten, sondern auch die „Gestaltung einer menschengerechten Arbeit“.<sup>177</sup> Wie diese im Bereich der Prostitution zu definieren und zu bewerten ist, ist nicht festgelegt und steht als Aufgabe für künftige Diskussion an.

Minimale Arbeitssicherheits- und Unfallschutzvorschriften könnten für die Vielzahl der Fälle, in denen Betreiber und Betreiberinnen ausschließlich als Vermieter auftreten und Prostituierte selbstständig tätig sind, aus räumlich und vom Arbeitsablauf her vergleichbaren Betrieben wie Hotels und Ferienwohnanlagen übernommen werden.

---

<sup>177</sup> vgl. hierzu [www.uni-vechta.de/verwaltung/personalrat/Arbeitsrecht/Arbeitssicherheit](http://www.uni-vechta.de/verwaltung/personalrat/Arbeitsrecht/Arbeitssicherheit) 19. 12. 2005

Als absolute Mindeststandards werden von befragten Expertinnen konsequenter Infektionsschutz und die Ablehnung des Alkoholzangs genannt. Betreiber und Betreiberinnen von Bordellen sollten verpflichtet werden, für die Einhaltung dieser Minimalstandards zu sorgen, auch wenn sie offiziell nur als Vermieter auftreten. Verstöße gegen diese Minimalstandards oder Werbung für Praktiken ohne Kondom sollten mit Bußgeldern bzw. (vorübergehender) Schließung des Betriebes sanktioniert werden. Wie dies jedoch rechtlich abgesichert werden kann, ist nicht sehr klar. Besteht eine entsprechende Verordnung der Landesregierung wie in Bayern, können Anzeigen wie „tabuloser Sex“ nach § 120 OWiG geahndet werden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass eine entsprechende Anzeige beim Kreisverwaltungsreferat erfolgt.<sup>178</sup> Kontrollmöglichkeiten sind begrenzt. Die Kondompflicht durchzusetzen liegt in der Eigenverantwortung der Prostituierten. „Eine Androhung von Sanktionen in diesem Bereich wird vom Staatsministerium für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz als sehr problematisch angesehen. Insbesondere ist eine Überwachung praktisch nicht möglich.“<sup>179</sup>

Selbst wenn es sich bei Bordellen um angemeldete Betriebe handelte, wären doch die dort Beschäftigten überwiegend Selbstständige und nicht so geschützt wie Angestellte. Gäbe es ein Lizenzierungssystem wie in den Niederlanden, das ebenfalls eine Gewerbeanmeldung voraussetzt, könnte seitens der Gewerbeaufsicht der Kommune bei wiederholten Verstößen mit Lizenzentzug reagiert werden. Bordellbetreiber, die bei Vorstellungsgesprächen eine Prostituierte ablehnen, weil sie nicht bereit ist, ohne Kondom zu arbeiten oder Kunden zu küssen, könnten in diesem Fall mit Bußgeldern bzw. (vorübergehender) Schließung des Betriebes sanktioniert werden.

### **2.3.7 Zusammenfassung und erste Bewertung**

Es ist ein zentrales Verdienst des ProstG, eine Diskussion über hygienischere, sicherere und menschenwürdige Arbeitsbedingungen in der Prostitution eröffnet zu haben. Dies ist die Voraussetzung für künftige Verbesserungen.

Prostitution war und ist ein Bereich, in dem es um Gewinnmaximierung unter unsicheren rechtlichen Rahmenbedingungen geht. Hier gibt es weder Betriebsräte noch eine zuständige Berufsgenossenschaft. Erst seit kurzer Zeit setzt sich die Dienstleistungsgewerkschaft ver.di für Prostituierte ein.<sup>180</sup> Diejenigen, die aus der Not heraus der Prostitution nachgehen, haben keine Druckmittel gegenüber den Betreibern und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben in der Hand, was umgekehrt sehr wohl der Fall ist. Ausbeutung und menschenunwürdige Arbeitsbedingungen finden sich nach wie vor in dieser Branche – auch in angemeldeten Betrieben. Prostitution auf der Straße oder in der Illegalität folgt eigenen Regeln, an die sich die hier Tätigen anpassen müssen. Das ProstG hat Wege eröffnet, Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen zum Thema zu machen.

Im Arbeitsbereich Prostitution existieren keine Standards, es gibt keine Kontrollen und es gibt nur verhältnismäßig begrenztes Geschäftsinteresse der Betreiber an guten Arbeitsbe-

---

<sup>178</sup> Antwort des Referats für Gesundheit und Umwelt der Landeshauptstadt München auf eine Anfrage der Stadträtin Nadja Hirsch, 29. 7. 2005, S. 4

<sup>179</sup> ebenda

<sup>180</sup> Im Auftrag von ver.di führte Emilija Mitrovic (2004) die Studie „Arbeitsplatz Prostitution“ durch.

dingungen. Da Prostitution kein Beruf und Prostitutionsbetriebe keine anerkannten Arbeitsstätten sind, gibt es keine Rahmenbedingungen für die Überprüfung von Arbeitsbedingungen. Da es keine Arbeitsverträge gibt, gibt es keine Verpflichtung zur Mitgliedschaft in Berufsgenossenschaften und Unfallversicherungen. Für die Anwendung der existierenden Gesetze zum Arbeitsschutz<sup>181</sup> sind Beschäftigungsverhältnisse – Arbeitgeber bzw. Arbeitgeberinnen und Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerinnen – Voraussetzung. Dies wird in absehbarer Zeit in der Prostitution keine realistische Perspektive sein. Es gibt aber auch Vorschläge für Maßnahmen, die bei Subunternehmerinnen oder Selbstständigen (freien Mitarbeiterinnen) greifen. Konzessionierung bzw. Lizenzierung wäre ein Weg, die Überprüfbarkeit von Arbeitsbedingungen sicherzustellen.

Regelungen sind bezüglich Gesundheitsschutz/Infektionsschutz, Arbeitssicherheit und Unfallschutz, baurechtlicher Aspekte und Gewalt- sowie Suchtprävention erforderlich. Weitere Diskussionen können auf hier vorgelegte Vorschläge aufbauen, sie prüfen, weiterentwickeln und Zuständigkeiten klären.

Prostitution ist überwiegend eine physisch und psychisch belastende, risikoreiche und auch gefährliche Tätigkeit, die teilweise von besonders vulnerablen Gruppen ausgeübt wird. Dies wird durch die Befragung der Teilpopulation Prostituierte im Rahmen der Untersuchung zu Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland nachdrücklich bestätigt.<sup>182</sup> Diese Gruppe wies deutlich mehr Belastung durch Gewalt in der Kindheit, sexuelle Gewalt, Gewalt in Beziehungen und am Arbeitsplatz auf. Dieser Tatsache wird noch nicht hinsichtlich der Fragen von Arbeitssicherheit und Unfallschutz Rechnung getragen. Inwieweit insoweit die Intention des Gesetzes erreicht werden konnte, kann bislang nicht eindeutig beantwortet werden.

Das Material der Untersuchung gab Hinweise darauf, dass sich Arbeitsbedingungen verbessert haben.<sup>183</sup> Vor allem die Renovierung von Räumen und verbesserte hygienische Verhältnisse wurden genannt. Es gab aber ebenso Hinweise auf unverändert weiter bestehende Probleme und Missstände. Vor allem bezüglich großer Betriebe wurden rigide Vorschriften für Arbeitszeit, Pausen und Verhalten gegenüber den Kunden beklagt. In Clubs waren fehlende Rückzugsräume, Kleidungs Vorschriften usw. Thema. Bei Straßenprostitution geht es vor allem um Fragen der Hygiene und der Sicherheit. Über Aspekte des Gesundheitsschutzes wird eine kontroverse Diskussion geführt und die Zunahme von Angeboten und Werbung für ungeschützten Geschlechtsverkehr problematisiert.

Seitens der Prostituierten selbst traten Ansprüche an gute Arbeitsbedingungen oft hinter dem Wunsch nach schnellem, ausreichendem Verdienst zurück.

In Regionen, die eine Gewerbeanmeldung für Bordelle und bordellähnliche Betriebe bzw. die Schankerlaubnis für Bordelle zulassen, wurden im Ansatz Aspekte von Sicherheit und Ausstattung wie Brandschutz und Fluchtwege von Bauämtern als Auflage gemacht und geprüft und vereinzelt weitergehende Überlegungen zu sinnvollen Auflagen in die Diskussion gebracht. In Regionen, in denen die Bauämter neben bauplanungsrechtlichen auch bauord-

---

<sup>181</sup> Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (ArbSchG), Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV); Arbeitszeitgesetz (ArbZG).

<sup>182</sup> Schröttle/Müller 2004

<sup>183</sup> Zu diesen Themen äußerten sich Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Beratungsstellen und Gesundheitsämtern, Gewerbeämtern, Bauämtern und der Polizei.

nungsrechtliche Fragen in Genehmigungsverfahren von Bordellbetrieben einführen, wurden Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen auf neue Art und Weise zum Thema gemacht. In diesen Fällen wurde Bedarf an klaren Kriterien bzw. Standards geäußert.<sup>184</sup>

Aus Städten, in denen eine interinstitutionelle Kooperation zur Regelung der Prostitution existiert(e), wurde berichtet, dass als Reaktion darauf, dass Prostitution kommunalpolitisch zum Thema wurde, bereits vor bzw. seit Inkrafttreten des ProstG Betreiber und Betreiberinnen ihre Häuser renovierten bzw. sanierten.

Einige Fachberatungsstellen diskutieren den Bedarf an Standards für Fragen der Gesundheit, Sicherheit und Arbeitsbedingungen in der Prostitution und entwickeln konkrete Vorschläge.

Als offene Frage blieb, welche Behörde(n) sich für die Kontrolle zuständig sehen würden und mit welchen Verfahren die Einhaltung von Standards und Vorschriften kontrolliert werden könnte.<sup>185</sup> Wie Zuständigkeiten geregelt würden, hängt unmittelbar von der rechtlichen Definition der Prostitution ab. Gilt sie als freier Beruf, können gesundheitliche Risiken durch die zuständige Berufsgenossenschaft geregelt werden bis hin zu einer Pflichtversicherung. Gibt es eine Erlaubnispflicht oder eine Lizenzierung für Bordellbetriebe, können über die Gewerbeaufsicht bestimmte Standards durchgesetzt werden (siehe IV.1.1).

Ein weiteres Mittel zur Veränderung wäre eine Anerkennung von abhängigen Arbeitsverhältnissen, da wo sie bereits faktisch vorliegen, mit den entsprechenden Konsequenzen. Dies trifft nicht das Interesse der Mehrheit der befragten Prostituierten und auch nicht der Betreiber und Betreiberinnen. Unsere Befragungen ergaben, dass zurzeit keine Behörde ein Interesse daran hat, in Bordellen Betriebsprüfungen durchzuführen und Beschäftigungsverhältnisse zu kontrollieren (siehe II.2.1).

Die Verbesserung von Arbeitsbedingungen ist eine zentrale Intention des ProstG. Dieses Ziel kann nur langfristig erreicht werden, es kann jedoch sofort damit begonnen werden:

- Kurzfristig sind nur wenig bessere Bedingungen für selbstständig in Bordellbetrieben tätige Prostituierte möglich: Auflagen für Betriebe bezüglich der Ausgestaltung der Räumlichkeiten durch die Bauämter sind bereits jetzt möglich, obwohl ein Kriterienkatalog noch fehlt. Bezüglich Hygiene und Kondompflicht könnten Verordnungen der Landesregierungen Schutzvorschriften nach dem Beispiel Bayerns<sup>186</sup> einführen. Diese müssten, wenn sie konsequent gehandhabt werden, ein Verbot der Werbung für ungeschützte Praktiken nach sich ziehen. In Bordellen könnte nach dem Infektionsschutzgesetz eine regelmäßige Information der dort Tätigen über spezifische Risiken erfolgen.
- Mittelfristig ist eine Konzessionierung bzw. Lizenzierung denkbar, an die entsprechenden Bedingungen und Auflagen geknüpft sind, deren Einhaltung kontrolliert wird (siehe II.2.1). Es kann auch geprüft werden, ob und auf welchem Wege sinnvoll eine Aufnah-

<sup>184</sup> Standards werden auch in lokalen Kooperationsrunden erarbeitet. So hat der Runde Tisch Prostitution in Frankfurt/Main einen entsprechenden Katalog vorgelegt, der jedoch in der Praxis nicht umgesetzt wurde.

<sup>185</sup> Siehe dazu auch die Prostitutionspolitik per Konzessionierung in den Niederlanden in IV1.1.

<sup>186</sup> Verordnung zur Verhütung übertragbarer Krankheiten (Hygiene Verordnung) vom 11. 8. 1987, GVBl 1987, S. 291, zuletzt geändert am 27. 4. 2001, GVBl 2001, S. 211, § 6 Kondomzwang bei Prostitution

me der Prostitution in eine Berufsgenossenschaft erfolgen kann und ob Prostitution unter die Schutzvorschriften des Arbeitens mit biologischen Arbeitsstoffen zu subsumieren ist.

- Sollten langfristig mehr Arbeitsverträge in der Prostitution abgeschlossen werden, dann könnte der gesetzliche Schutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zunehmend greifen. Vorerst sollte die Diskussion sich darauf konzentrieren zu klären, wie den in Bordellen selbstständig tätigen Prostituierten ein Zugang zu mehr Schutz und menschenwürdigeren Arbeitsbedingungen ermöglicht werden kann.

Überlegungen zur Regelung von Arbeits-, Unfall- und Gesundheitsschutz in der Prostitution bleiben derzeit unscharf, weil es kaum Vergleichsmöglichkeiten mit anderen Tätigkeiten gibt. Prostitution ist eine Dienstleistung, die ähnlich intensiv mit dem Körper und der Körperlichkeit der Kunden zu tun hat wie die Pflege von Alten und Kranken mit dem Körper der Patientinnen und Patienten. Schutzvorschriften für diese Berufe sollten auf ihre Übertragbarkeit für Prostituierte hin geprüft werden. Der Vergleich stößt jedoch schnell an Grenzen: Der eigene Körper und sexuelle Intimität wird in keiner anderen Tätigkeit vergleichbar eingesetzt.

## 2.4 Änderungen des Strafgesetzbuches

### 2.4.1 Intention des Gesetzgebers

Um zu gewährleisten, dass sich die Arbeitsbedingungen für Prostituierte in den Betrieben verbessern und Arbeitsverträge zwischen Betreibern bzw. Betreiberinnen und Prostituierten rechtswirksam abgeschlossen werden können, wurde eine Änderung von Strafgesetznormen im Rahmen des Prostitutionsgesetzes als erforderlich angesehen. Der Möglichkeit, verbesserte Arbeitsplätze in der Prostitution anzubieten, sollten keine strafrechtlichen Verbote entgegenstehen.

Bei der Änderung der strafrechtlichen Normen hatte der Gesetzgeber mehrere Anforderungen miteinander zu vereinen. Es musste sichergestellt werden, dass die Ausgestaltung des Strafrechts keine rechtlichen Wertungswidersprüche in Bezug auf die zivilrechtlichen Änderungen sowie die Intention des ProstG produzierten. Weiterhin musste die strafrechtliche Systematik des aufeinander abgestimmten Regelungskomplexes der §§ 180a ff StGB erhalten bleiben. Und letztlich war zu berücksichtigen, dass durch die Veränderung einzelner Tatbestände keine ungewollten Strafbarkeitslücken entstanden.

Fragen, denen die Untersuchung vor diesem Hintergrund nachgegangen ist, sind:

- Wie wird der geänderte § 181 a II StGB in der Praxis von Strafverfolgungsbehörden und den Strafgerichten ausgelegt?
- Welche Auswirkungen haben die geänderten Paragraphen §§ 180a I Nr. 2, 181a II StGB auf die Praxis von Polizei und Staatsanwaltschaft?
- Wie wird eine mögliche Veränderung von Polizei und Staatsanwaltschaft bewertet?

### 2.4.2 Die Situation vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes

§ 180a I StGB<sup>187</sup> bewertete vor Inkrafttreten des Gesetzes den reinen Betrieb eines Bordells als straflos. Strafbar war das Führen eines Betriebes, in dem Prostituierte in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit gehalten wurden (Absatz 1 Nr. 1) sowie das Gewähren

---

<sup>187</sup> § 180a StGB (Förderung der Prostitution in der Fassung vor Inkrafttreten des ProstG):  
Absatz 1: Wer gewerbsmäßig einen Betrieb unterhält oder leitet, in dem Personen der Prostitution nachgehen und in dem  
1. diese in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit gehalten werden oder  
2. die Prostitutionsausübung durch Maßnahmen gefördert wird, welche über das bloße Gewähren von Wohnung, Unterkunft oder Aufenthalt und die damit üblicherweise verbundenen Nebenleistungen hinausgehen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.  
Absatz 2: Ebenso wird bestraft, wer  
1. einer Person unter achtzehn Jahren zur Ausübung der Prostitution Wohnung, gewerbsmäßig Unterkunft oder gewerbsmäßig Aufenthalt gewährt oder  
2. eine andere Person, der er zur Ausübung der Prostitution Wohnung gewährt, zur Prostitution anhält oder im Hinblick auf sie ausbeutet.

jeder unterstützenden Maßnahme im Bereich der Prostitution, die über das „bloße Gewähren von Wohnung, Unterkunft oder Aufenthalt“ hinausging (Absatz 1 Nr.2).<sup>188</sup>

Die Rechtsprechung und juristische Literatur haben eine umfangreiche Kasuistik entwickelt, wann eine Förderungshandlung i. S. d. § 180a I Nr.2 StGB alte Fassung (a. F.) vorlag<sup>189</sup>. Ein häufig zitiertes Beispiel ist das in einem Strafverfahren verhandelte „Schaffen einer gehobenen und diskreten Atmosphäre“<sup>190</sup>. Das bedeutete, jede Investition in gute Arbeitsbedingungen für die Prostituierten konnte strafrechtlich verfolgt werden. Legale Beschäftigungsverhältnisse, wie sie durch das Prostitutionsgesetz ermöglicht wurden, hätten gegen den Wortlaut des § 180a I Nr.2 a. F. StGB verstoßen.

§ 181a StGB a. F. stellte in 3 Absätzen die verschiedenen Formen der Zuhälterei unter Strafe.<sup>191</sup> Nach Absatz 2 machte sich vor Inkrafttreten des ProstG strafbar, wer die Prostitutionsausübung durch die Vermittlung sexuellen Verkehrs gewerbsmäßig förderte (so genannte kupplerische Zuhälterei). Damit war die Vermittlung in Arbeitsverhältnisse sowie ein Teilbereich der Organisation der Arbeit von Prostituierten unter Strafe gestellt. Das betraf sowohl Bordellbetreiber und -betreiberinnen als auch die Prostituierten, die z. B. Kundenkontakte nicht nur für sich, sondern auch für andere Prostituierte organisierten.<sup>192</sup>

Die verschiedenen Gesetzesentwürfe für ein Prostitutionsgesetz gingen gerade im Bereich der Änderungsvorschläge in Bezug auf das Strafrecht unterschiedlich weit. So sah zum Beispiel der Vorschlag der PDS-Fraktion<sup>193</sup> vor, die Prostitutionstätigkeit zivilrechtlich unter das Dienstvertragsrecht zu stellen. Alle Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände, die die Organisation der Prostitution unter Strafe stellten und deren Anwendungsbereich reglementierten, sollten gestrichen werden. Der Entwurf sah u. a. die ersatzlose Streichung der Förderung der Prostitution sowie der Zuhälterei, der Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Sperrbezirksverordnungen und das Werbeverbot für die Prostitution vor. Die existierenden Vorschriften über die Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit, gegen die persönliche Freiheit und gegen die sexuelle Selbstbestimmung seien ausreichend, es bedürfe keiner Normen, die speziell Handlungen im Bereich der Prostitution unter Strafe stellen.<sup>194</sup> Dies

<sup>188</sup> siehe zu Fragen der Gesetzesmotive, Hintergründe und Beispiele v. Galen 2004

<sup>189</sup> siehe dazu vertieft mit weiteren Beispielen Zimmermann 2004, S. 103

<sup>190</sup> BGH NJW 1986, 596

<sup>191</sup> § 181a StGB (Zuhälterei in Fassung vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes):

Absatz 1: Mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren wird bestraft, wer

1. eine andere Person, die der Prostitution nachgeht, ausbeutet (*die so genannte ausbeuterische Zuhälterei*) oder

2. seines Vermögensvorteils wegen eine andere Person bei der Ausübung der Prostitution überwacht, Ort, Zeit, Ausmaß oder andere Umstände der Prostitutionsausübung bestimmt oder Maßnahmen trifft, die sie davon abhalten sollen, die Prostitution aufzugeben und im Hinblick darauf Beziehungen zu ihr unterhält, die über den Einzelfall hinausgehen. (*die so genannte dirigistische Zuhälterei*)

Absatz 2: Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer gewerbsmäßig die Prostitutionsausübung durch Vermittlung sexuellen Verkehrs fördert und im Hinblick darauf Beziehungen zu ihr unterhält, die über den Einzelfall hinausgehen. (*so genannte kupplerische Zuhälterei*)

Absatz 3: Nach den Absätzen 1 und 2 wird auch bestraft, wer die in Absatz 1, Nr. 1 und 2 genannten Handlungen oder die in Absatz 2 bezeichnete Förderung gegenüber seinem Ehegatten vornimmt.

<sup>192</sup> Tröndle/Fischer § 181, Rz.6 f.

<sup>193</sup> „Entwurf eines Gesetzes zur beruflichen Gleichstellung von Prostituierten und anderer sexueller Dienstleistender“, BT-Drucksache 14/4456

<sup>194</sup> BT-Drucksache 14/4456, S. 5-6



wurde als eine konsequente Umsetzung der zivilrechtlichen Gleichstellung der Prostitution mit anderen Berufen in das Strafrecht gesehen.

### 2.4.3 Die rechtliche Situation nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes

Die Änderung im Rahmen des ProstG hat § 180a I Nr. 2 StGB und damit die Strafbarkeit der Förderungshandlung<sup>195</sup> abgeschafft und folgerichtig die alte Überschrift „Förderung der Prostitution“ in „Ausbeutung von Prostituierten“ geändert.

§ 180a I StGB dient somit in seiner geänderten Fassung dem Schutz der Prostituierten vor ausbeuterischen Strukturen in der Prostitution<sup>196</sup>. Danach macht sich strafbar, wer einen Prostitutionsbetrieb leitet, in dem Prostituierte in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit<sup>197</sup> gehalten werden.

Der Absatz 2 ist durch das Prostitutionsgesetz nicht verändert worden.<sup>198</sup> Die Vorschriften des Minderjährigenschutzes sollten in diesem Zusammenhang uneingeschränkt bleiben.

Teile der juristischen Kommentarliteratur stellen Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen § 180a II Nr. 2 und der dirigistischen Zuhälterei (§ 181a I Nr. 2) fest. Nach dieser Auffassung schützen beide Tatbestände dasselbe Rechtsgut und stimmen auch in ihrem Anwendungsbereich in weiten Teilen überein.<sup>199</sup> Soweit es sich um Taten im Zusammenhang mit einem Betrieb handelt, sei kaum vorstellbar, wie ein Halten in Abhängigkeit ohne Tathandlungen der dirigistischen Zuhälterei zu begründen sei. Die juristische Literatur hat hierfür verschiedene Abgrenzungskriterien wie z. B. das Maß der Abhängigkeit, die Unterscheidung zwischen einfachen und qualifizierten Ungehorsamsfolgen oder das Vorliegen eines persönlichen Vermögensvorteils in § 181a I Nr. 2 StGB entwickelt.<sup>200</sup>

Korrespondierend dazu wurde der Tatbestand der so genannten „kupplerischen“ Zuhälterei, § 181a II StGB, neu gefasst. Die gewerbsmäßige Förderung der Prostitution durch die Vermittlung sexuellen Verkehrs ist jetzt nur noch dann strafbar, wenn dadurch die „persönliche oder wirtschaftliche Bewegungsfreiheit“ der Prostituierten eingeschränkt wird. Diese Fassung soll sicherstellen, dass nicht die reine Vermittlung freiwillig ausgeübten sexuellen Verkehrs strafbar ist.<sup>201</sup>

<sup>195</sup> Im folgenden Text ist § 180a I Nr. 2 StGB a. F. gemeint, wenn von Förderung, der Förderungshandlung oder Streichung der Förderung die Rede ist.

<sup>196</sup> Horn/Wolters in SK/StGB, § 180a, Rz. 18a

<sup>197</sup> Der Tatbestand ist durch die juristische Literatur wie folgt definiert: „Die persönliche Abhängigkeit besteht dann, wenn die Prostituierte in ihrer Lebensführung und der Ausübung des Gewerbes weitgehend der Fremdbestimmung eines anderen unterworfen ist, etwa wenn ihr vorgeschrieben wird, mit wem sie zu welchem Entgelt zu verkehren oder welche sexuellen Leistungen sie zu erbringen hat, oder wenn ihr verboten wird, der Prostitution auf eigene Rechnung außerhalb des Betriebes nachzugehen. Eine wirtschaftliche Abhängigkeit liegt vor, wenn das sexuelle Selbstbestimmungsrecht der Prostituierten mit wirtschaftlichen Mitteln eingeschränkt wird, etwa durch Vorhalten ihres Entgelts oder wenn ihr Kosten auferlegt werden, die abgearbeitet werden müssen.“ Renzikowski in MüKo, § 180 a StGB, Rz. 26, 27

<sup>198</sup> siehe ausführlich zu der Änderung des Tatbestandes, Heger 2003, S. 351

<sup>199</sup> Renzikowski in MüKo, § 181a, Rz. 36

<sup>200</sup> siehe im Überblick Fischer in Tröndle/Fischer, § 181 a StGB, Rz. 12

<sup>201</sup> Eine „rechtsgutsgefährdende Beeinträchtigung der Bewegungsfreiheit kann nur dann angenommen werden, wenn die Entscheidungsmöglichkeiten der betroffenen Person in gravierendem Maß

Auch der Anwendungsbereich der Neufassung der kupplerischen Zuhälterei wird als sehr eingeschränkt und häufig hinter den Tatbeständen der ausbeuterischen und dirigistischen Zuhälterei zurücktretend interpretiert.<sup>202</sup>

Durch die Auslegung höchstrichterlicher Rechtsprechung hat die so genannte dirigistische Zuhälterei, § 181a I Nr. 2 StGB, an Bedeutung gewonnen. Diese Tatbestandsalternative ist durch das Prostitutionsgesetz nicht geändert worden. Hiernach macht sich u. a. strafbar, wer „seines Vermögensvorteils wegen eine andere Person bei der Ausübung der Prostitution überwacht, Ort, Zeit, Ausmaß oder andere Umstände der Prostitutionsausübung bestimmt (...)“. Bereits im Gesetzgebungsverfahren ist darauf hingewiesen worden, dass der Wortlaut des Überwachens und Bestimmens von Ort und Zeit, Arbeitgeberhandlungen seien, die, wenn sie weiterhin strafbar blieben, einen Widerspruch zu den zivilrechtlichen Regelungen und der Intention des Gesetzgebers, Prostituierte in Beschäftigungsverhältnissen abzusichern, bedeuten würden<sup>203</sup>. Der Gesetzgeber hat dazu in der Begründung ausgeführt, „eine freiwillig getroffene Vereinbarung über Ort und Zeit der Prostitutionsausübung, also ein einvernehmlich begründetes rechtlich wirksames Beschäftigungsverhältnis“ erfülle nicht den Tatbestand der dirigistischen Zuhälterei.<sup>204</sup> Der Absatz 1 diene dem Schutz der wirtschaftlichen und persönlichen Bewegungsfreiheit der Prostituierten und sei daher restriktiv auszulegen.<sup>205</sup> Eine Änderung des § 181a I Nr. 2 StGB wurde aus diesem Grund als nicht notwendig erachtet.

Achtzehn Monate nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes hat der Bundesgerichtshof mit einem Beschluss des 2. Strafsenats vom 1. August 2003<sup>206</sup> die Auslegung des § 181a I Nr. 2 StGB vorgegeben. Die Absicht des Gesetzgebers, sozialversicherte Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen, hat mit dem folgenden Leitsatz zu einer Neuinterpretation des Paragraphen geführt:

„Arbeitet eine Prostituierte freiwillig in einem Bordell oder bordellähnlichen Betrieb, liegt allein in der Eingliederung in eine Organisationsstruktur durch Vorgabe von festen Arbeitszeiten, Einsatzorten und Preisen noch kein ‚Bestimmen‘ im Sinne von § 181a I Nr. 2, 2. Alt. StGB. Dies gilt nicht nur bei legalen Beschäftigungsverhältnissen im Sinne von § 1 Prostitutionsgesetz, sondern auch dann, wenn dabei gegen sonstige Rechtsvorschriften etwa ausländerrechtlicher, steuerrechtlicher oder sozialversicherungsrechtlicher Art verstoßen wird.“

---

eingeschränkt sind, wenn sie also durch die vom Täter bestimmten Bedingungen der Vermittlung unter den konkreten Umständen objektiv und subjektiv gehindert ist, über die Ausübung der Prostitutionstätigkeit frei zu entscheiden.“ Fischer in Tröndle/Fischer, § 181 a, Rz. 19

<sup>202</sup> Fischer in Tröndle/Fischer, § 181 a StGB, Rz. 20

<sup>203</sup> BT-Drucksache 14/7174, S. 8

So auch Heger 2003, S. 352: „Dass die beiden ersten Tatbestandsvarianten der dirigierenden Zuhälterei mit den Regelungen des ProstG nur noch schwer zu vereinbaren sind, zeigt sich besonders deutlich bei § 181a I Nr. 2, Alt. 2 StGB, worin als Tathandlung ein Bestimmen von Ort und Zeit, Ausmaß oder anderen Umständen der Prostitutionsausübung normiert ist. § 3 setzt ein beschränktes Weisungsrecht des Arbeitsgebers gegenüber Prostituierten voraus, das jedenfalls Ort und Zeit der Prostitutionsausübung betrifft; damit ist das Bestimmen von Ort und Zeit der Prostitutionsausübung durch den Arbeitgeber als Tathandlung i.S.v. § 181a I Nr. 2 StGB überholt.“

<sup>204</sup> BT-Drucksache 14/5958, S. 5

<sup>205</sup> BT-Drucksache 14/171, S. 11

<sup>206</sup> BGH 2 StR 186/03

Der BGH stellte in dieser Entscheidung fest, die Auslegung des § 181a I Nr. 2 StGB im Sinne des zitierten Leitsatzes müsse unter Berücksichtigung des Regelungszusammenhangs mit den Vorschriften des ProstG und des gesetzgeberischen Ziels, die Prostitutionsausübung als sozialversicherungspflichtige Tätigkeit zu legalisieren, erfolgen.

Übereinstimmend mit der Gesetzesbegründung zum ProstG zieht der BGH die Grenze zum strafbaren Bestimmen wie folgt: „Der Bordellbetreiber darf Art und Ausmaß der Prostitutionsausübung nicht vorgeben. Die Prostituierte muss das Recht haben, jederzeit zu kündigen, sie muss berechtigt sein, sexuelle Handlungen abzulehnen und darf auch keinem Direktionsrecht in der Weise unterliegen, dass sie bestimmte Kunden annehmen muss.“

Stimmt die Prostituierte unbeeinflusst und freiwillig<sup>207</sup> darüber hinaus gehenden Arbeitsbedingungen zu, liegt kein Bestimmen vor.

Auch auf die möglichen strafrechtlichen Nebenfolgen einer Tat hat sich das ProstG ausgewirkt. Der 5. Strafsenat des Bundesgerichtshofs hat mit Beschluss vom 7. Mai 2003 festgestellt, dass Prostituierte Verletzte im Sinne des § 73 I StGB sind, wenn sie Opfer einer ausbeuterischen Zuhältertätigkeit geworden sind. Ihre zivilrechtlichen Ansprüche gegen den „Zuhälter“ können im Wege der Rückgewinnungshilfe gem. § 11b VI StPO gesichert werden.<sup>208</sup>

#### **2.4.4 Die Sicht der Staatsanwaltschaft**

Die folgenden Ergebnisse basieren auf einer Fragebogenerhebung sowie verschiedenen mit Experten/Expertinnen besetzten Fachrunden. Es wurden insgesamt 52 Staatsanwaltschaften und 13 Generalstaatsanwaltschaften mit einem kurzen Bogen befragt. Der Rücklauf weist eine relativ ausgewogene Verteilung über die Bundesrepublik auf. Bis auf Hamburg und Rheinland-Pfalz sind alle Bundesländer vertreten<sup>209</sup>.

Darüber hinaus wurden die regionalen Runden, soweit möglich, mit den in der jeweiligen Region für das Thema Prostitution zuständigen Vertretern und Vertreterinnen von Staatsanwaltschaften besetzt. Vertiefend wurde eine Fokusgruppe zum Thema der strafrechtlichen Veränderungen durch das Prostitutionsgesetz mit Experten und Expertinnen von Staatsanwaltschaft und Polizei durchgeführt (siehe I.4).

---

<sup>207</sup> Im Folgenden wird der Begriff der Freiwilligkeit näher ausgeführt. Freiwillig entscheidet die Prostituierte nicht, wenn sie sich den Weisungen aufgrund persönlicher oder wirtschaftlicher Art nicht entziehen kann. Als Anzeichen dafür werden „unangemessene und benachteiligende Arbeitsbedingungen sowie Beschränkungen der persönlichen Freiheit etwa durch Wegnahme von Personaldokumenten, Ausgangsbeschränkungen, Verstrickung in Schulden usw.“ genannt.

<sup>208</sup> BGH 5 StR 536/02, Jurisdokument KORE764092003

<sup>209</sup> Bei der Bewertung der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die Bögen in der Mehrzahl sehr unvollständig ausgefüllt wurden, so dass durchgängig viele fehlende Werte zu verzeichnen sind und Ergebnisse mit unterschiedlichen Grundgesamtheiten dargestellt werden mussten. Überwiegend haben Einzelpersonen den Bogen ausgefüllt, in drei Fällen repräsentiert der Bogen eine Behördenmeinung.

#### 2.4.4.1 Entwicklung der §§ 180a I, 181a StGB nach Inkrafttreten des ProstG

##### *Zahl der Ermittlungsverfahren nach § 180 a StGB*

Wie sich die Anzahl der Ermittlungsverfahren auf der Grundlage von § 180a I StGB nach der Änderung des Tatbestandes durch das Prostitutionsgesetz entwickelt hat, kann auf der Grundlage der Fragebögen nur geschätzt werden. In knapp 30 % der Bögen konnten die Ausfüllenden an dieser Stelle keine Angaben machen. 73 % (35) derer, die Angaben gemacht hatten, sagten, es wurden seit Inkrafttreten des ProstG keine Ermittlungsverfahren geführt. Wenn es Verfahren gab, dann in einer sehr geringen Zahl, angegeben wurden überwiegend zwischen ein und sechs Verfahren. Antworten auf die Frage nach der Einschätzung, ob dies einen Rückgang der Verfahren bedeutete oder ob die Fallzahlen gleich geblieben wären, kamen aus insgesamt 16 Staatsanwaltschaften. Zehn gaben an, es seien weniger Fälle geworden, in sechs Bögen wurde die Einschätzung abgegeben, das Fallaufkommen sei ungefähr gleich geblieben.

Ein Überblick über die Entwicklung der Fallzahlen in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) zeigt, dass die Zahl der Ermittlungsverfahren im Bereich des § 180a StGB seit 2000 kontinuierlich abgenommen hat. Seit 2000 ist die Anzahl der Ermittlungsverfahren in jährlich etwa gleich großen Schritten von 1.365 auf 194 gesunken. Seit Inkrafttreten des ProstG ist die Zahl von 620 auf bundesweit 194 Ermittlungsverfahren gesunken.

Daraus ergibt sich deutlich ein Rückgang der Verfahren. Es bleibt aber unklar, ob das ein Ergebnis ist, das auf das ProstG zurückzuführen ist oder ob es Bestandteil einer Entwicklung ist, die bereits zwei Jahre zuvor eingesetzt hat. Als Erklärungen für eine solche Entwicklung unabhängig von der Einführung des ProstG könnten z. B. veränderte kriminalpolitische Strategien, Veränderung personeller Ressourcen bei der Polizei, Gesetzesänderungen in einem anderen Bereich oder eine allgemeine Einstellungsänderung in der Bevölkerung in Betracht kommen.

Tabelle 11: Polizeiliche Kriminalstatistiken des Bundes 1997–2004 (Quelle: Internetseite des BKA Stand Mai 2005)

	<b>§ 180a StGB erfasste Fälle</b>	<b>§ 181a StGB erfasste Fälle</b>	<b>§ 180b StGB erfasste Fälle</b>	<b>§ 181 StGB erfasste Fälle</b>
<b>2004</b>	<b>194</b>	<b>476</b>	377	443
<b>2003</b>	<b>326</b>	<b>578</b>	359	491
<b>2002</b>	<b>620</b>	<b>667</b>	400	427
<b>2001</b>	<b>929</b>	<b>1010</b>	416	330
<b>2000</b>	<b>1365</b>	<b>1104</b>	592	424
<b>1999</b>	<b>1228</b>	<b>791</b>	348	330
<b>1998</b>	<b>1272</b>	<b>685</b>	533	478
<b>1997</b>	<b>1187</b>	<b>784</b>	538	552

Das qualitative Material gab darüber sehr unterschiedlich Auskunft und spiegelte beide Interpretationsmöglichkeiten wieder. Dort, wo die Verfolgung der Förderung der Prostitution in

den letzten Jahren kontinuierlich an Relevanz verloren hat, hat die Änderung des Strafgesetzbuches in Bezug auf die Fallzahlen höchstens geringfügige Auswirkungen verursacht.

„Die Förderung hat (vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes, d. Verf.) in der täglichen Arbeit kaum noch Anwendung gefunden, weil er (§ 180 a StGB, d. Verf.) in vielen Teilen lebensfremd war.“ (B/S/36)

Dort, wo die Förderung der Prostitution auch vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes strafrechtlich verfolgt wurde, hat das Gesetz aus Sicht der Staatsanwaltschaft eine Veränderung bewirkt:

„Also die Förderung der Prostitution ist im Prinzip von uns nicht mehr verfolgbar, nach der Gesetzesänderung, das heißt die Verfahren, die wir früher gemeinsam geführt haben gegen Bordellbetreiber wegen der Förderung der Prostitution, gehen ja heute nur noch, wenn die Prostituierten in wirtschaftlicher und so weiter Abhängigkeit gehalten werden, und das ist im Prinzip so nicht nachweisbar. So dass also diese Verfahren nicht mehr betrieben werden. Die laufenden Verfahren wurden eingestellt und neue nicht eröffnet.“ (F/S/30)

Durch die Streichung des § 180a I Nr. 2 StGB spielte diese Norm in ihrer geänderten Form aus der Sicht der Staatsanwaltschaft keine Rolle mehr bei der Strafverfolgung im Bereich der Prostitution. Dies ist je nach Arbeitsroutine in den Staatsanwaltschaften auch auf das Prostitutionsgesetz zurückzuführen.

#### *Zahl der Ermittlungsverfahren nach § 181a II StGB*

Ein ähnliches Bild zeigte sich bei der Antwort auf die Frage nach der Fallentwicklung im Bereich des durch das ProstG geänderten § 181a II StGB („kupplerische“ Zuhälterei). In knapp 27 % (18) der Bögen gab es hierzu keine Angabe. 71 % (35) der Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, die Angaben gemacht haben, gaben an, es habe keine Ermittlungsverfahren seit Anfang 2002 gegeben, 29 % (14) der Dezernenten und Dezernentinnen hatten Verfahren geführt. Überwiegend waren es wenig Verfahren, zwischen zwei und 14 in den jeweiligen Staatsanwaltschaften. Auf die Frage, ob die angegebene Anzahl eine Zunahme, Verringerung oder keine Veränderung im Vergleich mit der Zeit vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes bedeutet, gab die Hälfte der Befragten an, die Zahl sei gleich geblieben, die andere Hälfte ging von einer Verringerung der Fallzahlen aus.

Die polizeiliche Kriminalstatistik zeigt in Bezug auf die Ermittlungsverfahren wegen Zuhälterei eine kontinuierliche Abnahme der Fallzahlen seit dem Jahr 2000 (s. o.). Die PKS weist ohne nähere Differenzierung die Gesamtzahl aller polizeilich bekannt gewordenen Formen der Zuhälterei in § 181a I, II, III StGB aus. Eine gesonderte Darstellung des durch das Prostitutionsgesetz geänderten Absatzes 2 war nicht möglich.

Auch hier stellt sich wie im Bereich der Ermittlungsverfahren gemäß § 180a I StGB die Frage, ob diese rückläufige Entwicklung im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes steht (s.o.).

20 % (14) der befragten Staatsanwälte und -anwältinnen gaben an, dass das ProstG zu Veränderungen in ihrem Arbeitsbereich geführt hat und zwar zu einem Rückgang der Fallzahlen. Dies wurde wenig spezifiziert, sondern allgemein für Straftaten im Bereich der Prostitution angegeben, außer für das Delikt der dirigistischen Zuhälterei (§ 181a I Nr. 2 StGB). Auch in den Interviews wurde auf die Frage nach Veränderung im Bereich der Strafverfolgung von

Zuhälterei konsequent die Form der dirigistischen Zuhälterei und die Auslegung durch die aktuelle Rechtsprechung thematisiert. Die Veränderung wurde häufig als problematisch bewertet.

“Wir hatten, bevor das Gesetz kam, ein paar Fälle anhängig bei uns, und die sind mehr oder weniger in sich zusammengefallen, weil wir dann auf einmal mit dirigierender Zuhälterei nicht mehr viel anfangen konnten. Innerhalb der zwei Entscheidungen, BGH und Bayerisches Oberstes Landesgericht, die das Ganze bestimmen, wie es jetzt auszulegen ist, und dann standen wir da, hatten vorher den Tatbestand wunderbar erfüllt, und dann ging es immer weiter runter.“ (FG-Strafrecht/S1/6)

Der Tatbestand der kupplerischen Zuhälterei schien zum Zeitpunkt der Befragung keine Rolle in der Praxis der Staatsanwaltschaften zu spielen. Ob dies auf das Prostitutionsgesetz zurückzuführen ist, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

#### **2.4.4.2 Auslegung des geänderten Straftatbestandes durch die Staatsanwaltschaft<sup>210</sup>**

Die Frage, ob Handlungen von Betreibern oder Zuhältern, die die Arbeit von Prostituierten organisieren, unter den Straftatbestand der Zuhälterei fallen, haben 24 Vertreter und Vertreterinnen der Staatsanwaltschaft verneint, 29 bejaht. Da die Frage von vornherein nicht auf den geänderten Tatbestand der kupplerischen Zuhälterei beschränkt war, bezogen sich die den Tatbestand erfüllenden Sachverhaltsbeschreibungen auf die verschiedenen Formen der Zuhälterei. Überwiegend wurde Bezug genommen auf den Tatbestand der dirigistischen Zuhälterei mit einem Verweis auf das BGH Urteil vom 1. August 2003. Als strafbar wurden Handlungen bezeichnet, die entweder die sexuelle Dienstleistung der Prostituierten bestimmen oder die Arbeitsbedingungen einseitig festlegen.

Ein weiterer Schwerpunkt lag auf dem Begriff der Ausbeutung. Diese wurde überwiegend über die Einschränkung der wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit definiert. Als Richtwert wurde die Abgabe von mehr als 50 % der Einnahmen der Prostituierten an den Zuhälter angegeben.

Ob sich der Begriff der Ausbeutung auf §§ 180 I Nr. 1 oder auf den geänderten § 180 II StGB bezog, wurde nicht deutlich.

Diese Uneindeutigkeit in Bezug auf die Abgrenzung zwischen den einzelnen Tatbeständen zeigte sich auch an anderer Stelle (siehe dazu II.2.4.6.2.) und kann ein Hinweis auf einen Überschneidungsbereich in der praktischen Anwendung sein.

---

<sup>210</sup> Im Rahmen der Untersuchung war eine Auswertung von Akten an ausgewählten Strafgerichten geplant. Auf diesem Weg wäre es möglich gewesen, zu untersuchen, wie sowohl Staatsanwaltschaften als auch Strafgerichte die verschiedenen Tatbestände der Zuhälterei auslegen, welchen Anforderungen sie an die Beweisbarkeit stellen und was für einen Anwendungsbereich der geänderte § 180a I StGB hat. Auf der Grundlage der Fragebogenversendung im Herbst 2004 wurde aber sehr schnell deutlich, dass es kaum Verfahren und wenig Erfahrung an den Strafgerichten gibt (s. o.). Da nach Aussage der Experten und Expertinnen viele Verfahren, die bei der Staatsanwaltschaft geführt werden, aufgrund mangelnder Beweislage nicht zur Erhebung der öffentlichen Klage kommen und eingestellt werden, war als Alternative eine Auswertung von staatsanwaltlichen Ermittlungsakten vorgesehen. Aber auch bei den Staatsanwaltschaften wurde keine ausreichende Anzahl Verfahren zu den geänderten Tatbeständen geführt. Eine Untersuchung an einzelnen Standorten hätte keine verallgemeinerbaren Aussagen hervorgebracht. An dieser Stelle besteht weitergehender Forschungsbedarf (s. u.). Aussagen zu der Auslegung der veränderten Tatbestände macht diese Untersuchung daher auf der Grundlage von Befragungen.

#### 2.4.4.3 Auswirkungen auf die Arbeit aus der Sicht der Staatsanwaltschaft

Was die rechtlichen Änderungen für die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden bedeuten, wurde von den einzelnen Vertretern und Vertreterinnen der Staatsanwaltschaften sehr unterschiedlich bewertet. Jedoch wurde einheitlich die Konsequenz gezogen, nicht zu der alten Rechtslage zurückzukehren (siehe dazu unter II.2.4.4.4).

Eine bestimmende Rolle in der Diskussion um das Prostitutionsgesetz spielten von vornherein mögliche negative Auswirkungen der strafrechtlichen Änderungen auf die Verfolgbarkeit schwerwiegenderer Delikte,<sup>211</sup> wie z. B. des Menschenhandels<sup>212</sup>. Der Erhebungsbogen bat daher um eine Einschätzung der Staatsanwälte und Staatsanwältinnen zu der Frage der Verknüpfung dieser Themen<sup>213</sup>. An dieser Stelle haben 18 % (12) der Ausfüllenden keine Angaben gemacht. 60 % (33) derer, die eine Einschätzung vorgenommen haben, verneinten Auswirkungen auf die Strafverfolgung von Menschenhandel. 34,5 % (19) sahen im Prostitutionsgesetz einen Erschwernisgrund für ihre Arbeit in diesem Bereich.

Auch in dem qualitativen Material gab es Aussagen dazu, dass Staatsanwaltschaften ihre Möglichkeiten der Strafverfolgung durch die Einführung des Prostitutionsgesetzes als reduziert bewerten. Hierbei handelte es sich um verschiedene Aspekte der Strafverfolgung. Zum einen beklagten Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, dass die auf das ProstG gestützte neuere Auslegung der dirigistischen Zuhälterei durch den BGH<sup>214</sup> die Beweisbarkeit des Deliktes erschwert. Zum Beispiel beschreibt die Vertreterin einer Staatsanwaltschaft (FG-Strafrecht/S1/26), dass vor Inkrafttreten des ProstG und der Auslegung des § 181a I Nr. 2 StGB durch den BGH in Bordellen ausgelegte Listen über Preise für sexuelle Dienstleistungen ausreichten, um ein Ermittlungsverfahren wegen Zuhälterei zu eröffnen. Dieser leichter zu führende Sachbeweis, der die Strafverfolgung unabhängiger machte von einer im Bereich der Prostitution schwer zu erhaltenen Zeugenaussage, sei damit weggebrochen. Die Tathandlungen, die auf der Grundlage des Prostitutionsgesetzes strafbar sind, könnten jetzt nicht mehr nachgewiesen werden.

<sup>211</sup> So z. B. nach wie vor die Einschätzung von Schmidbauer 2005, drei Jahre nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes.

<sup>212</sup> Da das parlamentarische Verfahren zum Strafrechtsänderungsgesetz erst Mitte Dezember 2004 abgeschlossen wurde, konnte die Untersuchung die am 19. 2. 2005 in Kraft getretene Neufassung der Menschenhandelstatbestände nicht mehr berücksichtigen. Die Ergebnisse sind somit im Bezug auf die neue Gesetzeslage nicht aussagekräftig.

<sup>213</sup> In einer Untersuchung am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht über die Entwicklung von Verfahrenszahlen im Bereich des Menschenhandels wurden die Teilnehmer/innen im Rahmen einer schriftlichen Befragung um eine Einschätzung in Bezug auf den Zusammenhang zwischen der Verfolgbarkeit von Menschenhandelsdelikten und dem Prostitutionsgesetz gebeten. Konkret wurden sie gefragt, wie sie die Anerkennung bordellartiger Betriebe als Gewerbe im Sinne der Gewerbeordnung im Hinblick auf die Strafverfolgung von Menschenhandel beurteilen. Herz führt 2005 in ihrer Dissertation dazu aus, dass sich die Befragten von dem neuen Prostitutionsgesetz mehrheitlich eine größere Transparenz des Rotlichtmilieus und damit auch eine erleichterte Strafverfolgung von Menschenhandel erhofften. So wurde die nunmehr bestehende Möglichkeit einer Anerkennung von bordellartigen Betrieben als Gewerbe im Sinne des Gewerberechts von den Befragten größtenteils unter Verweis auf dadurch entstehende zusätzliche Kontrollmöglichkeiten, der Erschließung weiterer Informationsquellen und einer leichteren polizeilichen Konzentration auf illegale Betriebe begrüßt. 109 von 175 Polizeibeamten und Polizeibeamtinnen sowie 34 von 55 befragten Vertreter/innen der Staatsanwaltschaft erhofften sich dadurch zusätzliche Kontrollmöglichkeiten (S. 203).

<sup>214</sup> BGH 2 StR 186/03

Auch die leichter festzustellende reine Organisation des Arbeitsablaufes der Prostituierten durch Hintermänner reiche jetzt nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes nicht mehr aus, um eine Strafbarkeit im Rahmen der Zuhälterei nachzuweisen.

„Bei der dirigistischen Zuhälterei ist ja schon das Problem, dass der BGH sagt, bei freiwilliger Arbeit ist im Grunde alles erlaubt, man darf im Grunde nur nicht die sexuellen Handlungen konkret vorgeben. Es ist sehr schwierig, wenn man einen Haupttäter hat, den Hauptmenschenhändler oder Callgirlring-Betreiber, dem dann nachzuweisen, dass er gewusst hat, dass eine Frau nicht arbeiten will.“ (FG-Strafrecht/S2/8)

Die Fassung der Straftatbestände vor Inkrafttreten des Gesetzes ermöglichten ihrer Ansicht nach die Strafverfolgung von Personen aus dem Prostitutionsbereich, bei denen es häufig aufgrund von Beweisschwierigkeiten nicht möglich war, das „eigentlich strafwürdige“ Verhalten wie z. B. des Menschenhandels zu sanktionieren. Die Staatsanwaltschaft habe mehr Möglichkeiten gehabt, Zwangs- und Ausbeutungsstrukturen und damit den Hauptfokus der Strafverfolgung über das Ausweichen auf Auffangtatbestände zu bearbeiten.

Des Weiteren hat sich gezeigt, dass der Tatbestand der Förderung der Prostitution in der alten Fassung im Rahmen der Arbeitsroutinen einiger Staatsanwaltschaften eine bestimmte Vehikelfunktion gehabt hatte, die geschätzt wurde, auch wenn der Tatbestand häufiger als „ein von der Lebenswirklichkeit überholter Anachronismus“ (FG-Strafrecht/S3/34) bezeichnet wurde.

Er diene aber zum Beispiel als Auffangtatbestand für eine Verurteilung in Verfahren, in denen schwerwiegendere Delikte angeklagt wurden.

„Wir hatten ein relativ großes Verfahren, in dem alles Mögliche angeklagt worden war: Vergewaltigung, schwerer Menschenhandel, einfacher Menschenhandel, Zuhälterei und, und, und. Und es sind relativ viele Sachen weggekippt, weil die Zeuginnen umgekippt sind. Und damals ist ein Großteil der Täter wegen Förderung verurteilt worden. Das war also immer noch ein netter Rettungsanker.“ (FG-Strafrecht/S3/7)

Weiter eröffnete die niedrige Einstiegsschwelle des § 180a I Nr. 2 a. F. StGB in ein Ermittlungsverfahren aus der Sicht einer Staatsanwaltschaft die Möglichkeit, weitere verfahrensrechtliche Schritte einzuleiten. Die wiederum boten die Möglichkeit, weiterführende Ermittlungserfolge in schwerwiegenden Deliktsfeldern zu erzielen:

„Gleichwohl hatte man einen Anknüpfungspunkt, wenn man Aussagen von Prostituierten hatte, die also diese Zahlungsmodalitäten und so weiter beschrieben, die den Anfangsverdacht begründeten, dann konnte man beispielsweise Durchsuchungsmaßnahmen führen und in diesem Feld gegebenenfalls durch Überraschungsaktionen Aussagen von Frauen vor Ort bekommen. Wir haben das so gemacht, dass wir nachts mit einem großen Aufgebot von Staatsanwälten gegangen sind, und dann dort auch die Frauen direkt zur Vernehmung vorgeladen haben. Da hat man teilweise wirklich fruchtbare Ergebnisse erzielen können, die man dann weiter verwerten konnte, um an Hintermänner heranzukommen. Dieses Beispiel fällt jetzt weg, wir können nicht mehr wegen des Verdachts der Förderung der Prostitution ein Bordell durchsuchen und dort uns die Zeuginnen heranziehen, um sie zu befragen. Das gibt es einfach nicht mehr.“ (FG-Strafrecht/S2/5-6)

Diese sehr anschauliche Schilderung einer Ermittlungsstrategie erklärt, warum der Wegfall der Strafbarkeit von reinen Förderungshandlungen die Arbeitsabläufe einiger Staatsanwalt-



schaften gestört und zu der teilweisen Bewertung geführt hat, das Prostitutionsgesetz erschwere die Strafverfolgung im Bereich von Menschenhandel und Zuhälterei.

Dort, wo die Arbeitsroutine und Ermittlungsstrategien der Strafverfolgungsbehörden weniger auf den Tatbestand der Förderung ausgerichtet waren, kamen Vertreter und Vertreterinnen von Staatsanwaltschaften zu einer anderen Bewertung der Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die Verfolgung des Menschenhandels. Die Streichung des § 180 a I Nr. 1 StGB hatte aus ihrer Sicht keine negativen Effekte auf ihre Arbeit in diesem Deliktsbereich. Als ein alternativer Einstieg der Ermittlungen in den Bereich des Menschenhandels, der Schleusung oder der Zuhälterei wurde hier häufig das Ausländergesetz genannt.

Das Ausländergesetz<sup>215</sup> beinhaltete im 9. Abschnitt in den §§ 92–93 AuslG Straf- und Bußgeldvorschriften. Sie sanktionieren z. B. unter bestimmten Voraussetzungen die unerlaubte Einreise in das Bundesgebiet sowie den Aufenthalt im Bundesgebiet ohne Aufenthaltsgenehmigung oder Duldung und stellen die Grundlage der Strafverfolgung von Frauen dar, die hier ohne entsprechende Genehmigungen in Bordellen und bordellartigen Einrichtungen angetroffen werden. Die Strafbarkeit der Frauen wiederum war eine Voraussetzung für die Verfolgbarkeit von Schleusungsdelikten.

„Der 180a war hin und wieder mal ein Einstiegsanlass für die Ermittlungen wegen Menschenhandel. Der weitaus größere Einstieg ist der Verstoß gegen das Ausländergesetz über die betroffene Frau. Fast alle Verfahren, die wir geführt haben oder die bei uns begannen und sich dann später zu größeren Verfahren entwickelt haben, sind nicht über 180a entstanden.“ (L/S/38-39)

Dieser Arbeitsansatz hat Vertretern und Vertreterinnen der Staatsanwaltschaft zufolge deutliche Beschränkungen durch die EU-Osterweiterung erfahren. In der Fokusgruppe mit Vertretern und Vertreterinnen der Strafverfolgungsbehörden herrschte große Unklarheit darüber, was die Entwicklungen für Konsequenzen in Bezug auf die Aufenthaltsrechte und Befugnisse zur Aufnahme selbstständiger Arbeit sowie abhängiger Beschäftigungsverhältnisse der neuen EU-Bürger und -Bürgerinnen haben werden. Des Weiteren herrschte ein uneinheitliches Verständnis darüber, welche Anwendung die §§ 92, 93 AuslG auf Frauen und Männer der neuen Beitrittsländer<sup>216</sup> finden, die hier der Prostitution nachgehen. Die Diskussion zeigte, dass sich in den unterschiedlichen Städten divergierende rechtliche Interpretationen herausgebildet hatten, die die jeweilige Vorgehensweise bei der Strafverfolgung im Bereich des illegalen Aufenthaltes und der Schleusungsdelikte<sup>217</sup> bestimmten. Einhellig wurde die Auffassung vertreten, dass der reine Aufenthalt der Prostituierten aus EU-Ländern keinen Ansatzpunkt mehr für weitere Ermittlungen bieten könne und sich dies als nachteilig für die Strafverfolgungsbehörden auswirke. Differenzen herrschten auch bei der Frage, welche strafrechtlichen Konsequenzen die Aufnahme einer Tätigkeit als Prostituierte nach sich ziehe. So beschrieb die Vertreterin einer Staatsanwaltschaft ein strafrechtliches Verfahren im Bereich der Schleusung, das sich aufgrund einer zu klärenden ausländerrechtlichen Frage erheblich in die Länge zog.

<sup>215</sup> Das Ausländergesetz wurde im Rahmen des am 1. Mai 2005 in Kraft getretenen Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthaltes und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern durch das Aufenthaltsgesetz ersetzt; die Straf- und Bußgeldvorschriften sind jetzt in §§ 95 ff AufenthG zu finden.

<sup>216</sup> Das sind Staatsangehörige der Länder Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slowenien, Slowakische Republik.

<sup>217</sup> §§ 92a, 92b AuslG: Einschleusen von Ausländern und gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen von Ausländern; jetzt §§ 95, 96 AufenthG

„Wir hatten das beim Landgericht, wir haben wochenlang immer weiter unterbrochen, weil diese Frage geklärt werden sollte, und wir kamen zu dem Schluss, dass das Ausländergesetz anwendbar ist und dass sie (*Prostituierte aus einem neuen Beitrittsland, die Verf.*) sich strafbar machen nach 92 I Nr. 1 AuslG. Das ist keine Ordnungswidrigkeit. Da ging es nämlich darum, ob stattdessen vorrangig das Aufenthaltsgesetz EWG anwendbar ist, und das ist aber ausgeschlossen durch den § 15 b Aufenthaltsgesetz EWG.“ (FG-Strafrecht/S2/43)

Als zusätzliche Irritation wurden die sehr uneinheitliche Verfahrensweise der Ausländerbehörden und das zum Zeitpunkt unserer Befragung bevorstehende Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 genannt.

Auffallend in diesem Zusammenhang war, dass Vertreter und Vertreterinnen von Staatsanwaltschaft und/oder Polizei im Bereich des Diskussionskomplexes Strafverfolgung und Prostitutionsgesetz sehr schnell den Aspekt der Migration, des Ausländergesetzes und des Beitritts der zehn neuen Länder zur europäischen Union im Mai 2004 thematisierten. Im Verlauf der Diskussion wurde sehr deutlich, dass eine trennscharfe Zuordnung der beschriebenen Nachteile für die Arbeit der Staatsanwaltschaften entweder als Folge des ProstG, der EU-Osterweiterung oder des neuen Aufenthaltsgesetzes nicht möglich war.

#### **2.4.4.4 Konsequenzen aus Sicht der Staatsanwaltschaft**

Trotz dieser sehr unterschiedlichen Bewertungen der Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf den eigenen Arbeitsbereich wurde die Konsequenz in Bezug auf das ProstG relativ einheitlich bewertet.

Selbst die Staatsanwälte und -anwältinnen, die durch das Prostitutionsgesetz verursachte Schwierigkeiten für ihre Arbeit festgestellt hatten, lehnten überwiegend eine Wiedereinführung des Tatbestandes der Förderung der Prostitution nach § 180a I Nr. 2 StGB a. F. ab. Der Tatbestand entspreche nicht einer zeitgemäßen Bewertung von Prostitution und zum anderen habe sich durch die Streichung der Förderungshandlung die Arbeitssituation für die Prostituierten verbessert, zumindest bestünde damit die Möglichkeit und das sei ein Schritt in die richtige Richtung.

Nachbesserungsbedarf in Bezug auf die §§ 180a I und 181a II StGB wurde überwiegend nicht gesehen. Knapp 21 % der Befragten haben die Frage in den Erhebungsbögen nicht beantwortet. Als Gründe hierfür wurde häufig auf fehlende Erfahrung und den zu kurzen Zeitraum seit Inkrafttreten des Gesetzes hingewiesen. 80 % (42) derer, die Angaben machten, sahen zum Zeitpunkt der Erhebung keinen Verbesserungsbedarf in Bezug auf die Ausgestaltung des § 180a I StGB. In Bezug auf § 181a II StGB waren es 71 % (38). Anregungen zu einer Veränderung des Prostitutionsgesetzes (10 Nennungen) enthielten zwei Themenschwerpunkte. Die Ausgestaltung des Regelungskomplexes der §§ 180a ff StGB sei unvollständig. § 180a I laufe in seiner derzeitigen Form in der Praxis ins Leere, die einzelnen Tatbestände des § 181a StGB müssten klarer gefasst sein. Es bedürfe einer praktikablen Abgrenzungsmöglichkeit zwischen der Fremdbestimmung und der einvernehmlichen Beschäftigung der Prostituierten. Darüber hinaus herrschte die Einschätzung vor, dass das ProstG in der derzeitigen Umsetzung noch keine Verbesserung für die Situation der Prostituierten bedeute. Wichtig für eine Weiterentwicklung sei eine „offizielle Anerkennung der Prostitution als

Gewerbe“, das „Anbieten von Arbeitsverhältnissen“ sowie eine „richtige Legalisierung“ von Bordellen. Eine Nennung verlangte die Wiederherstellung der alten Rechtslage.

Auf die Frage nach konkretem Änderungsbedarf wurden in der Fokusgruppe erneut Schwierigkeiten mit der gerichtlichen Auslegung der dirigistischen Zuhälterei genannt.

„Also die Förderung wollen wir eigentlich nicht mehr, aber bei der dirigierenden Zuhälterei, die zwei Entscheidungen, die wir halt jetzt haben, die beschneiden uns einfach.“ (FG-Strafrecht/S1/47)

“(....) insbesondere der Aspekt des § 181a, das konkrete Gefährdungsdelikt der dirigierenden Zuhälterei macht es mir persönlich in den Ermittlungsverfahren und auch in der Hauptverhandlung deutlich schwerer.“ (FG-Strafrecht/S3/102)

Vorschläge, die zu einer Verbesserung der Situation führen würden, konnten in der Diskussion nicht entwickelt werden.

#### **2.4.5 Die Sicht der Strafgerichte**

Auch die Strafgerichte wurden zu ihren Erfahrungen mit den strafrechtlichen Änderungen im Prostitutionsgesetz befragt. Hierzu wurden Erhebungsbögen an Einzelrichter der Amtsgerichte, Kammern der Landgerichte und Senate der Oberlandesgerichte versandt.

Insgesamt liegen 106 Antworten vor; 70 Erhebungsbögen und 36 Antwortschreiben. Es wurde, je nach Gerichtszweig, eine Verteilung über 12 bis 14 Bundesländer erreicht. Die Antwortschreiben enthielten überwiegend die Information, dass aufgrund mangelnder Erfahrung mit dem Prostitutionsgesetz der Erhebungsbogen nicht ausgefüllt werden konnte. Die Bögen sind in der Regel sehr unvollständig ausgefüllt, z. T. ebenfalls mit dem Hinweis auf mangelnde Erfahrung.

Die Gerichte, die geantwortet haben, haben bis auf eines in ihrem Zuständigkeitsbereich weder Veränderung noch Probleme mit dem Prostitutionsgesetz festgestellt. Von 66 Gerichten gaben drei an, es habe seit Inkrafttreten des ProstG vereinzelt Verfahren auf der Grundlage von § 180a StGB gegeben. Hierbei handelte es sich um Verfahren nach § 180a II StGB sowie Verfahren im Zusammenhang mit der Verfolgung von Menschenhandel und Schleusung. Nur ein Gericht gab an, Verfahren auf der Grundlage von § 181a II StGB geführt zu haben. Diese Angaben geben nicht die exakte Anzahl der geführten Strafverfahren wieder, sie sind aber ein deutlicher Hinweis darauf, dass die Strafgerichte bisher wenige Berührungspunkte mit den durch das ProstG geänderten Paragrafen hatten. Änderungsvorschläge in Bezug auf die strafrechtlichen oder andere Normen wurden daher kaum gemacht.

#### **2.4.6 Die Sicht der Polizei**

Im Rahmen der Untersuchung wurden Experten und Expertinnen der Polizei in Fachrunden oder Einzelinterviews zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf ihren Arbeitsbereich befragt. Zusätzlich wurden Fragebögen an die für den Bereich der Prostitution zuständige polizeiliche Fachdienststelle in den acht Modellregionen versandt. Über einen Verteiler

des Bundeskriminalamtes wurden zusätzlich alle Landeskriminalämter und einzelne Polizeidienststellen erreicht. Der Rücklauf<sup>218</sup> besteht aus insgesamt 20 ausgefüllten Erhebungsbögen (siehe I.4 sowie im gesonderten Anhang).

#### **2.4.6.1 Entwicklung der §§ 180 a, 181 a StGB nach Inkrafttreten des ProstG aus der Sicht der Polizei**

Auch in dem Erhebungsbogen für die Polizei wurde – wie in den Bögen für die Staatsanwaltschaften – gefragt, inwieweit sich die Anzahl der Ermittlungsverfahren auf der Grundlage der §§ 180a I und § 181a II StGB nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes entwickelt hat. In Bezug auf beide Paragraphen fiel die Antwort gleich aus. Vier Bögen enthielten keine Angaben. In neun Fällen wurde keine Veränderung berichtet, fünf Vertreter und Vertreterinnen der Polizei gaben an, weniger Ermittlungsverfahren in dem Bereich zu führen.

Das qualitative Material gibt wie bei den Antworten der Staatsanwaltschaften Aufschluss über mögliche Interpretationen dieser Angaben (siehe oben). Dort, wo § 180a I Nr. 1 StGB a. F. in der polizeilichen Praxis auch vor Inkrafttreten des ProstG keine große Rolle gespielt hat, war kaum eine Veränderung zu verzeichnen.

„Der Bereich Förderung der Prostitution und Zuhälterei hat ohnehin allein von den Fallzahlen her eine untergeordnete Rolle gespielt, deswegen sind auch die Auswirkungen noch nicht so groß bei uns in der täglichen Arbeit. Das, was hier gesagt wurde, also diese Steigbügelfunktion der Förderung der Prostitution, die fehlt uns selbstverständlich auch. Wenn man jetzt ganz bewusst der Meinung ist, Mensch, dem würde ich mal ganz gerne so'n bisschen mehr auf die Füße treten, haben wir uns dieses Paragraphen auch bedient. Die Möglichkeit haben wir nicht und das erschwert uns die Arbeit sehr wohl, aber das sind Einzelfälle, untergeordnete Fälle.“ (FG-Strafrecht/P2/21)

Diente der Tatbestand der Förderung dem Einstieg in Ermittlungen und/oder weiterführenden Maßnahmen im Bereich der Zuhälterei oder des Menschenhandels, war also Bestandteil polizeilicher Praxis, dann bewirkte das Inkrafttreten des ProstG nach Einschätzung der Befragten eine Verringerung der Fallzahlen.

#### **2.4.6.2 Auslegung des § 181 a II StGB aus der Sicht der Polizei**

Die Antworten auf die Frage nach der Auslegung des neu gefassten § 181 a II StGB ließen sich in drei Kategorien unterteilen. Der am häufigsten genannte Aspekt betraf die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit, konkretisiert durch die Abgabe des von der Prostituierten verdienten Geldes an den Zuhälter. Hier variierten die Antworten von der Abgabe von mehr als 50 % über die Abgabe eines Großteils bis hin zu der Abgabe des gesamten Verdienstes der Prostituierten. Vereinzelt wurde auch auf eine Gesamtschau abgestellt und die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit bejaht, wenn der Prostituierten keine ausreichenden Mittel zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes verblieben. Hierbei wurde nicht nur auf die direkte Abgabe des Verdienstes abgestellt, sondern auch auf den

---

<sup>218</sup> Er erstreckt sich über die gesamte Polizeiorganisation von einzelnen kleineren Polizeiinspektionen bis zu Landeskriminalämtern. Über die Hälfte der Bögen kommt aus den ostdeutschen Bundesländern.

Zwang zur Verschuldung durch überhöhte Mieten, die verpflichtende Abnahme von „Prostitutionsartikeln etc.“ hingewiesen.

Der am zweithäufigsten genannte Aspekt betraf die Organisation der Arbeit von Prostituierten. Hier wurde die Vorgabe von Preisen, der Arbeitszeit und dem Arbeitsort sowie der Kunden und Sexualpraktiken angeführt.

Die restlichen Angaben ließen sich mit dem Begriff des Herstellens von Zwang zusammenfassen. Hierunter fielen die Anwendung oder Androhung von Gewalt, für den Fall, dass die Prostituierte sich den Anweisungen widersetzen wollte. Häufig genannt wurde an dieser Stelle die Wegnahme der Ausweispapiere.

Auffällig war, dass mehrere Aspekte, die als strafbegründend für den Tatbestand der kupplerischen Zuhälterei aufgeführt wurden, einen großen Überschneidungsbereich mit anderen Tatbeständen des Regelungskomplexes der §§ 180a ff StGB hatten. So könnte z. B. die Ausübung von Zwang zur Verschuldung durch überhöhte Mieten auch den Tatbestand des § 180 a I StGB erfüllen. Das „Bestimmen“ von Ort und Zeit in der Prostitution entspricht dem Wortlaut der dirigistischen Zuhälterei. Diese Angaben der Vertreter und Vertreterinnen der Polizei können ein Hinweis darauf sein, dass die Anwendungsbereiche der einzelnen Tatbestände nicht trennscharf gefasst sind und sich für die polizeiliche Praxis zumindest Überschneidungen ergeben. Die Frage nach möglichen Problemen in der Anwendung mit dem neu gefassten § 181a II StGB bestätigte, dass eine Schwierigkeit aus Sicht der Polizei im Bereich der Auslegung besteht. In 10 von 18 Bögen wurde dies bejaht.

#### **2.4.6.3 Auswirkungen auf die Arbeit aus der Sicht der Polizei**

Die strafrechtlichen Änderungen des Prostitutionsgesetzes scheinen auf die Arbeit der anhand des Bogens befragten Beamten und Beamtinnen nur wenig Auswirkungen zu haben. In nur zwei Bögen wurde angegeben, dass das Prostitutionsgesetz im Arbeitsbereich der Polizei Probleme verursacht hat. Die Probleme, die genannt wurden, bezogen sich auf die Unkenntnis der Prostituierten in Bezug auf ihre neuen Rechte und die mangelnde Bereitschaft anderer Behörden sich an der Umsetzung der Idee des Prostitutionsgesetzes, der Legalisierung des Prostitutionsfeldes, zu beteiligen.

An anderer Stelle erfragte der Bogen konkret die Auswirkungen des ProstG auf die Ermittlungsarbeit in den Deliktsfeldern der Zuhälterei und des Menschenhandels. In 16 von 20 Fällen sahen die Beamtinnen und Beamten keine Erschweris ihrer Ermittlungstätigkeit durch das Prostitutionsgesetz. Vier Vertreter und Vertreterinnen der Polizei gaben an, dass sowohl die Streichung des Tatbestandes der Förderung als auch die Änderung im Rahmen der Zuhälterei die Eintrittsschwelle ins „Milieu“ erhöht habe. Konkret benannten sie die Erschweris der Strafverfolgung wegen Zuhälterei als das Problem<sup>219</sup>. Eine weitergehende Konkretisierung in Bezug auf die Form der Zuhälterei erfolgte in den Erhebungsbögen nicht.

Eine Auswirkung auf die Strafverfolgung wegen Menschenhandels spielte mit jeweils nur einer Nennung keine Rolle.

---

<sup>219</sup> Wie diese angeführte Erschweris in der praktischen Arbeit aussieht und wie damit umgegangen wird, ist aus den Erhebungsbögen nicht ersichtlich.

Das qualitative Material – die Interviews, regionale Runden sowie die Fokusgruppe Strafrecht – enthält sehr ausführliche Darstellungen der Auswirkungen der Streichung des § 180a I Nr.2 StGB a. F. auf die polizeiliche Arbeit im Bereich von Prostitution, Zuhälterei und Menschenhandel. In den Fachrunden wurde die Streichung überwiegend als irrelevant für die polizeiliche Arbeit bewertet. Teilweise wurde dessen Abschaffung durch das Prostitutionsgesetz ausdrücklich begrüßt. Für einzelne Beamte und Beamtinnen bedeutete sie, sich auf einer klaren Rechtsgrundlage aus ihrer Sicht wesentlicheren Dingen als der Förderung der Prostitution widmen zu können.

„De facto finde ich es praktikabler für uns, dass wir, was die Förderung angeht, diesen Paragraphen nicht mehr haben, weil wir damit unnötig Kapazitäten und Ressourcen gebunden haben.“ (FG-Strafrecht/P2/47)

„Also ich bin froh, dass es ihn nicht mehr gibt, das gibt im Grunde für mich auch Rechtssicherheit.“ (FG-Strafrecht/P1/37)

Zum Teil wurde eine Erschwernis in Bezug auf die Aufnahme von Ermittlungen beschrieben. Es müssten jetzt mehr Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Straftat gesammelt werden, um die Staatsanwaltschaft zu überzeugen, ein Verfahren einzuleiten. Dies bedeute aber lediglich die Notwendigkeit, eine Arbeitsroutine umzustellen. Dies sei zum Teil durchaus zeitaufwändiger, aber realisierbar (FG-Strafrecht/P1/19).

Vereinzelt wurde die Änderung der Strafrechtsnormen auch als ein Verlust in Bezug auf polizeiliche Eingriffsbefugnisse gewertet, der nicht auszugleichen war. Überwiegend wurde in diesem Zusammenhang die Auslegung der dirigistischen Zuhälterei thematisiert.

Eine Rolle bei der Bewertung der Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes durch die Polizei spielte die Haltung zur Prostitution und das Verständnis des eigenen Arbeitsauftrages:

Dort, wo die Polizei die Änderung der strafrechtlichen Vorschriften als Möglichkeit zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen begrüßt hat, stellte sie zum Teil auch die Schwächung polizeilicher Eingriffsbefugnisse fest, bezeichnete dies aber konsequenterweise als „mit gutem Grund“ (FG-Strafrecht/P1/9) und „zu Recht“ (FG-Strafrecht/P2/10). Hier wurde selbstverständlich in Kauf genommen, dass sich die Vorgehensweise bei Ermittlungen der neuen Gesetzeslage anpassen müsste, was auch durchaus als möglich gewertet wurde. Ihren Arbeitsauftrag definierten sie z. B. mit „Bekämpfung von Zwangsprostitution“ und der „Ausbeutung in der Prostitution“. Für einverständlich getroffene Absprachen und Arrangements zwischen Betreibern bzw. Betreiberinnen und Prostituierten sahen sie sich auch vor Inkrafttreten des ProstG als nicht zuständig.

„Ich persönlich verstehe es einfach nicht, dass man jemand wegen Zuhälterei verfolgen will, muss womöglich auch, der nichts weiter macht, als Regelungen zu treffen, um die Betriebsabläufe in seiner Betriebsstätte zu regulieren. Das macht hier jede Bar, jeder Club. Und nur, weil nun zufällig nebenbei auch noch eine Absteige da ist und Sexangebote mit auf der Karte stehen, will ich den nun verfolgen? Und das verstehe ich nicht.“ (FG-Strafrecht/P2/47)

Dort, wo die Polizei die Begrenzung der Prostitution als einen Arbeitsauftrag definierte, stellte sie in der Änderung der Straftatbestände einen deutlichen Verlust in Bezug auf Kontrolle und Strafverfolgung in diesem Bereich fest. Ausgleichsmöglichkeiten hierfür wurden nicht gesehen. Dieses polizeiliche Konzept im Umgang mit Prostitution setzte auf eine hohe regelmäßige Kontrolldichte, eine Registrierung von Prostituierten sowie eine strikte räumliche Reglementierung der Prostitutionsausübung durch Sperrbezirksverordnungen. Die Auslegung

der alten Rechtslage ermöglichte es den Strafverfolgungsbehörden, reine Organisationshandlungen im Bereich der Prostitution mit Strafe zu belegen. Dies bot der Polizei ein Instrumentarium, Wohlverhalten von Betreibern und Betreiberinnen und Zuhältern zu erzeugen. Dies wird in einem Zitat eines Polizeibeamten anschaulich:

„Bisher war es mit der dirigierenden Zuhälterei so, dass sie mit der normalen Vorgabe von Ort, Zeit und Umständen der Arbeitsausführung sich hiermit eigentlich bei uns in den Zuhältereparagrafen begeben hätten. Und aus diesem Grund, weil wir halt die ständigen Kontrollen durchführen, haben die Betreiber einen gewissen Respekt gehabt.“ (FG-Strafrecht/P3/102)

Dass die Beschneidung der Möglichkeiten eines in sich stimmigen Konzeptes durch das Prostitutionsgesetz eine negative Bewertung erfährt, ist nicht weiter verwunderlich. Wurden die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes ausschließlich aus dieser Perspektive betrachtet, war das Wiedererlangen der alten Möglichkeiten erwünscht. Auf die Frage eines Kollegen, ob es ihm denn sinnvoll erschiene, wenn eine reine Organisationshandlung wie das Vorgeben von Preisen oder Arbeitszeiten strafrechtlich verfolgt werden könnte, antwortete ein Vertreter der Polizei:

„Ja, natürlich, ich muss mir nicht über moralische Vorstellungen Gedanken machen. Wenn die Polizei ein Kontrollmittel hat und der Gesetzgeber das ermöglicht, dann bin ich froh drum.“ (M/P1/8)

Die Frage, ob sich durch das Gesetz die polizeiliche Praxis an weiteren Stellen geändert hätte – als Beispiel enthielt der Bogen „häufiger oder seltener stattfindende Razzien oder Personenüberprüfungen“ –, wurde wiederum in 16 Fällen verneint. Zwei Beamte bzw. Beamtinnen konkretisierten die Veränderung mit einer erhöhten Handlungssicherheit der Polizei<sup>220</sup> und dem Bestreben von Betreibern und Betreiberinnen, ihr Handeln transparent und legal zu machen.<sup>221</sup> Als negative Veränderung wurde in einem Fall die Abnahme von Durchsuchungen genannt.

Diese Ergebnisse wurden auch durch das qualitative Material unterstützt.

„Das ist überhaupt nicht das Problem, wir können dort überall hingehen. Dass jetzt bestimmte Dinge nicht mehr strafbar sind, heißt ja nicht, dass wir da nicht mehr kontrollieren können. Allein aus der Erfahrung heraus wissen wir ja, dass illegal Tätige arbeiten, und da können wir schon rein. Das hat keine Auswirkungen auf unsere Kontrolltätigkeit.“ (F/P/33)

„Die Razzia machen wir auch zukünftig, wenn wir das für richtig halten.“ (R/P/20)

In den Aussagen der Beamten und Beamtinnen wurde deutlich, dass sich die polizeiliche Arbeit im Bereich von Kontrolltätigkeit und der Kontaktaufnahme in den Prostitutionsbereich durch das Prostitutionsgesetz nicht geändert hat.

<sup>220</sup> Einträge zu der offenen Frage in den Fragebögen lauteten z. B.: „Gute Arbeitsbedingungen = strafbarer Förderung entsprach nicht mehr der sozialen Wirklichkeit. Durch Gesetzesklarheit Handlungssicherheit bei der Polizei; Strafbarkeit als ein Anlass für Razzien in Betrieben weggefallen, dadurch aber nicht weniger Razzien oder Personenüberprüfungen.“

<sup>221</sup> „Bordellbetreiber streben ein legales Handeln an, keine Verschleierung z. B. Partnervermittlung, sogen. Privatclubs, Zimmervermietung“

#### **2.4.6.4 Konsequenzen aus der Sicht der Polizei**

Die Frage nach dem Nachbesserungsbedarf bezüglich der Neuregelungen im Strafgesetzbuch wurde in 14 Bögen verneint. Die Beamten und Beamtinnen, die gesetzlichen Veränderungsbedarf sahen (vier Nennungen), bezogen ihn in keinem Fall ausdrücklich auf die §§ 180a, 181a StGB.

Ein Erhebungsbogen enthielt die Forderung, eine „Nachbesserung muss zu einem Tatbestand führen, der einen Nachweis durch Sachbeweis möglich macht.“ Der derzeitige Stand erfordere den unmöglichen Personalbeweis.

Schwierigkeit bezüglich der Beweisbarkeit wurde auch bestätigt durch die Antworten auf die Frage nach möglichen Problemen in der Anwendung mit dem neu gefassten § 181a II StGB. In 16 von 18 Bögen wurden Probleme bei der Beweisbarkeit des Tatbestandes benannt.

In Bezug auf Rechtsgebiete außerhalb des Strafrechts machte der Großteil der Beamten und Beamtinnen konkrete Veränderungsvorschläge. Die Hälfte der Befragten forderte eine veränderte Handhabung oder Neugestaltung der Gewerbeordnung bzw. des Gaststättengesetzes. Sie sahen in der Anerkennung der Prostitution als Gewerbe die Möglichkeit, den Betrieb von Prostitutionsstätten an eine gewerberechtliche Erlaubnispflicht zu knüpfen. Sowohl die Erteilung als auch die Versagung einer Genehmigung können dann an Vorraussetzungen gebunden werden, die auch als zusätzliche Kontrollinstrumente für die Polizei wirken.

In den Fachgruppen sprachen sich wie bei den Vertretern und Vertreterinnen der Staatsanwaltschaft auch die Beamten und Beamtinnen der Polizei, die den § 180a I Nr.2 StGB a. F. in ihrer Praxis genutzt haben, nicht für die Wiedereinführung des gestrichenen Tatbestandes aus. Der Tatbestand der „kupplerischen“ Zuhälterei wurde in diesem Zusammenhang nicht thematisiert.

#### **2.4.6.5 Unterschiede bzw. Gemeinsamkeiten in der Sichtweise von Polizei und Staatsanwaltschaft**

Der Vergleich der beiden Sichtweisen von Staatsanwaltschaft und Polizei machte deutlich, dass die beiden Einrichtungen die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes zum Teil aus ihrer berufsspezifischen Perspektive unterschiedlich beurteilen. Die Polizei bearbeitet den Bereich der Straftaten im Umfeld der Prostitution vom ersten Kontakt an bis zur Abgabe eines Verfahrens an die Staatsanwaltschaft, die dann ihrerseits über eine öffentliche Anklage oder eine Einstellung des Verfahrens zu entscheiden hat.

Beschreibungen von Polizeibeamten und -beamtinnen zeigten, dass ein großer Teil ihrer Arbeit bestimmt ist durch die Kontaktaufnahme, Kontaktpflege und Informationsbeschaffung über die Verhältnisse im Bereich und im Umfeld der Prostitution. Dies erfolgt auf der Grundlage von Kooperationsbemühungen und polizeirechtlichen Maßnahmen. Solange dieser Kontakt keinen Anfangsverdacht für eine Straftat ergibt, erlangt die Staatsanwaltschaft keine Kenntnis darüber. Das heißt, Polizei und Staatsanwaltschaft haben einen divergierenden Kenntnisstand über die Zusammensetzung und Verhältnisse der Prostitutionsszene in ihrem Zuständigkeitsbereich. Dort, wo Ermittlungsverfahren wegen Förderung der Prostitution eine Rolle spielten und der § 180a I StGB nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes an Bedeutung verloren hat, fehlte der Staatsanwaltschaft ein Zugang zu Informationen. Dies wurde in



einer regionalen Runde von einer Vertreterin der Staatsanwaltschaft folgendermaßen beschrieben:

„Wir kriegen, weil diese Kontrollen nicht mehr stattfinden, nicht mehr alles mit. Es waren ja früher eben die kleineren Bordelle, wo maximal zehn Frauen in verschiedenen Schichten tätig waren, wo es die, in Anführungsstrichen, Puffmutter gab, die den Betrieb zumindest nach außen hin betrieben hat, und irgendwelche Hinterleute. Da ich dort eben diese Verfahren (*Verfahren wegen Förderung der Prostitution, die Verf.*) nicht mehr führe, ist bei der Staatsanwaltschaft nichts mehr darüber bekannt, was in diesen Häusern passiert. Ich hab keine Erkenntnisse mehr darüber, ob sich da in erster Linie legale oder illegale Prostituierte aufhalten.“ (F/S/32/33)

Nach Angaben der Polizei hat sich für sie in dieser Hinsicht durch das Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes nichts geändert. In den Bundesländern, in denen das Polizeigesetz ein Betretungsrecht für Orte, an denen der Prostitution nachgegangen wird, vorsieht, hat die Polizei jederzeit die Möglichkeit, die Betriebe und auch Wohnungen zu begehen.<sup>222</sup> Auch für den Bereich der Durchsuchungen hat die Polizei keine Einschränkungen durch das Gesetz berichtet.<sup>223</sup>

Nach Abschluss der Ermittlungen gibt die Polizei das Verfahren an die Staatsanwaltschaft ab. Diese überprüft, inwieweit der erhobene Tatvorwurf den angezeigten Straftatbestand erfüllt und ob das von der Polizei zusammengestellte Beweismaterial für eine Anklageerhebung ausreicht. Der Hauptfokus der Staatsanwaltschaft liegt somit auf der Beweisbarkeit des Tatvorwurfs. Aus diesem Blickwinkel ergab sich ein Schwerpunkt der Staatsanwaltschaft bei der Bewertung der Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes, der sich von der Polizei in Teilen unterscheidet.

---

<sup>222</sup> So können z. B. in Nordrhein-Westfalen Wohnungen zur Abwehr dringender Gefahren jederzeit betreten werden, wenn sie der Prostitution dienen, § 41 III Nr. 2 PolG NRW, so auch Art. 23 III Nr. 2 PAG Bayern; § 36 IV Nr. 2 ASOG Berlin; § 59 IV Nr. 3 SOG M-V; § 25 III Nr. 2 PAG Thüringen, § 23 III Nr. 2 PolG Brandenburg; § 24 V Nr. 1 SOG Niedersachsen sieht ein jederzeitiges Betretungsrecht von Wohnungen zur Verhütung des Eintritts erheblicher Gefahren vor, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort Straftaten nach § 180 I und § 180b StGB verabredet, vorbereitet oder verübt werden.

<sup>223</sup> So enthalten viele Polizeigesetze die spezielle Befugnis zur Identitätsfeststellung, zu erkennungsdienstlichen Maßnahmen sowie der Durchsuchung von Personen und Sachen im Zusammenhang mit der Ausübung der Prostitution. So kann z. B. gemäß Art. 13 I Nr. 2b) PAG Bayern die Polizei die Identität einer Person feststellen, wenn sich die Person an einem Ort aufhält, an dem Personen der Prostitution nachgehen; so auch § 21 II Nr. 1b) ASOG Berlin, § 29 I Nr. 1b) SOG M-V, § 14 I Nr. 2b) PAG Thüringen, § 19 I Nr. 2 PolG Sachsen, § 26 I Nr. 2 PolG Baden-Württemberg; gemäß Art. 14 I Nr. 1 PAG Bayern kann die Polizei erkennungsdienstliche Maßnahmen vornehmen, wenn eine zulässige Identitätsfeststellung auf andere Weise nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten möglich ist; so auch § 23 I Nr. 1 ASOG Berlin, § 31 I S.1 SOG M-V, § 16 I Nr. 1 PAG Thüringen, § 20 I Nr. 1 PolG Sachsen, § 11 I Nr. 1 POG Rheinland-Pfalz; auf der Grundlage von § Art. 21 I Nr. 3 PAG Bayern kann die Polizei eine Person durchsuchen, wenn sie sich an einem Ort aufhält, an dem Personen der Prostitution nachgehen; § 34 II Nr. 2 ASOG Berlin, § 53 I Nr. 3 SOG M-V, § 23 I Nr. 4 PAG Thüringen, § 23 I Nr. 4 PolG Sachsen, § 29 I Nr. 4 PolG Baden-Württemberg, § 18 I Nr. 4 POG Rheinland-Pfalz; auf der Grundlage von Art. 22 I Nr. 4 PAG Bayern kann die Polizei eine Sache durchsuchen, wenn sie sich an einem Ort befindet, an dem Personen der Prostitution nachgehen; so auch in § 35 II Nr. 2 ASOG Berlin, § 57 I Nr. 4 SOG M-V, § 24 I Nr. 4 PAG Thüringen, § 24 I Nr. 4 PolG Sachsen, § 30 I Nr. 4 PolG Baden-Württemberg, § 19 I Nr. 4 POG Rheinland-Pfalz.

## 2.4.7 Zusammenfassung und erste Bewertung

Der Blick der Strafverfolgungsbehörden auf den vielschichtigen Bereich der Prostitution erfolgt aus ihrer berufsspezifischen Perspektive. Im Fokus steht dabei der Ausschnitt der Strafverfolgung von Zuhälterei, Schleusung und Menschenhandel, sowie Formen organisierter Kriminalität wie Waffen- oder Drogenhandel. Aus diesem Blickwinkel werden auch die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes bewertet.

Die Anzahl der Ermittlungsverfahren auf der Grundlage der §§ 180 a I, 181 a II StGB hat sich seit Inkrafttreten des ProstG nach Einschätzung circa der Hälfte der befragten Strafverfolgungsbehörden, Polizei und Staatsanwaltschaft, verringert. Die andere Hälfte gab an, die Verfahrenszahlen seien bereits vor Inkrafttreten des ProstG gering gewesen. Die überwiegende Anzahl der befragten Vertreter und Vertreterinnen von Polizei und Staatsanwaltschaft sah dadurch für ihren Arbeitsbereich keine große Veränderung.

Die Strafverfolgung auf der Grundlage von §§ 180 a I StGB spiele seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes in der polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Praxis keine Rolle mehr.

60 % (33) derer, die eine Einschätzung vorgenommen haben, sahen keinen Zusammenhang zwischen dem Prostitutionsgesetz und ihren rechtlichen Möglichkeiten bei der Strafverfolgung.

34,5 % (19) der Vertreter und Vertreterinnen von Staatsanwaltschaften sahen darin einen Erschwernisgrund für ihre Arbeit im Bereich der Strafverfolgung von Menschenhandel und Zuhälterei. Handlungen, die den Straftatbestand der Förderung erfüllten, wurden bereits vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes häufig als wenig strafwürdig angesehen. Die alte Fassung wurde als „realitätsfremd“ angesehen. Dort, wo die Strafverfolgung auf den Tatbestand der Förderung zurückgegriffen hat, wurde sein Nutzen in einer Art Vehikelfunktion<sup>224</sup> gesehen. § 180 a I Nr.2 StGB a. F. leistete den Einstieg in Ermittlungen, legitimierte die Anordnung weiterführender Maßnahmen wie z. B. Durchsuchungen und bot letztlich die Möglichkeit für eine Verurteilung, wenn schwerwiegendere Delikte nicht nachweisbar waren.

Diejenigen Vertreter und Vertreterinnen der Staatsanwaltschaft, die vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes auf den Tatbestand der Förderung zurückgegriffen haben, waren zum Teil der Auffassung, der Tatbestand sei für die Strafverfolgung aus oben genannten Gründen hilfreich und könnte auf der anderen Seite so angewandt werden, dass er nicht die Personen in der Prostitution belaste, die abseits des Bereichs der Zuhälterei und des Menschenhandels tätig seien. Die Strafprozessordnung biete hierfür Möglichkeiten. In der Vergangenheit seien letztlich viele Verfahren eingestellt worden. Diese Argumentation folgt dem Gedanken: „Warum etwas abschaffen, was für die einen hilfreich ist und den anderen nicht schadet?“

Ergebnisse aus anderen Teilen der Untersuchung zeigen aber deutlich, dass das Bestehen und damit die Möglichkeit der Anwendung sowie die tatsächliche Verfolgung in einzelnen Fällen für die Betreiber und Betreiberinnen einen Unsicherheitsfaktor darstellten. Aus ihrer Sicht war nicht abzuschätzen, welche ihrer Verhaltensweisen einen Anknüpfungspunkt zur Strafverfolgung boten. Dies stellte sich als ein Hinderungsgrund für die Schaffung verbesser-

---

<sup>224</sup> Von einem Vertreter der Polizei in einer Fachrunde auch als „Steigbügelfunktion“ beschrieben (FG-Strafrecht/P2/9)

ter Arbeitsbedingungen für Prostituierte dar. Vertreter der Polizei aus einigen Regionen berichteten beispielsweise, dass nach der Streichung der Strafbarkeit der Förderungshandlung Investitionen in die Ausgestaltung von Betrieben zu beobachten waren (siehe II.2.3).

In einem Bereich von Kriminalität, der geprägt ist von so genannten Kontrolldelikten und einer Strafverfolgung, die ihre Beweisführung überwiegend auf die Aussage von Opferzeuginnen stützen muss, ist deren Mitwirkungsbereitschaft in Strafverfahren von entscheidender Bedeutung. Von Seiten der Täter ist sie unerwünscht bzw. wird sie zum Teil auch durch Bedrohung der Zeuginnen und/oder deren Umfelds unterdrückt. Im Rahmen dieser schwierigen Bedingungen ist es zunächst nicht weiter verwunderlich, wenn der Wegfall einer als Hilfskonstruktion nutzbaren strafrechtlichen Möglichkeit von der Staatsanwaltschaft beklagt wird.

Es zeigte sich aber auch deutlich, dass Strafverfolgungsbehörden mit einer anderen Ausrichtung ihre Ermittlungen nicht auf den § 180 a I Nr. 2 a. F. StGB aufgebaut haben und somit dessen Streichung als unerheblich für ihre Arbeit bewerteten. Die Entwicklung der Verfahrenszahlen sowie die Bewertung der strafrechtlichen Veränderung durch das Prostitutionsgesetz scheinen somit auch von der jeweiligen Arbeitsroutine und dem Erkennen von Handlungsalternativen in den einzelnen Regionen abzuhängen.

Letztlich wurde nur aus einer von 52 Staatsanwaltschaften und einer von 20 Polizeidienststellen die Forderung nach der Wiedereinführung des § 180 a I Nr. 2 StGB a. F. erhoben.

Ansonsten verneinten selbst diejenigen Vertreter und Vertreterinnen von Staatsanwaltschaften und Polizei, die vereinzelt den Wegfall der Förderung als Erschwernis ihrer Arbeit werteten, die Frage nach dem Wunsch der Wiedereinführung einhellig. Die Streichung des Tatbestandes sei ein Schritt in die richtige Richtung von verbesserten Arbeitsbedingungen für Prostituierte.

Auch die Strafverfolgung auf der Grundlage von §§ 181 a II StGB spielt aus der Sicht von Polizei und Staatsanwaltschaft seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes keine Rolle mehr. Der veränderte Tatbestand der „kupplerischen Zuhälterei“ habe seinen Anwendungsbereich verloren. Es werden Überschneidungen zu dem Tatbestand der dirigistischen Zuhälterei gesehen.

Vier von 16 auf der Grundlage des Bogens befragten Vertretern und Vertreterinnen der Polizei sahen in dem Prostitutionsgesetz eine Erschwernis für den Bereich der Strafverfolgung wegen Zuhälterei. Eine weitergehende Spezifizierung in Bezug auf die Form der Zuhälterei erfolgte in dem Fragebogen nicht. Das qualitative Material zeigte, dass für den Bereich der Strafverfolgung von Zuhälterei die Auslegung der dirigistischen Zuhälterei in § 181 a I Nr. 2 StGB durch das Urteil des Bundesgerichtshofes vom 1. August 2003 relevant ist. Ein Teil von Polizei und Staatsanwaltschaft beklagt dadurch eine erschwerte Beweissituation in diesem Bereich der Zuhälterei.

Die Argumentation, dass die strafrechtlichen Änderungen im Rahmen des Prostitutionsgesetzes die Strafverfolgung in den Deliktsfeldern der Zuhälterei und des Menschenhandels erschwert haben, kann so pauschal nicht bestätigt werden. An dieser Stelle muss in mehrfacher Hinsicht differenziert werden. Die Untersuchung hat ergeben, dass die Herstellung dieses Zusammenhanges entscheidend davon abhängt, ob Polizei oder Staatsanwaltschaft befragt werden, welche Arbeitsroutinen vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes in den

Behörden etabliert waren<sup>225</sup> und wie die Strafverfolgungsbehörden ihren Arbeitsauftrag im Bereich der Prostitution definierten. Es zeigten sich Unterschiede in der Bewertung des ProstG zwischen Regionen, in denen die Prostitution kontrolliert und beschränkt werden sollte, und denen, die ausschließlich die Strafverfolgung von Menschenhandel und Zuhälterei im Bereich der Prostitution als Ziel definierten.

Ein anderer Aspekt betrifft die Bewertung dieses Zusammenhanges. Dort, wo eine Erschwernis in der Ermittlungsarbeit festgestellt wurde und gleichzeitig Vertreter und Vertreterinnen von Polizei und Staatsanwaltschaft dem ProstG positiv gegenüberstanden, wurde die Erschwernis nicht als unüberbrückbar bewertet, der Zusammenhang als folgerichtig akzeptiert und andere rechtliche Wege zur Informationsbeschaffung, Aufklärung und Kontrolle diskutiert.

Darüber hinaus hat die Untersuchung deutliche Hinweise darauf gegeben, dass bei den Zuschreibungen von Ursache und Wirkung Faktoren, die unabhängig von dem ProstG bestehen, wie zum Beispiel die EU-Osterweiterung und das Zuwanderungsgesetz, mit hineinspielen und sich selbst in der Darstellung von Expertinnen und Experten häufig überschneiden. Diese Argumentation will nicht die Bedenken eines Teils der Befragten verharmlosen, sondern die Vielschichtigkeit der Problemlage darlegen. Ob ein Kausalzusammenhang zwischen den strafrechtlichen Änderungen des ProstG und einer möglichen Beschneidung der Handlungsfähigkeit der Strafverfolgungsbehörden besteht, kann unter Berücksichtigung der oben genannten Zusammenhänge nur im Rahmen einer breit angelegten Aktenauswertung geklärt werden<sup>226</sup>.

Die Hälfte der befragten Vertreter und Vertreterinnen der Polizei forderte eine veränderte Handhabung oder Neugestaltung der Gewerbeordnung bzw. des Gaststättengesetzes. Dahinter stand der Wunsch nach zusätzlichen Kontrollmöglichkeiten, was einen Widerspruch zu der nahezu einhelligen Einschätzung, dass sich für die Polizei im Bereich von Razzien und Kontrollen von Prostitutionsbetrieben durch das ProstG nichts geändert hat, bildete. Das kann ein Hinweis auf die unabhängig von den Auswirkungen des Gesetzes bestehenden Kontrolldefizite sein. Dort, wo Bordelle als Gewerbe angemeldet sind, haben Gewerbebeamter Zutritt, unabhängig von einem Anfangsverdacht für eine Straftat oder einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Kann die Erteilung von Genehmigungen mit Auflagen versehen werden, bestünde die Möglichkeit, die Kontrolldichte zu erhöhen (siehe dazu unter II.3.2.5).

Auch dieses Beispiel deutet darauf hin, dass in der Diskussion um die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die Strafverfolgungspraxis Aspekte wirken, die unabhängig vom

---

<sup>225</sup> So beschreibt beispielsweise Paulus in „Der Kriminalist“ 2005 eine in Deutschland während der letzten Jahre „vermehrt feststellbare polizeiliche Praxis, auf die erforderlichen, langwierigen und zumeist auch mit erheblichem Erfolgsrisiko versehenen, zeit-, personal- und geldaufwendigen Strukturermittlungen zur Ergreifung der Täter und Tätergruppierungen zu verzichten und statt dessen allein die Opfer des Menschenhandels wegen ihrer, von den Tätern oft bewusst herbeigeführten, ausländerrechtlichen Vergehen als Täterinnen zu behandeln.“ Dies „führt einfach und schnell zu einer scheinbaren Erfolgsbilanz und zu den polizeilich gewünschten statistischen Zahlen“.

<sup>226</sup> Auf der Grundlage der Erfahrung dieser Untersuchung dürften auch in den nächsten Jahren wenig Verfahren an den Strafgerichten geführt werden. Daher sollte eine Auswertung von Akten bei den Staatsanwaltschaften, soweit möglich in den Sonderdezernaten, erst nach Ablauf einiger Zeit begonnen werden. Eine breit angelegte Untersuchung bietet die Möglichkeit, Tendenzen aufzuzeigen. Die Auswertung ganzer Akten bietet Raum für qualitative Auswertungen, die Aufschluss geben über Anwendung und Interpretation einzelner Tatbestände.

Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes auf generellen Schwierigkeiten der Strafverfolgung im Umfeld von Prostitution basieren.

## 3 Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf andere Rechtsbereiche

### 3.1 Baurecht

Baurechtliche Bestimmungen sind durch das Prostitutionsgesetz nicht verändert worden. Das Bauplanungsrecht ist aber seit Jahrzehnten immer dann mit der Prostitution beschäftigt, wenn es um die Frage geht, in welchen Baugebieten die verschiedenen Betriebsformen der Prostitution genehmigt werden können.

Diesem Kapitel liegen die Ergebnisse der Literaturrecherche und der Befragung von Verwaltungsgerichten und Baubehörden sowie die Interviews mit Expertinnen und Experten aus Bauämtern mehrerer Modellregionen zu Grunde.

#### 3.1.1 Ausgangssituation

Das öffentliche Baurecht setzt sich zusammen aus Vorschriften, die die Zulässigkeit und Grenzen, Ordnung sowie Nutzung von Grund und Boden durch bauliche Anlagen im Hinblick auf deren Errichtung, Nutzung, Veränderung und Beseitigung regeln. Es kann grob unterteilt werden in den Bereich des Planungs- und des Ordnungsrechts.

Das Bauplanungsrecht stellt sicher, dass eine städtebauliche Ordnung entwickelt und erhalten wird. Auf der Grundlage des Planungsrechts wird geprüft, ob und wie sich Einzelvorhaben in die bestehende Umgebung einfügen. Hierbei geht das Bauplanungsrecht von der so genannten typisierenden Betrachtungsweise aus. Die typisierende Betrachtungsweise entspricht den praktischen Bedürfnissen der Rechtsanwendung, indem sie es ermöglicht, bei der Beurteilung des Emissionsverhaltens bestimmter Betriebe Erfahrungsgrundsätze zugrunde zu legen.

Teil des Planungsrechts ist die Baunutzungsverordnung (BauNVO), die in den §§ 2 ff die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach Art der verschiedenen Baugebiete<sup>227</sup> darstellt.

Das Bauordnungsrecht regelt die ordnungsrechtlichen Anforderungen an das einzelne Bauvorhaben. Es soll sicherstellen, dass durch die Errichtung und Nutzung der baulichen Anlage keine Gefährdung oder Beeinträchtigung der Nutzer der Anlage und der näheren Umgebung eintritt.

Nachdem ein Bordell lange Zeit baurechtlich als grundsätzlich nicht genehmigungsfähig galt, wird die Prostitutionstätigkeit seit einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom

---

<sup>227</sup> Die BauNVO unterscheidet u. a. zwischen reinen Wohngebieten, die nur dem Wohnen dienen (§ 3 BauNVO), allgemeinen Wohngebieten, die „vorwiegend“ dem Wohnen dienen (§ 4 BauNVO), Mischgebieten, die dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören, dienen (§ 6 BauNVO), Kerngebiete, die vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtung der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur dienen, (§ 7 BauNVO) und Gewerbegebiete, die vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben dienen (§ 8 BauNVO).

25. November 1983<sup>228</sup> nach den Kategorien des Baurechts beurteilt. Das BVerwG stellte fest, dass ein Bordell, „in dem Dirnen nicht wohnen“, unter die Nutzungsart „Gewerbebetriebe aller Art“ fallen und damit im Gewerbegebiet nach § 8 II Nr. 1 Baunutzungsverordnung (BauNVO) zulässig sei. In dieser Entscheidung verweist das Gericht auf die „allgemeine sozioethische Bewertung“ der Prostitution und „die sich aus dem Milieu ergebenden Begleiterscheinungen“, aufgrund derer sich für Prostitutionsbetriebe eher ein Standort eigne, der „außerhalb oder allenfalls am Rande der Blickfeldes der Öffentlichkeit liege.“

Diese Bewertung der Prostitution als störender Gewerbebetrieb war wegweisend für eine Rechtsprechung, die, stark vereinfacht gesagt, Bordellen und bordellartigen Betrieben als Standort das Gewerbegebiet zuweist, die Nutzung von Wohnungen zum Zweck der Prostitution untersagt und mit einer Behördenpraxis korrespondiert, die dem weit verbreiteten Bereich der Wohnungsprostitution<sup>229</sup> mit Duldungen begegnet, solange es ein stillschweigendes Einverständnis mit den Nachbarn zulässt.

Mit dem Inkrafttreten des ProstG gingen insbesondere die Prostituiertenberatungsstellen<sup>230</sup>, aber auch Vertreterinnen und Vertreter der Rechtsanwaltschaft<sup>231</sup> davon aus, dass das neue Gesetz einen Wandel der Vorstellungen der Rechtsgemeinschaft zum Ausdruck bringe, der auch im Bauplanungsrecht zu berücksichtigen sei. Insbesondere die Bezugnahme auf die alte sozioethische Bewertung von Prostitution sei damit hinfällig. Zudem erhoffte man sich aufgrund der Diskussion über einen veränderten Umgang mit der Prostitution die Möglichkeit, auch bauplanungsrechtlich zwischen den einzelnen Formen der Prostitution nach Störungsintensität differenzieren zu können. Betrieben, die bereits lange ungestört und nicht störend in Wohn- und Mischgebieten existieren, könnte darüber ein rechtlich gesicherter Standort ermöglicht werden, der gute Arbeitsbedingungen für die Prostituierten bietet, die allein oder im Zusammenschluss mit einer kleinen Gruppe selbstorganisiert der Prostitution nachgehen wollen.

Die Rechtsprechung<sup>232</sup> zum Baurecht hat sich mit dem Thema der Prostitution für die Zeit bis zum Inkrafttreten des ProstG ausschließlich mit dem Bauplanungsrecht befasst. Verfahren, die sich mit bauordnungsrechtlichen Anforderungen an Prostitutionsbetriebe auseinandergesetzt haben, liegen unseres Wissens nicht vor (Übersicht über die Rechtsprechung im gesonderten Anhang).

Konfliktlinien, mit denen sich die Gerichte im Zusammenhang mit der Prostitution überwiegend beschäftigt haben, waren:

- Begriffliche Unterscheidung der verschiedenen Betriebsformen der Prostitution, insbesondere die Abgrenzung von Wohnungsprostitution und bordellartigen Betrieben.

---

<sup>228</sup> BVerwGE 68, 213

<sup>229</sup> Der Begriff der Wohnungsprostitution wird je nach Art der Verwendung unterschiedlich definiert. Die Rechtsprechung geht u. a. dann von Wohnungsprostitution aus, wenn in einer Wohnung eine kleine Anzahl von Prostituierten nicht nur vorübergehend wohnt und arbeitet (s. u.). Außerhalb des rechtlichen Kontextes wird darunter die Prostitution verstanden, die in Wohnungen stattfindet. Im Folgenden werden die beiden Begriffe in ihrem Zusammenhang benutzt.

<sup>230</sup> siehe die Stellungnahme der AG Recht, August 2004

<sup>231</sup> siehe v. Galen, S. 163

<sup>232</sup> siehe ausführlich zu der Rechtsprechung im Zusammenhang mit den verschiedenen Formen der Prostitution Zimmermann 2002

- Zuordnung der einzelnen Prostitutionsformen zu den bauplanungsrechtlichen Nutzungsmöglichkeiten, insbesondere die Unterscheidung zwischen Gewerbebetrieb und Vergnügungsstätte.
- Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit einzelner Formen in den verschiedenen Baugebieten, insbesondere die Zulässigkeit von Wohnungsprostitution und bordellartigen Betrieben in Wohn- und Mischgebieten.

Entscheidungen ergingen überwiegend in folgender Richtung:

- Selbst die so genannte Wohnungsprostitution stellt eine – regelmäßig das Wohnen störende – gewerbliche Nutzung dar.
- Die Abgrenzung der Betriebsformen Wohnungsprostitution und bordellartiger Betrieb läuft über die Doppelnutzung des Wohnens und Gewerbetreibens; der Wohnungsprostitution ist eigen, dass die Prostituierten auch in dem Gebäude wohnen. Es reicht nicht, dass beispielsweise eine dort wohnt und die anderen dort arbeiten, verlangt wird eine über einen längeren Zeitraum als nur wenige Wochen oder Monate andauernde Identität zwischen einer dort wohnenden und einer dort arbeitenden Prostituierten. Hinzukommen muss auch, dass die gewerbliche Nutzung nach außen nur wohnähnlich in Erscheinung tritt und dem Gebäude, in dem es stattfindet, nicht das Gepräge gibt.
- Es wurde bislang vom Bundesverwaltungsgericht nicht entschieden, in welchem Baugebiet Wohnungsprostitution bauplanungsrechtlich zulässig ist. Sie ist als störender Gewerbebetrieb unzulässig in jeder Form des Wohngebietes. Eine mögliche Zulässigkeit im Mischgebiet wurde durch den VGH Mannheim<sup>233</sup> angedeutet für den Fall, dass keine konkreten Störungen vorliegen.
- Für Bordellbetriebe wird weitgehend die Auffassung vertreten, dass sie eine das Wohnen wesentlich störende Nutzung darstellen und deshalb auch nicht in einem Mischgebiet zulässig sind.
- Das Bundesverwaltungsgericht hat die Frage, ob Bordelle als Vergnügungsstätten oder Gewerbebetriebe einzuordnen sind, offen gelassen. Mit der begrifflichen Zuordnung sind die unterschiedlichen Möglichkeiten der Errichtung von Bordellen in den verschiedenen Baugebieten verbunden. Eine Subsumtion unter den Begriff der Vergnügungsstätte hätte zur Folge, dass Bordelle regelmäßig im Kerngebiet gemäß § 7 II Nr. 2 BauNVO, in den anderen Baugebieten nur ausnahmsweise oder unter bestimmten Voraussetzungen zulässig wären. Dies würde zum einen eine Konzentration auf das Kerngebiet bedeuten, auf der anderen Seite gäbe es aber auch verschiedene Möglichkeiten der anderweitigen Zuweisung. So wären sie zum Beispiel nach § 6 II Nr. 8 BauNVO in den Teilen von Mischgebieten zulässig, die überwiegend durch gewerbliche Nutzungen geprägt sind. Die Einordnung als Gewerbebetrieb hätte auf der Grundlage der derzeitigen Rechtsprechung häufig die Zuweisung der Bordelle in Gewerbegebiete zur Folge. Gleichzeitig aber hat das Bundesverwaltungsgericht doch einen deutlichen Hinweis gegeben: In jedem Fall seien Bordelle eine atypische Art von Vergnügungsstätten und sie seien durchaus in Gewerbegebieten zulässig. Die Zweckbestimmung von Gewerbegebieten sei es gerade,

---

<sup>233</sup> 8. Senat des VGH Mannheim, Beschluss vom 9. August 1996, VBIBW 1996, 468



solchen Betrieben einen Standort zu bieten. Somit werden Bordellen derzeit bauplanungsrechtlich den Gewerbegebieten als zulässiger Standort zugewiesen.

### 3.1.2 Rechtliche Situation nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes

Seitdem mit Inkrafttreten des ProstG der straflose Betrieb eines Bordells möglich ist und in der Mehrzahl der Bundesländer auch eine Gewerbebeanmeldung für ein Bordell zu erfolgen hat<sup>234</sup>, hat sich die Diskussion um die Umsetzung des Gesetzes auch auf das Baurecht erstreckt. Baubehörden in den Modellregionen sind vereinzelt seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes häufiger mit Bauanträgen, Nutzungsänderungen und Nutzungsuntersagungen beschäftigt, einzelne von uns befragte Betreiber und Betreiberinnen beklagen einen veränderten Umgang der Behörden mit zum Teil jahrelang geduldeten Betrieben und auch die Rechtsprechung ist auf diesem Wege mit dem Prostitutionsgesetz konfrontiert worden.

#### 3.1.2.1 Rechtsprechung

Praktische Probleme und damit auch überwiegendes Thema der Rechtsprechung ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Frage, ob und unter welchen Umständen die Ausübung von Prostitution dort zulässig ist, wo gewohnt wird.

*Die herrschende Rechtsprechung verneint Auswirkungen des ProstG auf das Bauplanungsrecht*

Die Rechtsprechung verneint mit zum Teil unterschiedlicher Begründung fast ausnahmslos Auswirkungen des ProstG auf das Bauplanungsrecht. Die beiden folgenden Entscheidungen des OVG Berlin und des OVG Rheinland-Pfalz sind charakteristisch für eine Vielzahl auch unveröffentlichter Entscheidungen, die sich nach Inkrafttreten des ProstG mit der Bewertung von Prostitutionsbetrieben nach den Kategorien des Bauplanungsrechts beschäftigt haben.

Das OVG Berlin stellt in einem Beschluss vom 9. April 2003 fest, „die (im ProstG) getroffenen zivil- und strafrechtlichen Bestimmungen haben jedoch keinen maßgebenden Einfluss auf die an dem erörterten städtebaulichen Leitbild eines dem Wohnen dienenden Baugebiets orientierte negative Einschätzung der Umgebungsauswirkungen von Bordellen und bordellartigen Betrieben in diesen Bereichen.“<sup>235</sup>

In Bezug auf die bauplanungsrechtlich zu berücksichtigenden Auswirkungen der Prostitutionsausübung führt das Gericht aus:

„Bordellartige Betriebe sind im allgemeinen Wohngebiet grundsätzlich unzulässig; sie können insbesondere nicht gemäß § 4 III Nr. 2 BauNVO als sonstige nicht störende Gewerbebetriebe zugelassen werden.“<sup>236</sup> Das folgt aus der prinzipiellen Unvereinbarkeit derartiger Ge-

---

<sup>234</sup> siehe dazu II.3.2.2

<sup>235</sup> OVG Berlin, Beschl. vom 9. April 2003 Juris Dok. MWRE 110620300

<sup>236</sup> So auch das OVG Koblenz in einem Beschluss vom 15. Januar 2004, das die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines bordellartigen Betriebes in einem allgemeinen Wohngebiet grundsätzlich verneint.

werbebetriebe mit den dem planungsrechtlichen Begriff des Wohnens und des Wohngebietes zugrunde liegenden städtebaulichen Ordnungszielen. Die davon bei der gebotenen typisierenden Betrachtung ausgehenden Störungen des Wohnens in einem planungsrechtlich dem Wohnen dienenden Gebiet bestehen nicht nur vordergründig in einer Beeinträchtigung der Wohnruhe, etwa durch verstärkten Kraftfahrzeugverkehr oder lautstarke Auseinandersetzungen, sondern ganz allgemein in den negativen ‚milieubedingten‘ Auswirkungen derartiger Einrichtungen auf das das Wohnumfeld in dem betreffenden Gebiet prägende soziale Klima.<sup>237</sup>

Das Gericht stellt fest, von bordellartigen Betrieben gehe grundsätzlich eine wesentliche Störung des Wohnens aus, mit der Folge, dass derartige Betriebe weder im allgemeinen Wohngebiet, noch im Mischgebiet zulässig sind. In einem nicht entscheidungserheblichen Nebensatz gibt das Gericht allerdings auch zu erkennen, dass Ausnahmen von diesem Grundsatz denkbar sind. Wörtlich heißt es: „Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass hier ausnahmsweise Störungen der beschriebenen Art für das Wohnumfeld nicht zu erwarten sind, sind nicht gegeben.“<sup>238</sup>

Ebenso urteilt das OVG Rheinland-Pfalz in einem Beschluss vom 15. Januar 2004: Eine Ausstrahlungswirkung des ProstG auf die bauplanungsrechtliche Bewertung von Prostitution wird unter Bezugnahme auf das OVG Berlin verneint.<sup>239</sup> Das Gericht geht von einer „prinzipiellen Unvereinbarkeit“ mit den dem planungsrechtlichen Begriff des Wohnens und des Wohngebietes zugrunde liegenden städtebaulichen Ordnungszielen aus. Als typische Belästigungen werden „gewalttätige Begleiterscheinungen des ‚Rotlichtmilieus‘“ und Belästigungen wie Lärm im Treppenhaus durch „unzufriedene oder alkoholisierte Freier, Klingeln an der falschen Wohnungstür u. a.“ angeführt.<sup>240</sup>

In gleicher Weise hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg mit Urteil vom 24. Juli 2002 entschieden: Ein bordellartiger Betrieb bedeute typischerweise wegen der „milieubedingten Unruhe“ eine wesentliche Störung des Wohnens. Ein derartiger Betrieb sei nicht einmal im Mischgebiet zulässig.<sup>241</sup> Wörtlich wird ausgeführt: „Auf diese planungsrechtliche Beurteilung ist das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (...) ohne Einfluss.“<sup>242</sup>

Auch der VGH Baden-Württemberg lehnt eine Auswirkung des ProstG mit dem Hinweis auf die „milieubedingte Störung“ ab. Er weist darauf hin, dass der Störungsbegriff nicht moralisch geprägt ist. Auf eine Argumentation mit einem durch das ProstG begründeten Wertewandel wird beispielsweise erwidert: „Der von der Klägerin behauptete Wandel in den sozialetischen Wertvorstellungen der Gesellschaft ändert daran nichts. Mit ihrer Berufung darauf, dass die Prostitution heute nicht mehr als sittenwidrig angesehen werden könne, übersieht

---

<sup>237</sup> OVG Berlin a.a.O.

<sup>238</sup> OVG Berlin a.a.O.

<sup>239</sup> OVG Rheinland-Pfalz juris Dokument MWRE 101080400

<sup>240</sup> OVG Rheinland-Pfalz a.a.O.

<sup>241</sup> So auch eine vorangegangene Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg. In einem Beschluss vom 5. März 2002, Az.: 8 S 606/02, stellte das Gericht fest, dass ein bordellartiger Betrieb im Mischgebiet unzulässig sei. Weiterhin machte es Ausführungen zu der bauplanungsrechtlichen Bewertung der Wohnungsprostitution: „(...) während sich das Gleiche von der bloßen Wohnungsprostitution nicht sagen lässt. Letztere kann deshalb in einem bloßen Mischgebiet nur bei konkreten Störungen untersagt werden.“

<sup>242</sup> Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, juris Dokument MWRE 109370200

die Klägerin, dass das Schlagwort ‚milieubedingte Unruhe‘ kein sittliches Werturteil enthält, sondern nur zur Beschreibung der Auswirkungen auf das Wohnumfeld dient, die mit einem bordellartigen Betrieb typischerweise verbunden sind, und diese Auswirkungen von dem behaupteten Wandel in den sozialetischen Wertvorstellungen nicht berührt werden.“<sup>243</sup>

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat sich in einem Beschluss vom 21. Februar 2003 damit befasst, ob die Nutzung einer Erdgeschosswohnung durch mehrere Prostituierte im allgemeinen Wohngebiet zulässig sei und die Frage prinzipiell verneint. Begründet wird dies mit der nicht gebietstypischen Unruhe, die von dem Gewerbe ausgehe. Als mit Bordellbetrieben typischerweise verbundene Begleiterscheinungen werden anstößiges Verhalten von Besuchern des Betriebes oder von dort tätigen Personen gegenüber jugendlichen oder weiblichen Bewohnern des Wohngebietes genannt. Selbst wenn derartiges ausbleibe, von den Bewohnern aber befürchtet werde und sie deshalb ihr Verhalten danach ausrichten, wäre die gesamtplanerische Entwicklung des Gebietes betroffen.<sup>244</sup>

Die 19. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin hat ebenfalls die Auffassung vertreten, die öffentlich rechtlichen Regelungen des Bauplanungsrechts würden vom ProstG nicht berührt. Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts im Urteil vom 25. November 1983 wird festgestellt, Bordelle und bordellartige Einrichtungen könnten „in Hinblick auf die allgemeine sozialetische Bewertung und die sich aus dem ‚Milieu‘ ergebenden Begleiterscheinungen“ auch in einem Mischgebiet unzulässig sein und damit erst recht in einem Wohngebiet.<sup>245</sup>

Das Verwaltungsgericht Stuttgart geht in einer Entscheidung vom 22. Oktober 2003 „weiter davon aus, dass ein Bordell oder ein bordellartiger Betrieb wegen der typischerweise damit verbundenen Auswirkungen (‚milieubedingte Unruhe‘) eine das Wohnen i. S. d. § 6 I BauNVO wesentlich störende Nutzung darstellt, die deshalb in einem Mischgebiet unzulässig ist. Auf diese planungsrechtliche Beurteilung ist das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (ProstG) vom 20. Dezember 2001 ohne Einfluss.“<sup>246</sup>

Zur „Wohnungsprostitution“<sup>247</sup> stellt das Gericht fest, dass im Einzelfall, bei nicht typisierender Betrachtungsweise zwischen Wohnungsprostitution und bordellartigem Betrieb zu unterscheiden sei, mit der Folge, dass Wohnungsprostitution im Mischgebiet nicht generell unzulässig sei.<sup>248</sup>

Darüber hinaus sind seit Inkrafttreten des ProstG weitere unveröffentlichte Urteile von Verwaltungsgerichten zu der bauplanungsrechtlichen Beurteilung von Prostitution ergangen. Die Urteile und Beschlüsse bewegten sich alle in dem durch die dargestellten Entscheidungen vorgegebenen Rahmen und liegen damit auf einer Linie mit den neueren oberverwaltungsge-

---

<sup>243</sup> VGH Baden-Württemberg, Az.: 8 S 606/02

<sup>244</sup> VG Düsseldorf Az.: 9 L 61/03

<sup>245</sup> VG Berlin vom 25. Februar 2003, VG 19 A 51/03 S. 6 (nicht veröffentlicht)

<sup>246</sup> VG Stuttgart, Urteil vom 22. Oktober 2003, Az.: 3 K 747/03

<sup>247</sup> Wohnungsprostitution definiert das Gericht wie folgt: Prostituierte wohnen in dem betreffenden Gebäude, in dem sie auch ihrer Arbeit nachgehen. Voraussetzung ist, dass die über einen längeren Zeitraum als nur wenige Wochen oder Monate andauernde Identität zwischen einer dort Wohnenden und einer Prostituierten besteht.

<sup>248</sup> VG Stuttgart vom 22. Oktober 2003, a.a.O.

richtlichen Verfahren.<sup>249</sup> Gegenstand der Verfahren war überwiegend die behördliche Nutzungsuntersagung von Prostitutionsbetrieben in allgemeinen Wohn- oder Mischgebieten.

### *Einzelne abweichende Entscheidungen beschäftigen sich detaillierter mit der Prostitution*

Im Rahmen der Urteilsrecherche wurden nur zwei Entscheidungen von Verwaltungsgerichten gefunden, die diese bisher unveränderte Rechtsprechung in einem Fall weiterentwickelt und in einem anderen Fall zu einer gegenteiligen Bewertung des Zusammenwirkens von Bauplanungsrecht und Prostitutionsgesetz kommt. In beiden Verfahren haben Verwaltungsgerichte entschieden. Zum Zeitpunkt der Auswertung war kein Verfahren rechtskräftig geworden.

Die 13. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin hat den Hinweis des OVG Berlin auf mögliche Ausnahmen von der typisierenden Betrachtung aufgegriffen und in einer Entscheidung vom 21. April 2005 die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit eines bordellartigen Betriebes in einem Gebiet mit dem Charakter eines allgemeinen Wohngebiets befürwortet.

Die Kammer bestätigt in dieser Entscheidung die oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung, wonach bei typisierender Betrachtungsweise von der Nutzung zu Prostitutionszwecken Beeinträchtigungen der Wohnruhe ausgehen, die die Grenzen der Gebietsverträglichkeit überschreiten. In dem konkreten Fall konnte das Gericht jedoch Störungen der umliegenden Wohnnutzung aufgrund der Besonderheiten des Falles ausschließen.

Folgende Aspekte spielten dabei eine Rolle:

- Lage des Betriebes im ersten Obergeschoss eines ausschließlich gewerblich genutzten Dienstleistungswürfels,
- eigener Treppenaufgang zu dem Betrieb,
- zwischen dem Dienstleistungswürfel und benachbarten Wohngebäuden befindet sich ein Abstand, bedingt durch eine Grünanlage und einen Parkplatz,
- die konkrete Betriebsform lässt Störungen ausgeschlossen erscheinen: die Öffnungszeiten sind werktags von 10.00 bis 20.00 Uhr, es können nur drei Frauen gleichzeitig dort arbeiten, die Werbung in einer Fensterscheibe im ersten Obergeschoss ist unauffällig,
- sonstige Begleiterscheinungen, wie gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen Zuhältern und Freiern, sind nicht zu erwarten und in der Vergangenheit auch nicht vorgekommen.<sup>250</sup>

---

<sup>249</sup> So zum Beispiel: Verwaltungsgericht Münster, Beschluss vom 12. Oktober 2004, Az.: 2 L 1402/04  
Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse, Beschluss vom 26. Mai 2004, Az.: 3 L 1264/04.NW

Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstrasse, Beschluss vom 5. Juli 2004, 3 K 3316/03.NW

Verwaltungsgericht des Saarlandes, Beschluss vom 23. Dezember 2002, Az.: 5 F 95/02

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Beschluss vom 18. Mai 2004, Az.: 1 V 623/04

Bayerisches Verwaltungsgericht Arnsberg, Beschluss vom 4. Juni 2004, Az.: AN 3 S 02.00466

Verwaltungsgericht Koblenz, Beschluss vom 10. November 2003, Az.: 1 L 3058/03.KO

<sup>250</sup> VG Berlin, Urteil vom 21. April 2005, Az.: VG 13 A 179/04

Die Vorgehensweise in diesem Urteil entspricht den Forderungen von Prostituierten und Betreibern bzw. Betreiberinnen, die tatsächlichen Auswirkungen von Prostitutionsbetrieben zu sehen und einen überholten Begriff der heutigen Lebenswirklichkeit von Prostitution anzupassen. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass auch die 13. Kammer des Berliner Verwaltungsgerichtes grundsätzlich die Auffassung vertritt, dass bei typisierender Betrachtungsweise von der Nutzung zu Prostitutionszwecken Beeinträchtigungen der Wohnruhe ausgehen, die die Grenzen der Gebietsverträglichkeit überschreiten. In der vorliegenden Entscheidung wurde auf eine bauliche Besonderheit reagiert, die es noch häufig im Ostteil Berlins gibt. Es handelt sich bei dem so genannten Dienstleistungswürfel quasi um eine kleine „abgeschirmte Gewerbeinheit“ in einem Wohngebiet. Interessant an dieser Entscheidung ist die dezidierte Auseinandersetzung mit einzelnen Aspekten von Störung der Umgebung durch einen Prostitutionsbetrieb.

Das VG Wiesbaden hat sich in einem Beschluss vom 13. Mai 2002<sup>251</sup> mit den Auswirkungen des ProstG auf das Bauplanungsrecht befasst und als – soweit ersichtlich – bislang einziges Gericht eine Auswirkung bejaht. Die Entscheidung ist allerdings nicht rechtskräftig und durch Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs<sup>252</sup> aufgehoben worden.

Das VG Wiesbaden führt aus: „Ausgehend von einer Rechtsordnung als einem zusammenhängenden Sinnganzen muss daher die Tätigkeit der Prostitution als generell mit der Rechtsordnung zu vereinbarendes Gewerbe betrachtet werden. Eine Sichtweise, wonach die Prostitution in zivilrechtlicher Hinsicht mit dem Sittlichkeitsverständnis konform geht, in einer anderen, die öffentlichen Vorschriften des Verwaltungsrechts betreffende Weise aber gegen die vorherrschende sozialetische Überzeugung verstößt ist, nicht haltbar.“

In der Konsequenz dieser Auffassung stellt das Gericht fest, die veränderte Nutzung eines als Wellness- und Relaxzentrums genehmigten Betriebes zu Prostitutionszwecken berühre keine bodenrechtlichen Belange. Solange die Nutzung zu Prostitutionszwecken nicht nach außen dringe, sei diese innerhalb des genehmigten Gewerbes grundsätzlich zulässig.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof sah das in Übereinstimmung mit der herrschenden Meinung in der Rechtsprechung anders und stellte fest, dass eine Baugenehmigung für die Nutzung zu Prostitutionszwecken erforderlich sei.

### **3.1.2.2 Kommentierungen in der juristischen Literatur**

Soweit ersichtlich wird in der Literatur eine Auswirkung des ProstG auf das Bauplanungsrecht verneint. In der 2002 erschienenen 10. Auflage des Kommentars von Fickert/Fieseler wird Folgendes ausgeführt:

Trotz ihrer Akzeptanz in Teilen der Gesellschaft bleibe das Unwerturteil über Prostitution in ihrer allgemeinen sozialetischen Bewertung bestehen. Denn in entwürdigender Weise werde der Intimbereich zur Ware gemacht. Daran ändere sich auch nichts durch das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten. Bei der sozialetischen Wertung der Prostitution als sittenwidrig wegen Verstoßes gegen die Menschenwürde verbleibe es auch

---

<sup>251</sup> VG Wiesbaden, Beschluss vom 13. Mai 2002, Az.: 3 G 546/02(02)

<sup>252</sup> Hessischer Verwaltungsgerichtshof Beschluss vom 14. Oktober 2002, Az.: 4 TG 2028/02

dann, wenn im Gegensatz zu früher ein vorher vereinbartes Entgelt für sexuelle Handlungen eine rechtswirksame Forderung begründe.<sup>253</sup>

In dem Kommentar von König/Roeser/Stock findet das ProstG in der 2003 erschienenen 2. Auflage gar keine Erwähnung. Unter Bezugnahme auf Rechtsprechung aus der Zeit vor Inkrafttreten des ProstG wird ausgeführt, eine zum Zweck der Prostitution angemietete Wohnung mit ein bis zwei Prostituierten beeinträchtigt den Charakter des Wohngebiets.<sup>254</sup> Ein Bordellbetrieb sei schon im Mischgebiet mit der Wohnnutzung unvereinbar und damit erst Recht im allgemeinen Wohngebiet unzulässig.<sup>255</sup>

Im Gegensatz zur Rechtsprechung hat sich die Kommentarliteratur bisher wenig mit dem Prostitutionsgesetz befasst. Zum Teil ergeben sich Wertungswidersprüche mit der überwiegenden Auffassung der Rechtssprechung im Hinblick auf das Vorhandensein einer ethischen oder moralischen Perspektive im Baurecht.

Die Frage der Einordnung von Bordellen als Vergnügungsstätte<sup>256</sup> wird in der juristischen Literatur unterschiedlich beantwortet: Nach derzeitigem Stand lässt sich eine herrschende Meinung nicht feststellen: In der Kommentierung von Fickert/Fieseler werden Bordellbetriebe nicht als Vergnügungsstätten eingeordnet.<sup>257</sup> Ebenso verneinen Stock und Bielenberg die Einordnung von Bordellen als Vergnügungsstätten.<sup>258</sup> Andere Kommentatoren vertreten die gegenteilige Auffassung.<sup>259</sup>

Stühler, der die Einordnung als Vergnügungsstätten vertreten hatte, beschränkt sich in einer Veröffentlichung aus dem Jahr 2000 auf den Hinweis, dass die Rechtsprechung seinen Vorschlag aus dem Jahr 1997, Bordelle als Vergnügungsstätten einzuordnen, nicht aufgenommen habe.<sup>260</sup>

In der juristischen Literatur wird mehrfach auf den diskreten Charakter der so genannten Wohnungsprostitution hingewiesen. So heißt es bei Fickert/Fieseler, für die Wohnungsprostitution sei charakteristisch, dass sie normalerweise nicht mit negativen Auswirkungen auf die Nachbarschaft verbunden sei, weil keine anreizende Werbung betrieben werde, die Prostituierten selbst sich nicht außerhalb des Hauses sehen ließen und deshalb ein voyeuristischer Besucherverkehr bzw. das Ansprechen von unbeteiligten Personen entfalle.<sup>261</sup>

Ebenso schreibt Stühler, für die Wohnungsprostitution sei charakteristisch, dass sie normalerweise nicht mit Auswirkungen auf die Nachbarschaft verbunden sei. Es sei davon auszugehen, dass der Kundenkreis selbst größten Wert auf Anonymität sowie Diskretion lege und Wohnungsprostitution deshalb überwiegend auf telefonische Verabredung hin statfinde.<sup>262</sup>

---

<sup>253</sup> Fickert/Fieseler § 4 Rdz. 9.52

<sup>254</sup> König/Roeser/Stock § 4 Rdz. 76

<sup>255</sup> König/Roeser/Stock § 4 a Rdz. 28

<sup>256</sup> zu den Konsequenzen der Einordnung siehe unter 3.1.1

<sup>257</sup> Fickert/Fieseler § 4 a Rdz. 23.73

<sup>258</sup> König/Roesler/Stock § 8 Rdz. 22; Ernst-Zinkhahn-Bielenberg § 4 a BauNVO Rdnr. 58 a

<sup>259</sup> vgl. König/Roesler/Stock. Rdz. 22

<sup>260</sup> vgl. Stühler NVwZ 1997, 861 ff und NVwZ 2000, 990 ff

<sup>261</sup> Fickert/Fieseler § 4 Rdz. 9.55

<sup>262</sup> Stühler NVwZ 2000, 990, 993

### 3.1.3 Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes in der Praxis von Verwaltungsgerichten und Baubehörden

#### *Praxis in einzelnen Verwaltungsgerichten*

In allen Bundesländern wurden die Verwaltungsgerichte angeschrieben und zur Umsetzung des ProstG in ihrem Arbeitsbereich befragt. Insgesamt wurden 68 Gerichte befragt. Davon waren 52 Verwaltungsgerichte und 16 Oberverwaltungsgerichte. Der Rücklauf umfasste 63 Bögen.<sup>263</sup>

Für die Baukammern und Bausenate der Verwaltungsgerichte hat das ProstG weder Veränderung noch Probleme gebracht. Aus 20 Gerichten wurde berichtet, dass es seit Inkrafttreten des Gesetzes Verfahren in dem Bereich des Baunutzungsrechts gegeben hat, 27 Gerichte hatten überhaupt keine Verfahren zu verzeichnen. Die Richter und Richterinnen, die Verfahren geführt hatten, schätzten, dass die Anzahl der Verfahren im Vergleich mit der Zeit vor dem ProstG ungefähr gleich geblieben ist. Gegenstand der Verfahren war überwiegend die Beurteilung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Prostitution in Wohngebieten. Häufig wurde über Nutzungsuntersagungen durch die Baubehörden verhandelt. Bei der Form der Prostitution handelte es sich zu ungefähr gleichen Anteilen um Wohnungsprostitution und den Betrieb von Bordellen.

19 Richter und Richterinnen aus verschiedenen Verwaltungsgerichten gaben eine rechtliche Einschätzung zu der Wirkung des ProstG auf das Bauplanungsrecht ab. Davon verneinten 18 jegliche Ausstrahlung der veränderten Wertung von Sittenwidrigkeit der zivilrechtlichen Vereinbarungen zwischen Kunden und Prostituierten in das Bauplanungsrecht. Prostitutionsbetriebe könnten aufgrund der sich aus dem Milieu ergebenden Begleiterscheinungen unabhängig von konkreten Störungen weder in Misch- noch in Wohngebieten zulässig sein. Diese Einschätzung wurde zum Teil auch von einem befragten Richter eines Verwaltungsgerichtes im Rahmen eines Expertengesprächs geäußert. Seiner Einschätzung nach werde es nach derzeitiger Rechtslage keine generelle Zulässigkeit von Prostitution in Wohngebieten geben. Eine bauplanungsrechtliche Zulässigkeit könne nur in vereinzelten Ausnahmesituationen zu bejahen sein, wenn nicht mit Störungen durch den Prostitutionsbetrieb zu rechnen sei. Eine Möglichkeit der baurechtlichen Verortung von Prostitution in Wohnungen sah er im Mischgebiet (FG-Baurecht).

Weitergehend waren die Vorstellungen, die im Rahmen der Frage nach dem Veränderungsbedarf in einer kleinen Anzahl von Erhebungsbögen vermerkt wurden. Drei Richter und Richterinnen von Verwaltungsgerichten machten konkrete Verbesserungsvorschläge, die alle die

---

<sup>263</sup> Bei der Auswertung der Ergebnisse waren vier Aspekte zu berücksichtigen: Die Bögen sind sehr unvollständig ausgefüllt. Die Antworten in den 63 Bögen basieren entweder auf einer Einzelmeinung, einer Kammermeinung oder wurden kammerübergreifend entworfen. Der Rücklauf vertritt nicht das Meinungsspektrum von 63 Gerichten. Häufig wurde ein Bogen in den Gerichten kopiert und von verschiedenen Richtern und Richterinnen ausgefüllt. Aufgrund der Unabhängigkeit der Richter und Richterinnen werten wir auch mehrere Bögen aus einem Gericht als eine eigenständige Antwort. Bögen mit offensichtlichen Absprachen wurden als einer gezählt. Es wurde nicht für jede Spezialekammer ein gesonderter Bogen angefertigt. Fragen, die spezielle Themen, wie z. B. das Bau- Ausländer- oder Gewerberecht betreffen, sind alle in einem Bogen erfasst. Dieser sollte innerhalb der Gerichte unter Hinzuziehung der Experten ausgefüllt werden, was häufig nicht geschehen ist. An bestimmten Stellen, wie z. B. bei der Bitte um rechtliche Einschätzung, ist der Rücklauf sehr gering und kann daher nur einzelne Meinungen und keine Tendenzen abbilden.

bauplanungsrechtliche Neubewertung der verschiedenen Prostitutionsformen betrafen. So wurde beispielsweise vorgeschlagen, dass sich die Entscheidung von Baubehörden an der Frage konkreter Störungen orientieren sollte. Ein anderer Vorschlag bezog dies konkret auf die Wohnungsprostitution und forderte die „baurechtliche Freigabe der Wohnungsprostitution unter dem Vorbehalt des § 15 BauNVO“, was zur Folge hätte, dass bei der Beurteilung einer Gebietsverträglichkeit die konkreten Störungen des Einzelfalls als Grundlage dienten.

Beide Vorschläge richteten sich gegen eine Beurteilung von Störung durch Prostitutionsbetriebe, die auf einer typisierenden, einzelfallunabhängigen Betrachtung basiert.

### *Praxis der Baubehörden in den Modellregionen*

Zur Untersuchung der Behördenpraxis der Bauämter in den Modellregionen nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes wurde ein ausführlicher Erhebungsbogen konzipiert. Er fragte verschiedene Themenblöcke ab:

- Veränderungen/Schwierigkeiten durch das Inkrafttreten des Gesetzes,
- Definitionen und Abgrenzungen verschiedener Formen der Prostitution,
- Bauplanungsrechtliche Zulässigkeit der verschiedenen Prostitutionsformen,
- rechtliche Einschätzungen in Bezug auf die Ausstrahlungswirkungen des Prostitutionsgesetzes,
- Veränderungsbedarf/Verbesserungsvorschläge.

Der Erhebungsbogen wurde an insgesamt 19 Bauämter in den Modellregionen unserer Untersuchung versandt.<sup>264</sup> Der Rücklauf umfasst elf Erhebungsbögen. Sechs Bögen wurden von Berliner Bezirksämtern ausgefüllt, der Rest setzte sich aus Antworten der anderen Modellregionen zusammen.

Die Frage nach Veränderungen, die sich für die Praxis der Bauämter durch das Prostitutionsgesetz ergeben haben, wurde von circa der Hälfte der Ämter bejaht. Hierin unterscheiden sich die Baubehörden von den Gerichten, was nicht weiter verwundert, da in der Regel nur ein Teil der für die Antragsteller nachteiligen Behördenentscheidungen einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden. Vereinzelt wurden neue Bordelle oder die Nutzungsänderung in bordellartige Betriebe beantragt. Das Ausmaß der Veränderungen wurde von den Ämtern eher als geringfügig bewertet.

Einen Großteil der Anträge haben die Bauämter abgelehnt. Gründe hierfür waren fast immer die bauplanungsrechtliche Unzulässigkeit verschiedener Betriebsformen der Prostitution in Wohngebieten.

---

<sup>264</sup> Die hohe Anzahl ergibt sich aus den 11 einzelnen bezirklichen Zuständigkeiten in Berlin. Da der Bogen bauplanungs- wie bauordnungsrechtliche Aspekte erhielt, wurde er an die Leitung der Bauaufsichtsbehörde adressiert und mit der Bitte versehen, für die Antworten relevante Behördeneinheiten hinzuzuziehen.



### *Praxis der Baubehörden in Bezug auf das Bauplanungsrecht*

In dem Erhebungsbogen wurden die Befragten gebeten, die einzelnen Betriebsformen der Prostitution bauplanungsrechtlich zu bewerten und in die verschiedenen Baugebiete einzuordnen.

- Das Bordell wurde überwiegend als Gewerbebetrieb aber auch als Vergnügungsstätte definiert und mit einer Ausnahme als zulässiges Bauvorhaben in Kern- und Gewerbegebieten eingeordnet. Eine Baubehörde erklärte das Bordell als zulässig in einem Mischgebiet, wenn es eine gewerbliche Prägung hat.
- Der bordellartige Betrieb wurde ähnlich bewertet wie das Bordell. Eine Baubehörde bewertete den bordellartigen Betrieb als bauplanungsrechtlich zulässig in einem allgemeinen Wohngebiet.
- Die Frage nach der bauplanungsrechtlichen Einordnung der Wohnungsprostitution hat die größte Bandbreite an Antworten erzeugt. Die Wohnungsprostitution wurde unter alle drei Kategorien, freier Beruf, Vergnügungsstätte und Gewerbebetrieb gefasst und für bauplanungsrechtlich zulässig in Gewerbe-, Kern- sowie Mischgebieten und auch allgemeinen Wohngebieten erklärt. In den Bögen, in denen die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit in Wohngebieten angekreuzt war, wurden in jedem Fall einschränkende Zusätze, wie „wenn nur gelegentlich und nicht störend“, „ausnahmsweise“ oder „unter Einschränkungen“ vermerkt.
- Anbahnungsgaststätten wurden entweder als Gewerbebetrieb oder Vergnügungsstätte eingestuft, zulässig in Kern-, Misch- und Gewerbegebiet.
- FKK-Clubs, Saunaclubs, Clubs wurden überwiegend als Vergnügungsstätten, dann als Gewerbebetriebe eingestuft, zulässig in Kern-, Misch- und Gewerbegebieten.

Die größte Differenz zwischen den Antworten bestand im Bereich der Wohnungsprostitution. Zum Zeitpunkt der Befragung hatte die Rechtsprechung die Zulässigkeit jeglicher Art von Prostitutionsbetrieben in Wohngebieten verneint. Inwieweit die Praxis der Baubehörden in ihrer offiziellen Praxis von der Rechtsprechung abweicht, kann letztlich nicht gesagt werden. Die Frage in dem Erhebungsbogen zielte ausdrücklich auf das praktizierte Verfahren in der Baubehörde ab, so dass nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Ausfüllenden ihre persönliche Einschätzung abgegeben haben. Nicht ganz auszuschließen ist, dass die Bauämter weniger ihre Genehmigungs- als vielmehr ihre Duldungspraxis darstellten.

Unabhängig davon wurde Prostitution in Wohnungen in Ausnahmesituationen in Wohngebieten zugelassen.

Die Zulassung von Ausnahmefällen wird auch vereinzelt von ministerieller Ebene empfohlen. So hat die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Berlin im März 2004 ein Schreiben an alle Bezirksämter gerichtet, in dem gesagt wird: „Es ist damit zu rechnen, dass mit der durch das ProstG eingetretenen Liberalisierung in Antragsverfahren die erforderlichen Betriebsbeschreibungen präziser werden, mit der Folge, dass im Einzelfall der Nachweis geführt werden kann, dass Störungen, die bei typisierender Betrachtung unterstellt werden müssen, nicht zu erwarten sind. Das Spektrum der Nutzungen vom Bordell bis hin zur Wohnungspro-

titution einzelner Personen ist so breit, dass aus diesem Grund eine ausschließlich typisierende Betrachtung der Einzelfallentscheidung u. U. nicht gerecht wird.“

Vereinzelt wurde im Bereich der Prostitution in Wohnungen auch konkreter Bedarf der Bauämter gesehen, die tatsächlichen Umstände mit der rechtlichen Bewertung in Einklang zu bringen:

„Es ist für uns im Augenblick nur so, dass wir eine Vorgabe haben, dass das Bordell ein störender Gewerbebetrieb ist und zu störenden Gewerbebetrieben eine ganze Gruppe gehört und wir nicht differenzieren. Wenn jetzt ein Gericht feststellt, dass es eine Möglichkeit gibt, diese Betriebe unterzubringen (*Thema war die Zulässigkeit von Wohnungsprostitution im allgemeinen Wohngebiet, die Verf.*), dann sind wir die letzten, die sich dagegen wehren.“ (B/B/10)

In einer anderen Region wurde die Prostitution in Wohnungen bauplanungsrechtlich in Mischgebieten als zulässig bewertet. Die Verträglichkeit von Wohnen und Prostitution wurde hier über spezifische Auflagen gewährleistet. Voraussetzung für die Erteilung von Genehmigungen für Prostitutionsbetriebe in Wohnungen sind die strikte Trennung der Zugänge und die Verpflichtung zur zurückhaltenden Werbung. Für den Fall begründeter Beschwerden behält sich die Baubehörde den Widerruf vor.

Eine sehr detaillierte Regelung im Umgang der Bauämter mit der Prostitution hat sich relativ schnell nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes auf Initiative der Arbeitsgruppe „Milieu, Prostitution, Menschenhandel“ des kommunalen Kriminalpräventiven Rates Hannover herausgebildet<sup>265</sup>. Die Baubehörden haben als Arbeitsgrundlage Definitionen für die einzelnen Formen der Prostitution entwickelt, die sich an der Rechtsprechung orientieren. In einem nächsten Schritt werden diese Betriebsformen auf der Grundlage des Bauplanungsrechts den einzelnen Baugebieten zugeordnet. Dort, wo die Rechtsprechung noch keine Entscheidung getroffen hat, nutzen die Behörden Handlungsspielräume und entwickeln Kriterien für die Zulässigkeit von z. B. der Wohnungsprostitution in Misch- und Dorfgebieten. „Die Arbeitsgruppe schlägt vor, in einem ausschließlich zu Wohnzwecken genutzten Gebäude maximal 15 % der Wohnungen zu Wohnungsprostitution<sup>266</sup> zuzulassen, in ansonsten mit nicht zu Wohnzwecken besetzten Nutzungseinheiten (Büros, Gewerbe u. a.) bis max. 25 %. Bei Mischnutzung wäre zwischen diesen beiden Werten je nach Einzelfall und Nutzungsverteilung zu mitteln.“<sup>267</sup>

Wenn Veränderungsbedarf durch die Bauämter formuliert wurde, dann betraf es die bauplanungsrechtliche Einordnung der Betriebe. Eine Anpassung baurechtlicher Normen wurde nicht für notwendig befunden. Gefordert wurde eine „planungsrechtliche Neubewertung“, eine „neue planungsrechtliche Ordnung“ (L/B/40), eine „Neukategorisierung der Betriebe“ entweder durch die Rechtsprechung, eine Bund-Länder-Kommission oder eine Verwaltungsrichtlinie. Insbesondere in den Fragebögen wurde eine bundeseinheitliche praktische Handhabung als wichtig bezeichnet.

<sup>265</sup> Broschüre zum Umgang mit dem Prostitutionsgesetz und seinen Auswirkungen in der Landeshauptstadt Hannover, Dezember 2002, zu bestellen beim Landespräventionsrat Niedersachsen – Niedersächsisches Justizministerium – Am Waterlooplatz 5 A, 30196 Hannover, oder unter <http://www.hannover.de/deutsch/buerger/lhh/kkpstart/kkpveroef.htm>

<sup>266</sup> Wird definiert als Prostitution in Wohnungen mit max. 1–2 Personen mit gemeldetem 1. Wohnsitz

<sup>267</sup> Umgang mit dem ProstG und seinen Auswirkungen in der Landeshauptstadt Hannover, S. 17

Eine der Hauptintentionen des ProstG war die Verbesserung von Arbeitsbedingungen in der Prostitution. Insbesondere die Bedingungen in und um große Laufhäuser<sup>268</sup> sind für Prostituierte häufig nicht optimal. Als Bordelle werden sie bauplanungsrechtlich nur in Gewerbegebieten zugelassen. Da die Prostituierten, die von auswärts oder sogar aus dem Ausland kommen, für die Zeit ihrer Tätigkeit in dem Laufhaus häufig auch dort wohnen, bietet die Umgebung des Gewerbegebietes wenig Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung und damit zur Distanzierung von der Arbeit. Dazu kommen dann erschwerend die Bedingungen innerhalb des Betriebes. Häufig wohnen und arbeiten die Frauen in einem Zimmer. Sie zahlen pro Tag Miete für die Zimmer<sup>269</sup>, so dass es sich für sie nicht rentiert, ein weiteres Zimmer für den rein privaten Gebrauch zu mieten. Die Zimmer sind relativ klein, zum Teil ohne Fenster und Tageslicht. Die Frauen haben wenige Möglichkeiten des privaten Rückzuges und teilen sich die sanitären Anlagen mit ihren Kunden.

In dem Erhebungsbogen wurde daher abgefragt, inwieweit die Baubehörden Möglichkeiten für die Verbesserung dieser Bedingungen auf der Grundlage des Bauordnungsrechts sehen.

In den meisten Modellregionen sahen die Bauämter in Bezug auf die oben genannten Aspekte keinen Handlungsspielraum, zum Teil wurden Zuständigkeiten des Arbeitsschutzes vermutet. Der einzige Aspekt, der überwiegend als ein Thema der Bauordnung bezeichnet wurde, war der Einfall von Tageslicht in die Arbeitsräume. Andere Aspekte, wie das Zurverfügungstellen von separaten sanitären Einrichtungen oder Rückzugsmöglichkeiten der Prostituierten wurden allenfalls dem Bereich des Arbeitsschutzes zugeordnet. Nach Angaben von Experten und Expertinnen besteht auf der Grundlage der jeweiligen Landesbauordnungen durchaus die Möglichkeit, detaillierte Regelungen für die Ausgestaltung von Arbeitsräumen anzuordnen. Die Vertreterin einer Bauaufsichtsbehörde hat das in einem Interview ausführlich geschildert. Sie stellte Beispiele dar, die sowohl die Gestaltung von Außen- als auch Innenräumen betrafen:

„Wenn man mal Vergleiche anstellt mit den Möglichkeiten, die wir haben, was zu regeln. Es gibt Regeln der Bauordnung, die die Mindestgröße von Abstellflächen regeln, die sagen, dass ein Kinderspielfeld da sein muss in Häusern ab drei Wohnungen. Es gibt Regelungen, wie viele Stellplätze ein Grundstück nachweisen muss. Es gibt Regelungen, dass keine reinen Nordwohnungen entstehen dürfen, dass eine ausreichende Belichtung da ist. Also alles, was menschenwürdiges Wohnen und Arbeiten betrifft. Es gibt Regelungen zur Belüftung und Belichtung von Bädern. Also sehr detailliert, da macht sich ein Laie gar keinen Begriff, was alles gesetzlich geregelt ist. Und da kann es natürlich und selbstverständlich auch in dem Bereich (*der Prostitution, d. Verf.*) Regelungen geben.“  
(M/B/9)

Die trotz dieser aufgezeigten Möglichkeiten sehr zögerliche bis verneinende Umgangsweise der Bauämter mit der Gestaltung von Betriebsräumen im Bereich der Prostitution kann auf einer differierenden Interpretation von Zuständigkeitsgrenzen, wie z. B. zum Bereich des Arbeitsschutzes, beruhen, es kann aber auch ein Anzeichen für Berührungängste oder we-

<sup>268</sup> Ein Laufhaus ist ein größeres Bordell in einem mehrstöckigen Haus, in dem Prostituierte ein Zimmer angemietet haben und bei geöffneter Tür auf Kunden warten. Diese können durch die Gänge des Hauses laufen und Dienste in Anspruch nehmen.

<sup>269</sup> Die Miete in großen Laufhäusern beträgt nicht selten bis zu 140 Euro pro Tag.

nig praktische Erfahrung der Bauämter mit dem Thema sein. Ein möglicher Erklärungsansatz zeigte sich in einem Interview mit einer Vertreterin eines Bauaufsichtsamtes:

„Und ich denke, die Hauptschwierigkeit, die wir bisher hatten, und ich nehme an, dass das keiner Kommune, keiner Bauaufsichtsbehörde anders geht, ist, dass wir einfach zu wenig wissen, wie tatsächlich die Lebensverhältnisse von Prostituierten sind und deswegen auch kein ausreichendes Problembewusstsein hatten.“  
(M/B/3)

In dieser Region wurde auch Handlungsbedarf für eine veränderte baurechtliche Umgehungsweise mit der Prostitution gesehen. Hintergrund für die Beschäftigung mit dem Thema war eine nach dem Inkrafttreten des ProstG gestiegene Anzahl von Anträgen auf Baugenehmigung für Laufhäuser. Das Volumen der beantragten Bauvorhaben übertraf die Dimension der bisher genehmigten Betriebe. Diese neue Situation erzeugte im Zusammenspiel mit dem ProstG die Notwendigkeit, die herkömmliche Praxis zu überdenken. Die Vertreterin des Bauaufsichtsamtes sah den Hauptansatzpunkt der Auswirkungen des ProstG im Bauordnungsrecht. Die Umsetzung der Intention des Gesetzes müsse die bauordnungsrechtlichen Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen beteiligen.

„Wir wollen nicht, dass die Standards, die sich über die langen Jahrzehnte, Jahrhunderte herausgebildet haben, die von Männern diktiert worden sind und wo die Frauen nicht gefragt worden sind, wie sie es denn gerne hätten, dass wir die Standards nicht einfach so übernehmen wollen. Wir möchten nicht einfach hinnehmen, dass das eben bisher immer schon so betrieben wurde. (M/B/9)“

### **3.1.4 Zusammenfassung und erste Bewertung**

Der Betrieb von Prostitution ist für das Bauplanungsrecht kein neues Thema. Die durch das ProstG von Vertreterinnen der Fachberatungsstellen erhoffte Veränderung der bauplanungsrechtlichen Bewertung hat sich in der Praxis der Baubehörden in den Modellregionen sowie in der Rechtsprechung bisher kaum ergeben. Vertreter und Vertreterinnen von Gerichten postulieren überwiegend die Unabhängigkeit des Baurechts von sittlichen/moralischen Erwägungen. Daher finde auch eine veränderte zivilrechtliche Wertung des Vertrages zwischen Kunde und Prostituierte als nicht mehr sittenwidrig keine Resonanz in bauplanungsrechtlichen Vorschriften.

Der Schwerpunkt der Entwicklung in der Diskussion lag deutlich auf der Problematik der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Prostitution in Wohnungen. An dieser Stelle wurde von mehreren Seiten Veränderungsbedarf angemeldet. Andere Fragen, wie z. B. die Gestaltungsmöglichkeiten von Arbeitsbedingungen in Bordellen und bordellartigen Betrieben durch das Bauordnungsrecht waren neu, wurden nur sehr vereinzelt thematisiert und scheinen eine Folge der öffentlichen und zunehmend Disziplinen übergreifenden Diskussion über Prostitution zu sein.

Seit dem Inkrafttreten des ProstG hat sich die Rechtsprechung auf dem Gebiet des Baurechts bis auf einige Einzelfallentscheidungen nicht verändert. Abweichende Entscheidungen sind bisher nur vereinzelt von unterinstanzlichen Gerichten ergangen. Bisher ist davon noch keine Entscheidung rechtskräftig geworden.

Die Rechtsprechung bezieht sich weiterhin auf den Begriff der „milieubedingten Unruhe“ und eine ausnahmslos typisierende Betrachtungsweise gleichermaßen für alle Betriebsformen der Prostitution. Leitsätze aus alten höchstrichterlichen Entscheidungen werden nach wie vor zitiert. Neu ist lediglich die häufige Bezugnahme auf das ProstG, mit der Auswirkungen auf das Bauplanungsrecht verneint werden.

Derzeit ist nach Maßgabe der Rechtsprechung keine Form der Prostitution in allgemeinen Wohngebieten zulässig. Ob Wohnungsprostitution in Mischgebieten bauplanungsrechtlich zulässig ist, ist vom VGH Mannheim (s. o.) in einem Verfahren mit der Feststellung „Letztere kann deshalb in einem bloßen Mischgebiet nur bei konkreten Störungen untersagt werden“ unter bestimmten Voraussetzungen bejaht worden. Hier wurde aber die baurechtliche Bewertung eines bordellartigen Betriebes verhandelt. Ein Verfahren, dass die Zulässigkeit von Wohnungsprostitution in Mischgebieten zum Gegenstand hatte, hat es bisher nicht gegeben. Das könnte daran liegen, dass die Definition der Wohnungsprostitution über die Voraussetzung des Doppelcharakters von Wohnen und Arbeiten sehr eng gefasst ist und demzufolge der Begriff des bordellartigen Betriebes so weit ausgelegt ist, dass jeder kleine Betrieb, wie z. B. Massagesalons, Terminwohnungen, in denen auch nur eine Frau arbeitet und nicht auch wohnt, nicht unter den Begriff der Wohnungsprostitution fällt.

Das bedeutet, dass es nicht gelingen kann, Prostitution in Wohnungen verstärkt in Mischgebieten zuzulassen, wenn die Definition der Wohnungsprostitution unverändert bleibt. Dies könnte aber einer von ein paar Frauen selbstorganisierten und selbstbestimmten Prostitutionsform einen Standort geben, der bessere Arbeitsbedingungen bietet als beispielsweise abseits gelegene und nachts unbewohnte Gewerbegebiete.

Bordelle und bordellartige Betriebe sind unabhängig von ihrer Einstufung als Gewerbebetriebe oder Vergnügungsstätten in Mischgebieten unzulässig und werden überwiegend bauplanungsrechtlich den Gewerbegebieten zugewiesen.

In der Auswertung von Rechtsprechung und juristischer Literatur wurde deutlich, dass sich diese Unveränderlichkeit der bauplanungsrechtlichen Einordnung von Prostitution an zwei Punkten festmacht. Dort, wo vereinzelt die Auffassung herrscht, das Baurecht kenne sehr wohl sittliche Erwägungen und beispielsweise Fickert/Fieseler ausführen, dass es trotz eines ProstG bei der sozialetischen Wertung der Prostitution als sittenwidrig wegen Verstoßes gegen die Menschenwürde verbleibe, dann entspricht das der rechtlichen und moralischen Bewertung von Prostitution aus der Zeit vor dem Inkrafttreten des ProstG. Vor dem Hintergrund dieser Bewertung ist eine unveränderte Handhabung von Prostitution durch das Bauplanungsrecht insoweit konsequent. Die Diskussion, ob die Wertung, die der Gesetzgeber im Bezug auf die zivilrechtlichen vertraglichen Abreden zwischen Prostituierten und Kunden getroffen hat, auch auf das öffentliche Recht ausstrahlt, wird bisher überwiegend in Bezug auf das Gewerberecht, insbesondere das Gaststättengesetz geführt. Auch hier werden rechtliche Ansprüche an den Begriff der Sittlichkeit geknüpft (siehe II.3.2). Eine Auseinandersetzung im Bereich des Bauplanungsrechts hat sich bisher kaum entwickelt. Vom Bundesverwaltungsgericht ist aber relativ kurzfristig nach Inkrafttreten des ProstG ein Urteil ergangen, in dem das Gericht eine Auswirkung im Bereich des Gewerberechts feststellt. Eine Übertragbarkeit dieser Argumentation in das Bauplanungsrecht ist bisher von der Literatur nicht diskutiert worden, lediglich das Verwaltungsgericht Wiesbaden hat den Gedanken der Ausstrah-

lungswirkung aufgenommen. Durch die Abänderung des Urteils in der nächsten Instanz ist diese Argumentation aber nicht weiterverfolgt worden (s. o.).

Der überwiegende Teil der Rechtsprechung verneint das Vorhandensein einer ethischen oder moralischen Perspektive im Baurecht.<sup>270</sup> Er lehnt eine Auswirkung des ProstG mit dem Hinweis auf die „milieubedingte Störung“ ab.

Der Begriff der „milieubedingten Unruhe“ füllt sich in aktuellen Entscheidungen mit Lebenssachverhalten wie „Lärm im Treppenhaus durch unzufriedene oder alkoholisierte Freier, Klingeln an falschen Wohnungstüren, Ansprache und Belästigung von Frauen und Mädchen, die in demselben Haus wohnen, An- und Abfahrtsverkehr und gewalttätigen Begleiterscheinungen des ‚Rotlichtmilieus‘“ (OVG Rheinland-Pfalz, s. o.). Auf diese Störungen als typischerweise auftretende Begleiterscheinungen von Prostitution beziehen sich alle verwaltungsgerichtlichen Verfahren, die sich mit der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Prostitution beschäftigen, unabhängig davon, ob es sich dabei um einen kleinen Betrieb der Wohnungsprostitution oder ein Großbordell handelt.

In der Diskussion um das ProstG wurde insbesondere von Beratungsstellen und Betreibern bzw. Betreiberinnen erneut darauf hingewiesen, dass dies eine Einschätzung ist, die nicht der Realität entspricht. Auch die juristische Literatur (s. o.) hat mehrfach darauf hingewiesen, dass beispielsweise die Wohnungsprostitution im Hinblick auf die Bedürfnisse ihrer Kunden ein hohes Maß an Diskretion erfordere. Hier findet Prostitution auch tagsüber statt und die Betriebe haben in der Regel keine Schankerlaubnis. Das bedeutet, auffälliges Verhalten wird nicht durch Alkohol begünstigt und von den Kunden vermieden. Die Situation in Bordellen mit Schankerlaubnis und einer Vielzahl von dort tätigen Prostituierten wird typischerweise anders aussehen. Hier gibt es zum Teil Öffnungszeiten bis tief in die Nacht. Diese Form der Prostitution ist eher geprägt von einer hohen Kundenfluktuation und einem hohen Grad an Alkoholisierung mit den von der Rechtsprechung beschriebenen Begleiterscheinungen.

Vertreter und Vertreterinnen von Bauämtern beziehen sich überwiegend auf die Vorgaben der Rechtsprechung. Dort, wo es Veränderungen gibt, vollziehen sie sich in Form von Einzelfällen. Bisher kann nicht davon gesprochen werden, dass sich im Bereich der bauplanungsrechtlichen Beurteilung der verschiedenen Prostitutionsformen durch die Gerichte oder in der Praxis der Behörden im Umgang mit diesem Thema bereits Tendenzen entwickelt haben.

Eine Veränderung über Einzelfälle ist aber an mehreren Stellen zu beobachten. Ob dies eine direkte Folge des ProstG ist oder ob die Diskussion um die Umsetzung des Gesetzes erneut den Rahmen zur Platzierung seit Jahren erhobener Forderungen und Argumente geboten hat, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

- Die Auswertung der Erhebungsbögen zeigte, dass Fragen von Arbeitsbedingungen in baurechtlichen Genehmigungsverfahren keine Rolle spielen. Fragen nach sanitären Einrichtungen, Rückzugsräumen, Wohnen im Gewerbegebiet sind bisher keine Themen des Bauordnungsrechts.

Vereinzelt entwickelt sich in Regionen im Rahmen der bauordnungsrechtlichen Prüfung der Ansatz, Aspekte wie z. B. private Rückzugsmöglichkeiten in Bordellen, separate sani-

---

<sup>270</sup> In der Diskussion der Fachrunde „Baurechtliche Fragen der Prostitution“, zu der Expertinnen und Experten eingeladen waren (13. Juni 2005), zeigte sich, dass das Baurecht nicht frei von einer moralischen Betrachtung der Prostitution ist.

täre Anlagen für Prostituierte und Kunden zu thematisieren, die eine Verbesserung von Arbeitsbedingungen bedeuten. Andere Bedingungen wurden als unvereinbar mit der Menschenwürde gewertet.

- Die Rechtsprechung hält grundsätzlich nach wie vor an dem Begriff der „milieubedingten Unruhe“ als Ausdruck für Störung in Bezug auf alle Formen der Prostitution fest.

Das Verwaltungsgericht Berlin hat sich in einem Einzelfall zwar nicht von diesem Grundsatz gelöst, aber nach detaillierter Überprüfung des Betriebes auf konkrete Störung ein „erotisches Massagestudio“ in einem allgemeinen Wohngebiet zugelassen.

- Die ministerielle Ebene orientiert sich bei der bauplanungsrechtlichen Bewertung verschiedener Prostitutionsbetriebe an der Rechtsprechung und juristischen Literatur.

Es gibt aber auch die Dokumentation veränderter Sichtweisen. So weist z. B. eine Vorgabe der Senatsverwaltung Berlin die Bezirksämter darauf hin, dass „eine ausschließlich typisierende Betrachtung aller Prostitutionsbetriebe der Einzelfallentscheidung u. U. nicht gerecht wird.“<sup>271</sup>

- Die Auswertung der Erhebungsbögen zeigte, dass sich die Baubehörden bei ihrer bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsprüfung von Prostitutionsbetrieben überwiegend an den Vorgaben der Rechtsprechung orientieren.

Im Widerspruch dazu wird und wurde Prostitution in Wohnungen in Wohngebieten geduldet und in Ausnahmesituationen auch genehmigt.

Vor dem Hintergrund sehr unterschiedlicher Erwartungen der Kunden an das Umfeld der Prostitutionsdienstleistung und der Möglichkeit von differenzierter Ausgestaltung der Prostitutionsbedingungen könnten also durchaus auch unter Berücksichtigung der typisierenden Betrachtungsweise differenzierte Störungskategorien für das Bauplanungsrecht entwickelt werden.

Hier eröffnen sich Spielräume für Gerichte und Behörden. Eine Voraussetzung hierfür wäre die Entwicklung neuer, den bauplanungsrechtlichen Anforderungen entsprechender Begriffe für die einzelnen Prostitutionsbetriebe. Beispiele für Kategorien, anhand derer typische Störungspotentiale zu definieren wären, finden sich bereits dort, wo Behörden und Rechtsprechung ihre Praxis in Einzelfällen weiterentwickelt haben. So bietet die detaillierte Auflistung des Urteils der 13. Kammer des Verwaltungsgerichtes Berlin aus April 2005 (siehe oben) hierfür eine mögliche Vorgabe. Kategorien wie Anzahl der arbeitenden Prostituierten, Öffnungszeiten, Art der Werbung oder die Nähe zu Nachbarn könnten eine erste Diskussionsgrundlage für eine Einteilung in u. U. störende und nicht störende Prostitutionsbetriebe sowie deren Zuteilung in die verschiedenen Baugebiete sein.

Die engagierte Praxis einzelner Behörden hat auch im Bauordnungsrecht Spielraum für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen in der Prostitution aufgezeigt. In Kooperation mit Prostituierten sowie Betreiberinnen/Betreibern können Anforderungen an die bauliche Ausgestaltung der verschiedenen Prostitutionsformen entwickelt werden.

---

<sup>271</sup> Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 26. 3. 2004, S. 2

## 3.2 Gewerberecht und Gaststättengesetz

Relevante Normierungen im Rahmen des Gewerberechts<sup>272</sup> sind die Gewerbeordnung und das Gaststättengesetz. In beiden Gesetzen war die rechtliche Bewertung von Prostitution bislang ebenfalls am Maßstab der Sittlichkeit orientiert<sup>273</sup>. Die Wertung sowohl der Tätigkeit von Prostituierten als auch des Betriebes als sittenwidrig hat dazu geführt, dass die Prostitution kein Gewerbe im Sinne der Gewerbeordnung und daher weder anmelde- noch erlaubnisfähig war und teilweise nach wie vor ist. Betriebe werden zum Teil geduldet oder unter einer anderen Bezeichnung, wie z. B. der gewerblichen Zimmervermietung, in das Gewerberegister aufgenommen. Anträge auf Erteilung einer Gaststättenerlaubnis wurden und werden auf der Grundlage von § 4 I Nr. 2 GastG versagt bzw. erteilte Genehmigungen zurückgenommen, wenn eine Schank- oder Speisewirtschaft oder ein Beherbergungsbetrieb Berührungspunkte zur Prostitution aufweist.

Vor Inkrafttreten des ProstG gab es eine nahezu einhellige Position zum Verhältnis des Gewerberechts zur Prostitution. Die Ausübung sowie der Betrieb von Prostitution begründete regelmäßig die Annahme der gewerbe- und gaststättenrechtlichen Sittenwidrigkeit (siehe II.3.2.1). Die veränderte Wertung der zivilrechtlichen Vertragsverhältnisse zwischen Prostituierten und ihren Kunden sowie Betreibern als nicht mehr sittenwidrig hat eine Auseinandersetzung um die Auswirkungen auf die Auslegung des öffentlich-rechtlichen Begriffes der Unsittlichkeit initiiert. Da im Rahmen des ProstG keine gesetzgeberische Klarstellung im öffentlichen Recht erfolgt ist, konnten sich in der Diskussion um eine Neubeurteilung der Gewerbefähigkeit der Prostitution und ihres Betriebes sehr konträre rechtliche Positionen entwickeln.

### 3.2.1 Rechtslage vor und nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes

#### 3.2.1.1 Rechtslage vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes

##### *Gewerbeordnung*

Zur gewerberechtlichen Behandlung von Prostitution regelt das ProstG nichts. Die gewerberechtliche Einstufung wird von Rechtsprechung und Literatur entwickelt.

Die Rechtslage verneinte eine Gewerbsmäßigkeit jeder Form der Prostitution. Dies ergab sich aus der Definition, nach der ein Gewerbe jede erlaubte, auf Gewinnerzielung gerichtete, auf Dauer angelegte, selbstständige Tätigkeit ist. Erlaubt ist, was „nicht sozial unwertig“ und

<sup>272</sup> Das Gewerberecht ist ein Teil des Wirtschaftsverwaltungsrechts und dient vor allem der Gefahrenabwehr. Das Gewerberecht stellt besondere Anforderungen an den Gewerbetreibenden bzw. die Gewerbetreibende. Er oder sie ist verpflichtet, das Gewerbe anzuzeigen, in der Regel muss er bzw. sie Mitglied in einer Vereinigung wie der Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Wirtschaftskammer o. Ä. werden. Häufig werden auch besondere Anforderungen im Rahmen einer persönlichen Zuverlässigkeit an den Gewerbetreibenden/die Gewerbetreibende gestellt. Die wichtigsten Normierungen des Gewerberechts sind u. a. die Gewerbeordnung und das Gaststättengesetz.

<sup>273</sup> Hierbei geht es im Gewerberecht vorrangig um zwei Begriffe: „sozial unwertig“ als ein von der Rechtsprechung entwickeltes Ausgrenzungskriterium innerhalb der Gewerbedefinition, sowie der „Unsittlichkeit Vorschub leisten“ als ein Versagungsgrund für eine Gaststättenerlaubnis in § 4 I Nr. 2 GastG.



„nicht generell verboten“ ist.<sup>274</sup> Diese Definition führte dazu, dass die herrschende Meinung die Prostitution als sozial unwertig einschätzte und damit als „nicht erlaubte Tätigkeit“ im Sinne des Gewerberechts ansah. Die Tätigkeit als Prostituierte sowie der Betrieb der Prostitution in Form von Bordellen, Clubs etc. waren somit von der Anwendung des Gewerberechts ausgenommen.<sup>275</sup> Dies hatte zur Folge, dass die Einrichtungen auch den gewerberechtlichen Kontrollmöglichkeiten entzogen waren.

Umstritten war lediglich die Einordnung des Betriebes eines so genannten Dirnenwohnheims<sup>276</sup>. Anknüpfend an eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, in der ausgeführt ist, aus § 180a StGB alte Fassung (a.F.) sei zu folgern, dass nach Auffassung des Gesetzgebers Dirnenwohnheime nicht schlechthin, sondern nur unter bestimmten Umständen sozialwidrig seien<sup>277</sup>, wurde in Teilen der juristischen Literatur und Rechtsprechung die Auffassung vertreten, der nicht unter einen Straftatbestand fallende Betrieb eines „Dirnenwohnheimes“ sei ein Gewerbe. Eine andere Auffassung hielt dieser Argumentation entgegen, dass es auf die Strafbarkeit des Betriebs nicht ankomme, da auch die Einordnung der Prostitution als sozial unwertig und damit nicht erlaubt eine Strafbarkeit der Tätigkeit nicht voraussetze<sup>278</sup>. Hiernach konnte keine Betriebsform der Prostitution als Gewerbe angemeldet werden.

Diese gewerberechtliche Bewertung von Prostitution erfolgte bundesweit einheitlich. Nirgends war es möglich, aber andererseits auch nicht erforderlich, den Betrieb eines Bordells – von der vorgenannten Ausnahme abgesehen – unter dieser Bezeichnung als Gewerbe anzumelden. Der Betrieb von Bordellen wurde in der behördlichen Praxis häufig lediglich geduldet, in dem Bordelle offiziell unter der Rubrik der „gewerblichen Zimmervermietung“ geführt wurden.

Die Subsumtion der Tätigkeit einzelner Prostituierten unter den Begriff des Gewerbes wurde von Rechtsprechung, Literatur und Behörden konsequent verneint. Auch hier war eine Aufnahme in das Gewerberegister nur unter anderen Bezeichnungen wie z. B. Tänzerin, Masseurin etc. möglich.

### *Gaststättengesetz*

Bis zum Inkrafttreten des ProstG bestand in Rechtsprechung und Literatur weitgehend Einigkeit darüber, dass ein Gastwirt, der seine Gaststätte so anlegt und führt, dass sie günstige Bedingungen für die Anbahnung geschlechtlichen Verkehrs zwischen Prostituierten und Kunden bietet, unzuverlässig ist, weil er der Unsittlichkeit im Sinne des § 4 I Satz 1 Nr. 1 GastG<sup>279</sup> Vorschub leistet.<sup>280</sup> Die gaststättenrechtliche Rechtsprechung zum Tatbestand „der

<sup>274</sup> BVerwG GewArch 1976, 293, 294

<sup>275</sup> vgl. Marcks in Landmann/Rohmer § 14 Rdz.15; a.A. Friauf § 1 Rdz. 25 ff: gegen das Kriterium „nicht sozial unwertig“ = generell nicht verboten = erlaubt als positiv-konstitutives Merkmal des Gewerbebegriffs

<sup>276</sup> Ein klassisches Dirnenwohnheim ist das „Drei Farben Haus“ in Stuttgart. Zur Zeit der Begründung des Hauses arbeiteten und wohnten die Prostituierten dort. Sie waren verpflichtet, sich dort polizeilich zu melden und unterlagen der staatlichen Kontrolle durch Polizei und Gesundheitsämter.

<sup>277</sup> BVerwG GewArch 1974, 201, 202

<sup>278</sup> vgl. zur Rechtsprechung und zum Meinungsstreit die Hinweise bei Marcks in Landmann/Rohmer § 14 Rdz. 15

<sup>279</sup> § 4 I Nr.1 GastG: Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller die für den Gewerbebetrieb erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt, insbeson-

Unsittlichkeit Vorschub leisten“ beruhte auf der herrschenden Auffassung von der Prostitution als sozialwidriger, gemeinschaftsschädlicher Tätigkeit.

Für Betriebe, in denen Gaststätte und Ausübung von Prostitution räumlich miteinander verbunden sind, aber auch für Gaststätten, die lediglich der Anbahnung von Kontakten dienen, durften die Behörden in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung keine Gaststättenerlaubnis erteilen. Für bereits genehmigte Gaststätten konnte die Anbahnung sexueller Kontakte die Rücknahme der Gaststättenerlaubnis und Schließung des Betriebes zur Folge haben. Für große Bordelle, die so genannten Laufhäuser, bedeutete das, dass in den Häusern keine Speisen und Getränke zur Versorgung der dort tätigen Prostituierten angeboten werden durften. Cafés, Bars, Kneipen etc. konnten von Prostituierten nicht ohne die Gefahr behördlicher Intervention als geschützte Räume für die Vertragsverhandlungen mit Kunden genutzt werden.

Bereits vor Inkrafttreten des ProstG hob das Verwaltungsgericht Berlin mit einem viel beachteten Urteil vom 1. Dezember 2000 den Widerruf einer Gaststättenerlaubnis für eine Anbahnungsgaststätte auf. In einer umfassend begründeten Entscheidung wandte sich das Gericht gegen die ständige und überwiegende Rechtsprechung und traf die Feststellung, dass Prostitution, „die von Erwachsenen freiwillig und ohne kriminelle Begleiterscheinungen ausgeübt wird, nach den heute anerkannten sozialetischen Wertvorstellungen im Sinne des Ordnungsrechts nicht (mehr) als sittenwidrig anzusehen“<sup>281</sup> sei.

Die Entscheidung ist insbesondere in der gewerbe- und gaststättenrechtlichen Literatur stark kritisiert worden<sup>282</sup>. Auf der anderen Seite wird sie in Publikationen zu dem Thema häufig als ein Ausgangspunkt einer neuen Entwicklung gesehen.<sup>283</sup>

### 3.2.1.2 Rechtslage nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes

Der Gesetzgeber ist davon ausgegangen, dass Folgeänderungen in dem Gaststättengesetz, soweit dort auf „Unsittlichkeit“ abgestellt werde, nicht erforderlich seien.<sup>284</sup> Der Wortlaut des § 4 I Nr.1 GastG enthält den Begriff der Prostitution nicht und systematisch betrachtet beste-

---

dere dem Trunk ergeben ist oder befürchten lässt, dass er Unerfahrene, Leichtsinnige oder Willensschwache ausbeuten wird oder dem Alkoholmissbrauch, verbotenem Glücksspiel, der Hehlelei oder der Unsittlichkeit Vorschub leisten wird oder die Vorschriften des Gesundheits- oder Lebensmittelrechts, des Arbeits- oder Jugendschutzes nicht einhalten wird.

<sup>280</sup> vgl. BVerwG GewArch 1975, 385; GewArch 1991, 115; GewArch 1996, 425; VGH Mannheim GewArch 1996, 208; VG Hannover GewArch 1996, 209; VG Berlin GewArch 1998, 200; VGH Baden-Württemberg GewArch 2001, 432; Pauly in Michel/Kienzle § 4 Rdz. 16; Metzner § 4 Rdz. 75

<sup>281</sup> VG Berlin NJW 2001, 983

<sup>282</sup> So z. B. Pauly 2002, S. 217, wonach es sich bei dem Urteil in weiten Teilen auch um „ein politisch indiziertes Urteil“ handelt, das sich „insbesondere mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht ausreichend auseinandersetzt.“ Darüber hinaus könnten auch „empirische Beweiserhebungen der erforderlichen normativen Bewertung der Sittenwidrigkeit nicht entscheidungserheblich zugrunde gelegt werden, falls diese Ergebnisse einer breit angelegten Umfrage in empirisch angreifbarer Weise ermittelt und ausgewertet werden, da sich aus den Befragungsergebnissen ganz eindeutige Aussagen nur schwer entnehmen lassen.“

<sup>283</sup> So z. B. Hösch 2001, S. 120, der in dem Ergebnisteil einer Diskussion über den „Abschied von der Sittlichkeit“ ausführt: „Daher ist dem VG Berlin zu danken, dass es mit einem Jahrzehnte alten Denkverbot gebrochen hat und damit den Weg frei gemacht hat, für eine dem Stand unserer rechtsstaatlichen Dogmatik angemessene Diskussion.“

<sup>284</sup> BT-Drucksache 14/5958 A 3.

he daher kein Anlass, nunmehr ausdrücklich in das Gesetz aufzunehmen, dass Prostitution nicht unter den Tatbestand der Unsittlichkeit falle.

Durch Art. 1 ProstG sei klargestellt, „dass bei entgeltlichen sexuellen Handlungen nicht mehr automatisch von Unsittlichkeit ausgegangen werden kann.“<sup>285</sup> Außerdem wird auf das soeben zitierte Urteil des VG Berlin verwiesen.<sup>286</sup> Der Gesetzgeber ging also offensichtlich davon aus, dass Art. 1 ProstG auf die Auslegung und Anwendung des Rechtsbegriffs „Unsittlichkeit“ ausstrahlt. Diese rechtliche Wertung ist bis heute umstritten. Es zeichnet sich aber eine Tendenz in der juristischen Literatur und Rechtsprechung ab, die die Einschätzung des Gesetzgebers bestätigt.

### *Rechtsprechung*

Gegenstand von Auseinandersetzungen vor den Verwaltungsgerichten in diesem Bereich sind fast ausschließlich die Versagung oder der Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen des Merkmals der „Unsittlichkeit Vorschub leisten“.

Relativ kurz nach Inkrafttreten des ProstG sind zwei Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs ergangen, die sich auf das ProstG sowie dessen Zielsetzung beziehen und eine Auswirkung des Gesetzes auf den öffentlich-rechtlichen Begriff der Sittlichkeit bejahen.

In einem Beschluss vom 1. März 2002 führt der Verwaltungsgerichtshof München aus, die Rechtsprechung, dass ein Gastwirt, der seine Gaststätte so anlegt und führt, dass sie günstige Bedingungen für die Anbahnung von geschlechtlichen Beziehungen zwischen Prostituierten und Kunden bietet, der Unsittlichkeit Vorschub leistet, könne seit dem Inkrafttreten des ProstG „nicht uneingeschränkt aufrechterhalten werden“. Der früheren Rechtsprechung könne aber andererseits nicht jede Bedeutung abgesprochen werden. Das Gericht stellt ausdrücklich darauf ab, dass § 4 I Nr. 1 GastG gerade nicht geändert worden sei. Nach der Zielsetzung des ProstG könne der Vorwurf der Unsittlichkeit wohl nur entfallen, wenn die Ziele des ProstG erreicht werden können. Dies sei offensichtlich dann der Fall, wenn die im Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin genannten Kriterien, wie „freier Wille“ der Prostituierten, keine persönliche und wirtschaftliche Abhängigkeit, keine schädlichen Auswirkungen auf Jugendliche, Unbeteiligte und die Umgebung eingehalten seien<sup>287</sup>.

Die Rechtmäßigkeit der Versagung der Gaststättenerlaubnis wird in dem zu entscheidenden Fall damit begründet, diese Kriterien seien im Fall des Antragstellers nicht transparent und beurteilbar.<sup>288</sup>

In einer weiteren Entscheidung vom 29. April 2002 stellt der VGH noch einmal fest, „die bisher weitgehend unstrittige Bewertung der Prostitution als unsittlich kann nicht mehr unter allen Umständen aufrechterhalten werden, nämlich dann nicht, wenn die Ziele des ProstG erreicht werden können.“<sup>289</sup> Das Gericht hat in seiner Entscheidung auf die strikte Trennung

---

<sup>285</sup> BT-Drucksache 14/5958

<sup>286</sup> BT-Drucksache ebenda

<sup>287</sup> so auch BayVGh, in GewArch 2002, 296, 298

<sup>288</sup> Bayerischer Verwaltungsgerichtshof Juris Dok. MWRE 102570200

<sup>289</sup> BayVGh, in: GewArch 2002, 296, 298

der Räume und des Eingangsbereichs des Swingerclubs von den Räumen der Gaststätte abgestellt.<sup>290</sup>

Diese Tendenz ist in der so genannten „Swingerclub-Entscheidung“ des BVerwG bestätigt und konkretisiert worden. Die Entscheidung des BVerwG ist auf der Grundlage einer Revisionsanlegung des Freistaates Bayern gegen die Entscheidung des VGH München vom 29. April 2002 ergangen. Das am 6. November 2002<sup>291</sup> ergangene Urteil des 6. Senats des Bundesverwaltungsgerichts weist darauf hin, auch im Anwendungsbereich des § 4 I Satz 1 Nr. 1 GastG sei auf die dem geschichtlichen Wandel unterworfenen sozialetischen Wertvorstellungen, die in der Rechtsgemeinschaft als Ordnungsvoraussetzungen anerkannt sind, abzustellen. Wörtlich führt der Senat aus:

„Die kommerzielle Ausnutzung sexueller Bedürfnisse oder Interessen wird nicht grundsätzlich als sittenwidrig angesehen. Das folgt schon daraus, dass sich der Gesetzgeber bei Erlass des Gesetzes zur Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation der Prostituierten (Prostitutionsgesetz) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. S. 3983) von der Erwägung hat leiten lassen, dass nach überwiegender Auffassung die Prostitution nicht mehr als sittenwidrig angesehen werde. Namentlich hat der Gesetzgeber auch die Schaffung guter Arbeitsbedingungen für Prostituierte zum Beispiel in Luxus-Bordellen und Sauna-Clubs durch Streichung des § 180 a I Nr. 2 a. F. aus dem Tatbestand des § 180 a StGB herausgenommen. Daher kann allein die Erzielung von Einkünften aus geschlechtsbezogenem Verhalten Dritter nicht als sittenwidrig angesehen werden. Der Gesetzgeber hat in dem Prostitutionsgesetz von Folgeänderungen im Gaststättengesetz abgesehen, sich dabei aber von der Erwägung leiten lassen, dass (selbst) bei entgeltlichen sexuellen Handlungen nicht mehr ‚automatisch‘ von Unsittlichkeit ausgegangen werden kann. Darin drückt sich ein Wandel sozialetischer Vorstellungen mit der Folge aus, dass ordnungsrechtliches Ziel des § 4 I Satz 1 Nr. 1 GastG nicht der Schutz vor dem sexuellen Geschehen als solchem oder die Verhinderung der Erzielung von Einkünften daraus ist, sondern vornehmlich der Schutz vor der ungewollten Konfrontation mit derartigen Vorgängen.“<sup>292</sup>

Diese Entscheidung wird als Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung zum Begriff der gaststättenrechtlichen Unsittlichkeit verstanden. Das in Teilbereichen neu definierte Ordnungsziel des § 4 I Nr. 1 GastG bedeute eine stärkere Gewichtung des Grundrechtes auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Variante der Freiheit der Gestaltung der Intimsphäre.<sup>293</sup>

In der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung hat diese Entscheidung ihren Niederschlag gefunden:

Das Verwaltungsgericht Freiburg führt in einem Beschluss vom 7. April 2003 aus, die frühere Rechtsprechung, dass Prostitution generell den guten Sitten widerspreche „dürfte mittlerwei-

---

<sup>290</sup> Weitere Rechtsprechung, die im Rahmen dieser Thematik ergangen ist: VG Weimar, Beschluss aus 2002, 8 E 202/02: Hierin wird die Möglichkeit einer Ausstrahlwirkung des ProstG auf die Auslegung des § 4 I, Nr. 1 GastG angedeutet. Letztlich hat das Gericht zu dieser Frage aber keine Stellung bezogen. Gegenstand des Verfahrens war die Ausübung der Prostitution in einem Sperrbezirk. „(...) das Gesetz enthält keine Aussage zur gewerberechtlichen Behandlung der Prostitution. Ob allein hieraus schon zu schließen ist, dass es insoweit keine Änderung der Rechtslage herbeiführen will, war vorliegend nicht zu entscheiden.“

<sup>291</sup> BVerwG Juris Dok. Nr. WBRW 410009545

<sup>292</sup> BVerwG a.a.O.

<sup>293</sup> vgl. die ausführliche Besprechung des Swingercluburteils, Pauly 2003

le durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 6. November 2002 überholt sein.“ Danach beschränke der Gefahrenabwehrcharakter des § 4 I Satz 1 GastG dessen Anwendungsbereich auf solche Vorgänge, die dem grundgesetzlich verbürgten Menschenrechtsbild widersprechen, durch Strafnormen verboten sind oder wegen ihres Öffentlichkeitsbezugs einem sozialetischen Unwerturteil unterliegen. Der primäre Schutzzweck des § 4 I Satz 1 GastG sei nicht der Schutz vor sexuellem Geschehen als solchem oder die Verhinderung von Einkünften daraus, sondern vornehmlich der Schutz vor ungewollter Konfrontation mit derartigen Vorgängen.<sup>294</sup>

Auch das Verwaltungsgericht Karlsruhe nimmt in einem Urteil vom 8. August 2003<sup>295</sup> auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts Bezug und definiert den Anwendungsbereich von § 4 I Satz 1 Nr. 1 GastG wortgleich wie das VG Freiburg.

Das Gericht folgerte aus dieser Begrenzung des Anwendungsbereichs, „dass aus gaststättenrechtlicher Sicht sexuelle Handlungen in den allgemein zugänglichen Räumen einer Schankwirtschaft grundsätzlich zu unterbleiben haben.“ Eine andere Beurteilung könne aber dann geboten sein, wenn ein nicht dem Menschenbild des Grundgesetzes widersprechendes und nicht mit Strafe bedrohtes sexuelles Verhalten Erwachsener in einem durch den Gastwirt bereit gestellten, abgeschirmten Raum stattfindet, der eine ungewollte Einsichtnahme des Publikums ausschließe. In derartigen Fällen könne der Öffentlichkeitsbezug des Geschehens entfallen, wenn dieses Geschehen von der Rechtsgemeinschaft nicht dem Gastwirt, sondern in erster Linie den Teilnehmern selbst zugerechnet werde.<sup>296</sup>

In beiden von den Gerichten zu entscheidenden konkreten Fällen unterlagen die Kläger, die jeweils eine Gaststättenerlaubnis für ihren Betrieb beehrten, deshalb, weil die Gaststätte im Sperrbezirk lag, so dass die Ausübung der Prostitution gegen geltende Rechtsvorschriften verstoßen hätte.

Aufgrund der geringen Anzahl der verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen kann noch keine generelle Tendenz festgestellt werden. Die dem Bundesverwaltungsgericht nachfolgenden Entscheidungen, die im Rahmen der Untersuchung von den Verwaltungsgerichten geschickt wurden, gehen aber, soweit bekannt, sämtlich von einer Ausstrahlungswirkung des ProstG auf den öffentlich-rechtlichen Begriff der Unsittlichkeit aus. Sie übernehmen zum Teil wortgleich die Vorgabe des BVerwG und übertragen die Argumentation, die sich auf einen Swingerclub bezogen hat, ohne weitere Diskussion auf Prostitutionsbetriebe. Maßstab für den Begriff der Unsittlichkeit in § 4 I Nr. 1 GastG und damit für die Gewährung einer Gaststättenerlaubnis ist in Zukunft die Grenze zur Strafbarkeit und der Schutz unbeteiligter Dritter vor ungewollter Konfrontation mit sexuellen Handlungen.

### *Juristische Literatur*

Auch in der juristischen Literatur entwickelt sich mittlerweile eine Strömung, die eine Ausstrahlungswirkung des ProstG auf den öffentlich-rechtlichen Begriff der Sittlichkeit und die Notwendigkeit einer Änderung von Anwendung und Auslegung des § 4 I Satz 1 Nr. 1 GastG bejaht. Zum Teil wird dies vorsichtig formuliert, noch als interpretationsbedürftig gewertet und

<sup>294</sup> VG Freiburg, Beschluss vom 7. April 2003, Az.: 2 K 424/03

<sup>295</sup> 11 K 976/03

<sup>296</sup> Urteil des VG Karlsruhe 4. 8. 2003, Az.: 11 K 976/03

in unterschiedlichem Ausmaß getan. So zum Beispiel Renate Pauly, die zuvor die Meinung vertreten hatte, für das Gaststättenrecht habe sich durch das ProstG nichts geändert und die nun die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts begrüßt, weil sie Rechtsklarheit schaffe<sup>297</sup> und dies wie folgt kommentiert:

„Die in der Entscheidung gegebenen sehr knappen Hinweise des BVerwG zu den Rechtsänderungen des Prostitutionsgesetzes deuten darauf hin, dass das Gericht – wie auch der VGH München in der Berufungsentscheidung – von einer Art Ausstrahlwirkung des Prostitutionsgesetzes auf die Auslegung des § 4 I Satz 1 Nr. 1 GastG ausgehen dürfte.“<sup>298</sup>

Sie sieht in den Feststellungen des Gerichtes lediglich „knappe Hinweise“ auf eine „Art“ Ausstrahlwirkung und geht davon aus, dass Inhalt und Reichweite dieser Ansätze weiter zu konkretisieren sind.

Marcks<sup>299</sup> vertritt in Landmann/Rohmer die Auffassung, dass die Prostitution keine sozial unwertige Tätigkeit mehr darstelle und Gastwirten, die eine Anbahnungsgaststätte bzw. einen Swingerclub betreiben, nicht vorgeworfen werden könne, dass sie der Unsittlichkeit Vorschub leisten. Der Bordellbetrieb hingegen stelle als generell verbotene bzw. sozial unwertige Tätigkeit kein Gewerbe dar<sup>300</sup>, woran auch das ProstG nichts geändert habe.

Zwei sehr grundlegende Auseinandersetzungen mit der Übertragung der Wertung des Prostitutionsgesetzes ins öffentliche Recht sind bei Pörtl und Caspar zu finden. Caspar geht im Ergebnis davon aus, dass der „Begriff der Unsittlichkeit Vorschub leisten“ nach Erlass des ProstG nicht mehr im moralisch-ethischen Sinne der bislang herrschenden Rechtsprechung auszulegen ist.<sup>301</sup> Die Unzuverlässigkeit eines Gaststättenbetreibers kann nicht mehr nur im Zusammenhang mit der Anbahnung sexueller Kontakte begründbar sein.<sup>302</sup> Diese Schlussfolgerung zieht er im Rahmen einer umfassenden Gesetzesauslegung.<sup>303</sup>

In einem Beitrag aus dem Jahr 2003 nimmt Pörtl anhand einzelner Fallbeispiele eine konkrete Abgrenzung vor, wann im Zusammenhang mit Prostitution eine Versagung der Gaststätterlaubnis auf der Grundlage von § 4 I Satz 1 Nr. 1 ProstG in Betracht kommt und wann nicht. Die Abgrenzung bewegt sich in dem Rahmen, den auch die Gerichte vorgegeben haben:

---

<sup>297</sup> Pauly, GewArch 2003, 151 ff

<sup>298</sup> Pauly, a.a.O. S. 153

<sup>299</sup> Marcks 2004, § 14, Rz. 15a, 15d, 15e

<sup>300</sup> Marcks nimmt in seiner Begründung hierfür Bezug auf S. 4 der Gesetzesbegründung, nach der die rechtliche Stellung der Prostituierten nicht aber die der Kunden, Betreiber oder anderer Personen verbessert werden solle. Im Anschluss an die Darstellung der Gesetzesbegründung formuliert er: „Das Betreiben eines Bordells stelle auch nach Streichung des früheren § 180a I, Nr. 2 StGB weiterhin eine sozial unwertige Tätigkeit dar.“ Die Verwendung des Konjunktivs in diesem Satz lässt darauf schließen, dass er sich dabei auf die Gesetzesbegründung bezieht. In dieser findet sich eine solche Schlussfolgerung nicht.

<sup>301</sup> Caspar NVwZ 2002, 1322, 1328

<sup>302</sup> so beispielsweise auch Ambs 2003, § 4, Rz. 12

<sup>303</sup> Im Rahmen der teleologischen Auslegung kommt er zu dem Schluss, dass sich aus der mit dem ProstG verbundenen Besserstellung der rechtlichen Situation der Prostituierten eine veränderte verfassungsrechtliche Sichtweise auf die Tätigkeit ergibt. Sie sei eine durch Artikel 12 GG geschützte berufliche Tätigkeit. Gewerberechtliche Beschränkungen seien im Lichte dieses Schutzes eng auszulegen. Weitere Argumente der Unteilbarkeit von ethischen Ordnungsvorstellungen der Rechtsgemeinschaft sowie das Einbeziehen der Motive des Gesetzgebers im Rahmen der historischen Auslegung begründen die veränderte Auslegung des § 4 I Nr. 1 GastG.

Pörtl leitet daraus konkrete Handlungsvorgaben für die Erlaubnisbehörden ab. Die Voraussetzungen von § 4 I Satz 1 Nr. 1 GastG liegen demnach nur dann vor, wenn die sexuellen Kontakte in der Öffentlichkeit der Gaststätten stattfinden, wenn gegen Gesetze verstoßen wird, wenn Zwang oder Druck auf die Prostituierten ausgeübt wird oder wenn die Ausübung der Prostitution mit kriminellen Begleiterscheinungen oder Störungen der Allgemeinheit verbunden ist, die nicht tolerabel sind.<sup>304</sup>

Die gegenteilige Ansicht hat sich bereits kurz nach Inkrafttreten des ProstG gebildet und ist bisher durch die Diskussion und Rechtsprechung unbeeindruckt geblieben. So z. B. Kurz<sup>305</sup>, der davon ausgeht, dass sich der Zweck des Prostitutionsgesetzes auf die Verbesserung der Rechtsposition der Prostituierten durch das Zivil- und Sozialversicherungsrecht beschränkt. Daraus und aus dem Wortlaut des ProstG ergebe sich kein Anhaltspunkt für eine Veränderung der gewerberechtlichen Beurteilung der Prostitution. Wäre das die Absicht des Gesetzgebers gewesen, hätte er dies zum Ausdruck bringen müssen. So auch Stühler, der davon ausgeht, dass „eine Ausstrahlungswirkung des ProstG auf die Gewerbeordnung und das Gaststättengesetz nach der juristischen Methodenlehre zu verneinen ist, da die Absicht des Gesetzgebers sich nicht in tatsächlichen Änderungen des Wortlautes der GewO und des GastG oder anderen Rechtsvorschriften niedergeschlagen hat, obwohl dies ohne weiteres möglich gewesen wäre.“<sup>306</sup> Diese Argumentation stützt er durch die Annahme, dass der Gesetzgeber zweieinhalb Jahre nach Inkrafttreten des ProstG den § 46 Nr. 3 AuslG wortgleich in den § 55 II Nr. 3 Zuwanderungsgesetz überführt hat, ohne den Begriff der „Gewerbsunzucht“ herauszunehmen. Uneindeutig äußert sich Metzner, der unter Rz. 78a feststellt, seine vorherigen Ausführungen in Rz. 75 ff, in denen die Prostitution wie auch der Betrieb der Dirnenunterkunft und die Vermietung von Zimmern in einem Dirnenwohnheim als sozial unwertig und sittenwidrig dargestellt werden, seien nach der nunmehr ergangenen Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers modifiziert zu verstehen.<sup>307</sup>

### 3.2.2 Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“

Nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes hat sich der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ am 18./19. Juni 2002 relativ kurzfristig nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes mit der Frage befasst, ob Prostitution nunmehr als Gewerbe einzuordnen sei.<sup>308</sup>

#### *Einordnung der Tätigkeit als Prostituierte*

<sup>304</sup> Pörtl, „Die Sittenwidrigkeit des Prostitutionsgesetzes im Gaststättenrecht nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes“, VBIBW 2003, 181, 188 f.

<sup>305</sup> Kurz, GewArch 2002, S. 145

<sup>306</sup> Stühler 2005, S. 2

<sup>307</sup> Metzner 2002, Rz. 78a

<sup>308</sup> Beim Bund-Länder-Ausschuss Gewerberecht handelt es sich um ein nicht formalisiertes Gremium, das durch seine Beschlüsse mit empfehlendem Charakter auf eine einheitliche Handhabung bei der Ausführung des Gewerberechts durch die Länder hinwirkt und Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Gewerberechts ausspricht. Unter Vorsitz des Bundesministeriums für Wirtschaft treffen sich zweimal jährlich die für Gewerberecht zuständigen Mitarbeiterinnen der Wirtschaftsministerien der Länder.

Im Ergebnis waren sich alle Teilnehmer des Ausschusses mit variierenden Begründungen einig, dass die Tätigkeit der Prostituierten auch weiterhin nicht als Gewerbe einzustufen sei.

Die unterschiedlichen Begründungen lauteten wie folgt:

Ein Teil der anwesenden Ländervertreter vertrat die Auffassung, das Prostitutionsgesetz habe an der gewerberechtlichen Einstufung als „sozial unwertige“ Tätigkeit nichts geändert.

Andere waren der Ansicht, dass die Tätigkeit der Prostituierten als höchstpersönliche, nicht vertretbare Dienstleistung in ganz besonderem Maße einer subjektiven Beurteilung unterworfen sei. Die Tätigkeit habe Merkmale, die die Gewerbsmäßigkeit im Vergleich zu sonstigen Dienstleistungen in Frage stellen. Damit brauche man auf das Merkmal der „sozial unwertigen“ Tätigkeit gar nicht zurückzugreifen.

Teils wurde unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte des ProstG eine Auswirkung auf das Gewerberecht verneint und schließlich wurde darauf abgestellt, dass eine sinnvolle gewerbliche Überwachung nicht durchführbar sei.<sup>309</sup>

### *Einordnung des Betriebes von Bordellen*

Die Frage, ob der Betrieb von Bordellen als Gewerbe zu betrachten sei, wurde von den Vertretern der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Thüringen und Sachsen verneint. Bordelle könnten nicht als Gewerbe angemeldet werden, weil sie nach wie vor als unsittlich zu bewerten seien. Die Vertreter der übrigen 11 Bundesländer waren der Auffassung, dass straffrei betriebene Bordelle nunmehr als Gewerbe einzustufen sind und damit auch den gewerberechtlichen Vorschriften unterliegen.<sup>310</sup>

Dieselbe unterschiedliche Bewertung ergab sich in Bezug auf die Auslegung des Merkmals der „Unsittlichkeit Vorschub leisten“ in § 4 I Nr. 1 GastG für den Bereich der Anbahnungsgaststätten. Entgegen der üblichen Praxis des Ausschusses ist kein einstimmiger Beschluss ergangen. Das Bestehen unterschiedlicher Auffassungen wird als Ausdruck eines Prozesses verstanden, an dessen Ende sich der Ausschuss u. U. auf der Grundlage einer Weiterentwicklung der Praxis und neuen Erfahrungen positionieren wird.

Die Wertung sowohl der Tätigkeit von Prostituierten als auch des Betriebes als sittenwidrig hat zur Folge, dass die Prostitution kein Gewerbe im Sinne der Gewerbeordnung und daher weder anmelde- noch erlaubnisfähig war und teilweise nach wie vor ist. Betriebe werden zum Teil geduldet oder unter einer anderen Bezeichnung, wie z. B. der der „gewerblichen Zimmervermietung“, in das Gewerbe register aufgenommen. Anträge auf Erteilung einer Gaststättenerlaubnis wurden und werden versagt bzw. erteilte Genehmigungen zurückgenommen, wenn eine Schank- oder Speisewirtschaft oder ein Beherbergungsbetrieb Berührungspunkte zur Prostitution aufweist.

Die unterschiedlich vertretenen Auffassungen bilden den Orientierungspunkt für die jeweiligen Gewerbebehörden in den einzelnen Bundesländern. Zwar haben Beschlüsse dieses Gremiums keine rechtliche Bindungswirkung für die Gewerbeämter, in der Praxis werden sie jedoch als verbindlich aufgefasst. Das führt zu einer unterschiedlichen gewerberechtlichen Behandlung von Prostitutionsbetrieben in den einzelnen Ländern.

<sup>309</sup> vgl. Schönleiter GewArch 2002, 319

<sup>310</sup> ebenda, 319, 320



### 3.2.3 Ergebnisse der Gerichtsbefragung

Die Verwaltungsgerichte aller Bundesländer wurden angeschrieben und zur Umsetzung des ProstG in ihrem Arbeitsbereich befragt. Hierfür wurden kurze Fragebögen entwickelt, die generelle Veränderungen, die Entwicklung von Fallaufkommen sowie spezifische Fragen zur Anwendung des Gewerberechts im Bereich der Prostitution enthielten.<sup>311</sup> Das verwaltungsgerichtliche Arbeitsfeld ist durch das Inkrafttreten des ProstG kaum berührt. Die Frage nach Veränderungen wurde nur in drei Bögen bejaht. In zwei Fällen bezog sich die Änderung auf die Wandelung des Sittlichkeitsverständnisses mit der entsprechenden Auswirkung auf § 4 GastG. Ein Gericht gab die Abnahme von Verfahren um diesen Streitgegenstand an. Insgesamt wurden seit Einführung des ProstG sieben Verfahren zum Gaststättenrecht angegeben (22-mal keine Angabe). Hierbei wurde überwiegend der Entzug der Gaststättenerlaubnis wegen Unzuverlässigkeit verhandelt. Ob dies eine Steigerung oder Senkung des Fallaufkommens bedeutet, konnte von den Gerichten nicht beantwortet werden.

Rechtliche Einschätzungen zu der gewerberechtlichen Einordnung von Prostitution nach dem Inkrafttreten des ProstG wurden sehr selten abgegeben. Häufig enthielten die Bögen an dieser Stelle Hinweise auf mangelnde Erfahrung mit der Thematik. Insgesamt 15 Richter bzw. Richterinnen waren der Auffassung, dass Bordellbetreiber ihr Gewerbe anzuzeigen haben. In nur einem Bogen wurde dies ausdrücklich abgelehnt. 15 Befragte waren der Auffassung, dass in Bordellen oder Anbahnungsgaststätten die Gaststättenerlaubnis nicht allein wegen „der Unsittlichkeit Vorschub leisten“ versagt, bzw. entzogen werden kann. Zwei Befragte sprachen sich für eine unveränderte Anwendung dieses Versagungsgrundes auf Bordelle und Anbahnungsgaststätten aus. Die Einschätzungen entsprechen den Tendenzen der ausgewerteten Rechtsprechung.

Die Frage nach der Einordnung der Prostituierten selbst als Gewerbetreibende wurde uneinheitlich beantwortet. Neun Richter und Richterinnen stimmten der Aussage, Prostitution sei auch nach Inkrafttreten des ProstG kein Gewerbe und selbstständige Prostituierte müssten daher keine Gewerbeanzeige erstatten, zu. Sechs Befragte lehnten diese Einschätzung ab.

### 3.2.4 Praxis der Gewerbeämter in den Modellregionen

In den Modellregionen wurden die zuständigen Gewerbeämter anhand eines Fragebogens zu den Auswirkungen des ProstG befragt. Der Rücklauf<sup>312</sup> setzte sich zusammen aus zehn ausgefüllten Bögen und zwei Schreiben und deckt alle Modellregionen ab (siehe dazu I.4).

---

<sup>311</sup> Insgesamt wurden 68 Gerichte befragt. Der Rücklauf besteht aus 63 Bögen. 55 Bögen wurden in Verwaltungsgerichten, acht in Oberverwaltungsgerichten ausgefüllt. Es wurden alle Bundesländer erreicht.

<sup>312</sup> Angeschrieben wurden insgesamt 19 Gewerbeämter. Die Gesamtzahl ergab sich aus den 12 selbstständigen behördlichen Zuständigkeiten der Bezirksämter in Berlin.

In den regionalen Runden waren in der Regel Vertreterinnen und Vertreter des jeweiligen Gewerbeamtes anwesend. Darüber hinaus wurde zu diesem Thema eine Fachrunde mit Expertinnen und Experten aus Gewerbeämtern und Ministerien durchgeführt.

Aus Behördensicht hat das ProstG keine Probleme und damit keinen Handlungsbedarf im eigenen Zuständigkeitsbereich aufgeworfen. Fast überall gab es seit Inkrafttreten des ProstG Gewerbeanzeigen von Betreibern, je nach Stadt bzw. Bezirk zwischen 3 und 25. Auch einzelne Prostituierte haben versucht, ein Gewerbe anzumelden. Der Arbeitsumfang hat sich dadurch nicht entscheidend verändert und aufgrund der relativ schnellen Positionierung der jeweiligen Ministerien in Bezug auf die Gewerbefähigkeit von Betrieben sowie der Tätigkeit der einzelnen Prostituierten hatten die Gewerbeämter frühzeitig eine Handlungsvorgabe. Die behördliche Praxis hat sich dort geändert, wo der Betrieb von Prostitution als Gewerbe anerkannt wird. Es hat sich gezeigt, dass sich die Praxis der Gewerbeämter in den Modellregionen<sup>313</sup> an der jeweiligen Positionierung ihrer Bundesländer zur Gewerbsmäßigkeit im Bereich der Prostitution orientiert. Dadurch haben sich entlang der Positionen des Bund-Länder-Ausschusses zwei Gruppen gebildet. Die Gewerbeämter, die weiterhin keine gewerbsmäßige Tätigkeit im Bereich der Prostitutionsausübung anerkennen, lehnen konsequent die Gewerbeanzeigen aller Betriebsformen der Prostitution unter dieser Bezeichnung ab<sup>314</sup>. In den Regionen, die der Empfehlung folgen, den Betrieb eines Bordells als Gewerbe anzuerkennen, zeigen sich zum Teil uneinheitliche Vorgehensweisen.

Im Bereich des Bordellbetriebes wird, je nach Modellregion:

- entweder der Betrieb als Gewerbe anerkannt und unter dem Begriff im Gewerberegister geführt,
- oder die Gewerbeanzeige unter der Bezeichnung „gewerbliche Zimmervermietung“, „erotische Massage“ angenommen,
- oder die Gewerbeanzeige zurückgewiesen.

Für die Tätigkeit der einzelnen Prostituierten gilt die Praxis:

- In keiner Modellregion wird Prostitution als Gewerbe anerkannt.
- Es besteht keine Anzeigepflicht.
- Vereinzelt werden Gewerbeanzeigen unter der Bezeichnung Prostituierte entgegengenommen.
- Es werden Gewerbeanzeigen unter der Bezeichnung Tänzerin sowie im Bereich der erotischen Massage mit dem Wissen, dass es sich dabei um Prostitution handelt, angenommen.

---

<sup>313</sup> Außerhalb der Modellregionen gibt es auch noch andere Variationen des Umgangs mit der Prostitution. Innerhalb der Positionierung der einzelnen Bundesländer weichen die Behörden vereinzelt in verschiedene Richtungen ab. So wurde z. B. berichtet, dass auch die Anzeigepflicht für die Prostituierte bei den Gewerbeämtern vereinzelt kommunale Praxis ist. Dies ist eine Entwicklung, deren sich der Bund-Länder-Ausschuss von Anfang an bewusst gewesen ist. Da dieser Ausschuss üblicherweise abgestimmte Empfehlungen gibt, hat auch diese uneinheitliche Haltung des Gremiums Räume für sich abweichend entwickelte Praxis geboten.

<sup>314</sup> Bordelle werden dort teilweise weiterhin wie bereits vor Inkrafttreten des ProstG als gewerbliche Zimmervermietung in den Gewerberegistern geführt.

Im Bereich der Wohnungsprostitution ist die Handhabung uneinheitlich. Da diesem Begriff keine klare Definition zugrunde liegt und sie im Beschluss des Bund-Länder-Ausschusses auch nicht als Kategorie erwähnt wurde, ergab sich an diesem Punkt kein geschlossenes Bild:

- Überwiegend wird auch Wohnungsprostitution als nicht anzeigepflichtiges Gewerbe eingestuft.
- Vereinzelt wird jedoch eine Gewerbsmäßigkeit festgestellt. Die mehrheitliche Einschätzung ordnet die Wohnungsprostitution aber eher der Tätigkeit einzelner Prostituierter zu.
- In einer Region wurde ein differenziertes Modell entwickelt. Sobald mehr als drei Frauen in einer Wohnung arbeiten, wird eine gewerbsmäßige Tätigkeit angenommen.

Anzeichen für Veränderung gab es dort, wo die höchstrichterliche Rechtsprechung neue Maßgaben vorgegeben hat. So hat z. B. das Kreisverwaltungsreferat München in einer „Information zum Vollzug gewerberechtlicher Vorschriften unter Berücksichtigung des ProstG“ vom 14. November 2002 festgestellt:

„Allerdings ist aufgrund des ProstG eine gewisse Signalwirkung auch in Bezug auf den Vollzug gewerbe- und gaststättenrechtlicher Vorschriften zu erkennen. Entsprechende Hinweise ergeben sich auch aus den zuletzt ergangenen Entscheidungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs im Bezug auf den Betrieb von Pärchen- und Swingerclubs. Aus diesem Grund werden vom Kreisverwaltungsreferat Gewerbeanmeldungen für diese Clubs angenommen und für den Getränkeausschank unter speziellen Auflagen auch Gaststättenerlaubnisse erteilt.“ (S. 1, 6.)

Die Bewertung dieser divergierenden Praxis ist uneinheitlich. Das qualitative Material zeigt zwei widerstrebende und wiederkehrende Motive, die die Diskussion prägen. Dabei steht das Argument der Bewährung erprobter Praxis sowie mangelndes Interesse von Seiten der Betreiber bzw. Betreiberinnen und Prostituierten an einer Veränderung auf der einen und die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns sowie die Einheitlichkeit der Rechtsordnung auf der anderen Seite. Die Praxis, die eine Gewerbsmäßigkeit des Bordellbetriebes verneint, wurde als „nach wie vor von behördlicher Duldung geprägt“ beschrieben, die zwar rechtlich als „nicht ganz kosher“ (FG-Gewerberecht/Ber/Min/4), „rechtlich zweideutig“ (FG-Gewerberecht/R/OG/5) bewertet wurde, sich über die Jahre aber bewährt hat und nach wie vor als die bessere Lösung angesehen wurde.

Die andere Position wird sehr anschaulich in folgendem Zitat beschrieben. Hier wird insbesondere der Aspekt fehlender Rechtmäßigkeit in der Praxis betont, die Gewerbeanmeldungen von Prostitutionsstätten nicht entgegennimmt und Bordelle unter der Bezeichnung der gewerblichen Zimmervermietung führt:

„Es wird geduldet und es wird weggeguckt. Wir haben doch Ende der 1980er, aufgrund des alten § 180a StGB Saunabordelle geschlossen mit viel Aufwand. Nachdem wir sie geschlossen hatten, sind sie nicht mehr als Saunabordell, das heißt also als Gaststätte mit Prostitutionsgelegenheit, sondern als Bordell weitergeführt worden und dann haben wir uns geübt im Weggucken hinsichtlich des Ausschanks beziehungsweise haben Legaldefinitionen geschaffen, damit wir als Verwaltungsbehörde nicht vor dem Strafrichter stehen müssen. Wenn das normal ist? Für mich nicht.“ (FG-Gewerberecht/H/OG/18)

Nach Auffassung dieser Vertreter und Vertreterinnen ist eine vollständige und konsequente Überführung der Prostitution in das Wirtschaftsleben bisher nicht gelungen.

Etwas über die Hälfte der Behörden in den Modellregionen hält Spezialvorschriften für bordellartige oder sonstige prostitutionsnahe Betriebe in der Gewerbeordnung und im GastG für erforderlich. Die restlichen Behörden halten rechtliche Veränderungen nicht für notwendig.

Gefordert wird vorrangig eine klare Definition der Begriffe der „sozialen Unwertigkeit“, bzw. „der Unsittlichkeit Vorschub leisten“ aus Gründen der Rechtssicherheit. Eine Regelung im GastG könne eine bundesweit einheitliche Handhabung des Merkmals „der Unsittlichkeit Vorschub leisten“ des § 4 I Nr. 1 GastG begründen. Es sei sehr wichtig, dass es klare Vorgaben für die Behörden gebe. Notwendig sei eine bundesweit einheitliche Bewertung bzw. Verfahrensweise mit der Prostitution.

Von drei der befragten Behörden wurde darüber hinaus eine Erlaubnispflicht<sup>315</sup> für Bordelle gefordert. Aus dieser Sicht erfordert der Umgang mit prostitutionsnahen Straftaten eine Kontrolldichte, die durch eine zusätzliche gewerberechtliche Kontrollmöglichkeit erhöht werden könnte. Eine spezielle Vorschrift in der Gewerbeordnung könnte die Gewerbeämter mit solchen zusätzlichen Kontrollmöglichkeiten für Prostitutionsbetriebe, insbesondere Bordelle, ausstatten.

Dies vertraten zum Teil auch Gewerbeämter in den Bundesländern, die Prostitutionsbetriebe nicht als Gewerbe anerkennen.

Die Anerkennung der Gewerbsmäßigkeit der Prostitutionstätigkeit selbst im Sinne einer gewerberechtlichen Anzeigepflicht der Prostituierten dagegen war ein untergeordnetes Thema und spielte auch bei den Regionen, die den derzeitigen Stand als mangelhaft und verbesserungswürdig empfanden, nur sehr vereinzelt eine Rolle.

### **3.2.5 Vorschläge für einen zukünftigen gewerberechtlichen Umgang mit Prostitution**

Als Vorschläge für einen gewerberechtlichen Umgang mit Prostitution wurden die gesetzliche Einführung einer Erlaubnispflicht für den Betrieb von Prostitution wie z. B. für Bordelle, Laufhäuser, Clubs etc. sowie die Anerkennung der Gewerbsmäßigkeit der Prostitutionstätigkeit und die Streichung des Tatbestandes „der Unsittlichkeit Vorschub leisten“ in den Erhebungsbögen vorgeschlagen und in der Fachrunde Gewerberecht erörtert. Von Seiten der Behörden wurde dies nicht als einheitliche Forderung formuliert, sondern eher als eine Weiterentwicklung des Themas durch einzelne Vertreter bzw. Vertreterinnen. Eine Einigung oder Annähe-

---

<sup>315</sup> Die überwiegende Zahl der Gewerbe kann ohne Erlaubnis betrieben werden. Zusätzlich zu der üblichen Anzeigepflicht ist für bestimmte Gewerbe, an deren Ausübung zum Schutz der Allgemeinheit vor Gefährdungen spezielle Anforderungen gestellt werden, jedoch eine Erlaubnis erforderlich. Die Gewerbeordnung listet in §§ 33a ff diese Gewerbe auf und formuliert Voraussetzungen für die Erteilung sowie die Entziehung der Erlaubnis. Eine Erlaubnispflicht besteht z. B. für den Betrieb von Apotheken, Fahrschulen, Spielhallen und Gaststätten, Bauträger und Baubetreuer (...). Grundsätzlich hat jeder Antragsteller einen Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Erlaubnis, wenn er die Voraussetzungen erfüllt. Die Voraussetzungen sind unterschiedlich gestaltet und abhängig von den Gefährdungen, die von dem jeweiligen Gewerbe ausgehen. Grundsätzlich werden die persönliche Zuverlässigkeit sowie spezifische fachliche Voraussetzungen verlangt.

rung zwischen den verschiedenen Positionen war in der Fachrunde nicht möglich. Die Diskussion blieb kontrovers. Einzelne Vorschläge wie z. B. eine Ausgestaltung der Erlaubnispflicht konnten kaum konkret ausgestaltet werden, da die Grundfrage des Für oder Wider eine solche gesetzliche Neuerung die Diskussion beherrschte.

### **3.2.5.1 Ausgestaltung der Prostitutionstätigkeit als Gewerbebetrieb**

Die Tätigkeit der einzelnen Prostituierten wird bisher mit unterschiedlicher Begründung nicht unter den Gewerbebegriff subsumiert. Würde man von dieser Auffassung abweichen, hätte das zur Folge, dass die einzelne Prostituierte einer gewerberechtlichen Anzeigepflicht nach § 14 Gewerbeordnung unterliegen würde. Für einige Bereiche der Prostitution, wie beispielsweise die Straßenprostitution, wäre zusätzlich die Beantragung einer Reisegewerbekarte gemäß § 55 II Gewerbeordnung erforderlich, die wiederum ein polizeiliches Führungszeugnis voraussetzt. Das Arbeiten ohne Reisegewerbekarte wäre dann eine Ordnungswidrigkeit (§ 145 I Nr.1 Gewerbeordnung).

Die Gewerbsmäßigkeit der Prostitution weiterhin zu verneinen, bedeutete nach Auffassung Einzelner die Etablierung einer Sonderrolle. Die Beschreibung der Prostitution als höchstpersönliche Dienstleistung (siehe die Position des Bund-Länder-Ausschusses unter II.3.2.2.) beschreibt weiterhin eine Besonderheit und verhindere die Integration der Prostitution in das normale Gewerbesystem.

„Wenn wir Normalität schaffen wollen, dürfen wir keine Nischenfunktion erhalten. Dass wir hier natürlich einen Haufen Probleme mit lostreten, ist uns letztendlich auch klar.“ (FG-Gewerberecht/OG/2)

Die Schwierigkeiten einer behördlichen Umstellung werden von dieser Auffassung hinter die Forderung nach einer einheitlichen Überführung der Prostitution in das Gewerbe zurückgestellt. Die Tätigkeit der Prostituierten müsse daher konsequent als Gewerbe anerkannt werden. Eine Reisegewerbekartenpflicht dürfe allerdings nicht entstehen, da diese den Zielen des ProstG widersprechen würde.

Vertreter und Vertreterinnen der gegenteiligen Auffassung argumentierten überwiegend mit möglichen Nachteilen, die Prostituierten entstehen können, wenn man ihre Tätigkeit als gewerbefähig betrachtet. Ohne weitere Regelungen habe dies u. U. Folgen für die Prostituierten, die geeignet sind, ihre Situation weiter zu verschärfen, sie u. U. weiter zu kriminalisieren. Beispielsweise seien das Erfordernis eines polizeilichen Führungszeugnisses sowie der Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 145 Gewerbeordnung geeignet, Prostituierte weiterhin zu kriminalisieren. Nach der in der Runde geäußerten Einschätzung dürften zum Beispiel häufig drogengebrauchende Prostituierte, die aus Beschaffungsgründen der Prostitution nachgingen, nicht in der Lage sein, ein entsprechendes polizeiliches Führungszeugnis zu erhalten. Auch andere Gründe wie wiederholte Verstöße gegen Sperrbezirksverordnungen wurden als Hindernisgrund genannt. Genau das Gegenteil, die Überführung in eine legal auszuübende Tätigkeit, sei jedoch ein Ziel des Prostitutionsgesetzes gewesen.

Trotz der Einigkeit an diesem Punkt blieben beide Auffassungen in der Diskussion unverändert.

### **3.2.5.2 Streichung des Tatbestandes „der Unsittlichkeit Vorschub leisten“ im Gaststättengesetz**

Nach Einschätzung der Teilnehmer der Fachrunde Gewerberecht ist die Ausübung oder Anbahnung der Prostitution in der Praxis der einzige Anwendungsfall für den Tatbestand des „Der-Unsittlichkeit-Vorschub-Leistens“. Würde man die Prostitutionstätigkeit nicht mehr als unsittlich betrachten, liefe der Tatbestand ins Leere (FG-Gewerberecht/Min 2/9).

An diesem Punkt wurden in der Diskussion Bedenken geäußert, dass man sich mit der Streichung des Tatbestandes eine Überwachungsmöglichkeit abschneiden würde, auf die man im Umfeld der Prostitutionstätigkeit angewiesen sei. Hierauf müsse geachtet werden. Eine Entfernung dürfe nur im Gegenzug zur Einführung eines anderen rechtlichen Kontrollinstruments vorgenommen werden (FG-Gewerberecht/Min 1/25).

Einer anderen Auffassung zufolge ist dies völlig unerheblich:

„In dem Moment, wo ich ‚der Unsittlichkeit Vorschub leisten‘ streiche, sind wir als Verwaltungsbehörde gaststättenrechtlich weiterhin voll handlungsfähig. Ich kann über die persönliche Unzuverlässigkeit arbeiten, ich habe alle Straftatbestände, alle Ordnungswidrigkeiten, alle möglichen Hygieneverstöße als Auffangtatbestand, um in den persönlichen Teil der Erlaubnis einzugreifen.“ (FG-Gewerberecht/OG/10)

### **3.2.5.3 Einführung einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsbetriebe**

Die Befürworter und Befürworterinnen der Einführung einer Erlaubnispflicht für gewerberechtliche Prostitutionsbetriebe sahen in diesem Modell verschiedene Ansatzpunkte für die Verbesserung der Situation von Prostituierten in Bordellen, Laufhäusern, Clubs etc. Dieser Auffassung zufolge könne ein Bereich geschaffen werden, in dem Prostituierte in jeder Hinsicht legal arbeiten könnten. Ein Raum würde entstehen, in dem Steuern zu zahlen wären, die Hygienevorschriften, sowie die Regelungen des Bau-, Gewerbe- und Ausländerrechtes eingefordert, überprüft und vollzogen werden könnten. Dies könne letztlich auch eine Art Konkurrenz zu dem illegalen Bereich erzeugen.

Beispielhaft auch für andere Ausführungen wurde dies im folgenden Zitat mit der Intention des Gesetzgebers begründet und mit einer ordnungsrechtlichen Perspektive auf den Arbeitsbereich der Prostitution formuliert:

„Grundsätzlich wäre es u. E. im Interesse der nach dem ProstG geschützten Personen sicherlich nicht abwegig, wenn – dem intendierten Schutzzweck des Gesetzes Rechnung tragend – eine Erlaubnispflicht für den Bordellbetreiber eingeführt würde, d. h. der Bordellbetreiber müsste den Anforderungen einer anzustellenden Zuverlässigkeitsprüfung genügen. Damit könnte erreicht werden, dass den in diesem Bereich oftmals vorherrschenden kriminellen Begleiterscheinungen, die auch dem Bereich der organisierten Kriminalität zugerechnet werden müssen, die Grundlage entzogen wird (...)“ (FG-Gewerberecht/OG/15)

Diese neu einzuführende Erlaubnispflicht würde den Gewerbeämtern die Möglichkeit geben, Bordelle zu kontrollieren wie andere Gewerbearten auch. Nach Einschätzung der Befürworter könnten die Behörden im Rahmen einer solchen Erlaubniserteilung die Person des Gewerbetreibenden besser kontrollieren und seine persönliche Zuverlässigkeit in Bezug auf die verantwortungsvolle und sachgerechte Führung eines Betriebes überprüfen.

„Bei den Gastwirten überprüfen wir die persönliche Zuverlässigkeit sehr genau. Ein Bordellbetreiber, bei dem ich ein wesentlich höheres kriminelles Umfeld habe, macht eine Gewerbeanzeige, ohne dass ich überhaupt prüfen kann. Bei dem Bordellbetrieb handelt es sich bisher einfach um ein normales Standardgewerbe.“ (FG-Gewerberecht/OG/10)

Kontrovers diskutiert wurde in der Fachrunde Gewerberecht über eine mögliche Umsetzung dieses Vorschlages. Realisierbarkeit, Nutzen sowie Folgewirkung wurden von den Experten sehr uneinheitlich eingeschätzt.

Die Auswertung zeigte zum einen deutlich, dass die Diskussion um das Für und Wider der Einführung einer Erlaubnispflicht klare Grenzen hat. Zum anderen war auch zu erkennen, dass für die konkrete Ausgestaltung von z. B. Auflagen im Rahmen einer Erlaubnispflicht praktisches Wissen um den Arbeitsbereich der Prostitution fehlt. Entscheidendes Hindernis für eine innovative Weiterführung der Diskussion war aber die häufig fehlende Bereitschaft, einen solchen Schritt zu tun. Hierfür wurden mehrere Gründe angeführt:

#### *Geringe praktische Relevanz*

Thematisiert wurde die mangelnde Notwendigkeit einer Weiterentwicklung. Die existierende Praxis werfe keine dringenden Probleme auf:

„Das Thema Prostitution ist am Anfang auf Bundesebene ziemlich aufwendig diskutiert worden nach Erlass des Gesetzes. Im Nachhinein wurde das Thema zweimal abgefragt. Es kommen keine Meldungen von der Front, dass jetzt alles durcheinander geht, dass unbedingt hier etwas geändert werden müsste. Es ist relativ friedlich. Es ist nicht das heißeste Thema, das uns jetzt gerade unheimlich drängt. (...) Es wird nicht aufgenommen von der Politik.“ (FG-Gewerberecht/Min 1/4)

#### *Mangelnder Vorteil einer Gesetzesänderung*

Ein häufig in die Diskussion eingebrachter Aspekt war der geringe Wert der Einführung einer Erlaubnispflicht im Vergleich zu einem hohen Aufwand. Eine solche Bilanz wurde als negativ bewertet, da die vorhandene Praxis funktioniere.

„Was soll das Ganze bringen? Wir kommen immer wieder darauf zurück, auf Abgrenzungsschwierigkeiten, dass man entweder ein sehr umfangreiches Gesetz machen müsste mit dem Risiko einer enormen Lückenhaftigkeit. Weil wir alle die Fallbeschreibungen in ihrer Vielgestaltigkeit nicht kennen, und auf der anderen Seite haben wir da eine Praxis, mit der man irgendwie doch ganz gut leben kann. Wozu, zu welchem Zweck? Das ist für mich die Frage. Was will ich tatsächlich regeln, wo ist das Regelungsbedürfnis?“ (FG-Gewerberecht/Min2/34)

#### *Negative Folgewirkung*

Eine Befürchtung, die nach Einschätzung einiger aus der Fachrunde gegen die Einführung der Erlaubnispflicht spricht, ist die Erfahrung aus den Niederlanden, wo die Erteilung von Genehmigungen eine verstärkte Abschottung der illegalen Bordelle und Verdrängung der Prostitution in nicht kontrollierte Wohnungen zur Folge hatte. Diese Entwicklung eröffne erneut einen schwer kontrollierbaren Bereich für kriminelle Handlungen.

## *Vollzug*

Starke Bedenken wurden auch in Bezug auf knappe Personalressourcen geäußert. Ein neues Kontrollverfahren sei nur dann auch sinnvoll, wenn die Möglichkeit der Umsetzung bestehe. Ein Vertreter dieser Auffassung ging davon aus, dass die derzeitige Personalbesetzung in den Gewerbeämtern nicht ausreichend sei.

„Ich sehe ein Problem bei diesem Ansatz, wie will ich die Lizenzierten dauerhaft kontrollieren? Verlagere ich damit nur Vollzugsprobleme? Es muss für die Verwaltung letztlich, wenn ich es kontrollieren will, eine handhabbare Lösung herauskommen: Sie muss praktikabel sein.“ (FG-Gewerberecht/R/OG/33)

## *Zu berücksichtigende Schwierigkeiten*

In diesem Zusammenhang wurden Umsetzungsschwierigkeiten bei der rechtlichen Ausgestaltung einer Erlaubnispflicht thematisiert. Es gibt aus der Sicht von Gewerbeämtern und Ministerien wenig Einblicke in den Bordellbetrieb. Hier fehlt es derzeit noch an praktischem Wissen aus diesem Bereich:

„Es muss aber zunächst die Vorfrage beantwortet werden: Wollen wir hier eine Erlaubnispflicht einführen? Das muss immer sauber genau durchgeprüft werden. Da haben wir die Schwierigkeit, dass die Thematik derzeit in einem Dunkel liegt. Die Bordellbetreiber wurden bisher eher in einem Graubereich angesiedelt. Wir brauchen jetzt die Rechtstatsachen. Und dann muss man auch die Zielsetzung sehen. Sicherlich ist hier Frauenschutz und Ähnliches zu berücksichtigen. Das muss alles schon ganz genau durchdacht und überlegt werden. Und dann muss auch diese Erlaubnispflicht ein Mittel sein, ein belastbares Mittel, um die vordefinierten Ziele für Einführung der Erlaubnispflicht in der Praxis erreichen zu können.“ (FG-Gewerberecht/Min1/32)

Es wurden weitere Themenbereiche genannt, die bei einem Entschluss für eine Erlaubnispflicht diskutiert und geklärt werden müssten.<sup>316</sup> Deutlich wurde hierbei, dass sich die Behörden einen neuen Arbeitsbereich schaffen würden, den es von Grund auf zu definieren gilt. Ähnlich wie für das Baurecht bergen die gängigen Begriffe im Bereich der Prostitution gewerberechtliche Abgrenzungsschwierigkeiten. Es müsste geklärt werden, für welche Prostitutionsbetriebe eine Erlaubnis beantragt werden kann. Die Frage nach der Definition und Einordnung von beispielsweise Bordellen, bordellartigen Betrieben, Saunaclubs, Swingerclubs ist zu beantworten. Die Ausgestaltung von möglichen Auflagen, der rechtliche Standort für eine Erlaubnispflicht, die Kooperation mehrerer Behörden bei einer Kontrolle von Auflagen waren alles Punkte, die angerissen aber nicht vertieft wurden.

Die prognostizierten Schwierigkeiten wurden zum Teil auch von den Befürwortern der Erlaubnispflicht gesehen, erschienen diesen aber bewältigbar. Andere Befürchtungen wurden nicht geteilt. Der entscheidende Unterschied war die Unzufriedenheit der Befürworter mit der alten Duldungspraxis, die eine starke Motivation für Veränderung und auch die Inkaufnahme von zukünftigen Schwierigkeiten ist. Das folgende Zitat entwirft eine Zukunftsvorstellung für den Arbeitsbereich der Gewerbeämter und die Auswirkungen auf das Feld der Prostitution,

---

<sup>316</sup> Aus einem anderen Bereich wurde noch darauf hingewiesen, dass bei einer Ausgestaltung von Voraussetzungen für den Erhalt einer Erlaubnis berücksichtigt werden müsste, dass Betreiber u. U. Vorbelastungen aufgrund der alten Rechtslage haben (siehe II.2.4).



die in der Erlaubnispflicht für Bordelle ein probates Mittel zur Überführung der Prostitution in das Gewerberecht sieht.

„Die Situation vor Inkrafttreten war einfach nicht zufrieden stellend. Das, was wir haben, ist eine Chance für Veränderung in dem Sinne, dass wir die in dem Bereich tätigen Personen aus der Grauzone, ich nenne es auch Duldungszone, herausholen. Es gibt das Negativszenario, dass in dem Moment, wo Veränderungen stattfinden, das kriminelle Milieu abtauchen wird von einer Grauzone in eine Schwarzzone. Aber diese Grauzone haben wir ja jetzt auch schon und sie kann relativ schwarz sein. Aber es wird auch Leute geben, die ins Licht drehen, und es wird sich eine Konkurrenz entwickeln können. Ob sie's tut, weiß ich nicht, ich bin auch kein Prophet, aber ich bin ein Stück weit Pragmatiker. (...) Wir kriegen letztendlich nur eine etwas andere Verknüpfung der Behörden mit dem Milieu, wir kriegen eine andere Verknüpfung der dort Tätigen. (...) Wir kriegen sicherlich für die Gewerbebehörden eine neue Aufgabe, Erlaubnisse schreiben, Untersagungsverfügungen schreiben, Widerrufsverfügungen schreiben, Auflagenbescheide erteilen, aber nach unseren bisherigen Erfahrungen wird uns das nicht umwerfen.

Ich stimme mit allen hier überein, es ist eine politische Entscheidung. Wir als Verwaltung können mit beiden Dingen arbeiten, aber wir sind davon überzeugt, dass wir mit einer Liberalisierung in Richtung Normalisierung, mit erlaubnispflichtigen Tätigkeiten, dort auch bessere Chancen für alle Beteiligten schaffen.“ (FG-Gewerberecht/OG/16)

Damit ist die Handlungsaufforderung von der behördlichen an die politische Ebene zurückgegeben. Folgt man der Intention des Gesetzes, die Prostitution als nicht mehr sittenwidrig zu bewerten, und geht man davon aus, dass die Anerkennung der Gewerbsmäßigkeit von Bordellen und eine Einführung der Erlaubnispflicht die Arbeitsbedingungen von Prostituierten verbessern könnten, ist eine Vereinheitlichung und Weiterentwicklung der Praxis folgerichtig. Die Erfahrungen aus den Niederlanden bestätigten diese Annahme (siehe IV.1.1).

In einem ersten Schritt könnte der Bund-Länder-Ausschuss Gewerberecht eine einheitliche Position im Hinblick auf die Gewerbsmäßigkeit von Bordellen entwickeln. Dies scheint derzeit kaum realisierbar. Im Rahmen der Fachrunde zeigte sich, dass einige Länder eine Klarstellung der Frage Sittenwidrigkeit in Form einer rechtlichen Änderung verlangen. Wenn die sich verändernde Rechtsprechung und juristische Literatur diese Haltung nicht beeinflusst, ist von Seiten des Gesetzgebers eine Neuregelung erforderlich.

### **3.2.6 Zusammenfassung und erste Bewertung**

In den Modellregionen haben sich die Gewerbeämter überwiegend<sup>317</sup> an der Positionierung ihres jeweiligen Bundeslandes zur Gewerbsmäßigkeit von Prostitution und deren Betrieb orientiert. So haben sich relativ kurzfristig nach Inkrafttreten des ProstG analog zur Meinungsbildung im Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ bereits im Juni 2002 zwei grundsätzlich divergierende Positionen in Bezug auf die Gewerbsmäßigkeit des Bordellbetriebes und der Auslegung des Begriffes „der Unsittlichkeit Vorschub leisten“ in § 4 I Nr.1 GastG

---

<sup>317</sup> Eine Ausnahme gibt es in Rostock. Hier wird die Gewerbsmäßigkeit von Bordellbetrieben entgegen der Landeshaltung nicht anerkannt.

gebildet. Lediglich in Einzelaspekten, wie z. B. im Umgang mit der Gewerbeanmeldung der einzelnen Prostituierten<sup>318</sup>, wird punktuell von der jeweiligen Landesvorgabe abgewichen.

Beide Positionen beziehen sich u. a. auf gegenläufige Auslegungen des Begriffs der Sittenwidrigkeit. Die vom Gesetzgeber gewählte rechtliche Konstruktion der „Abschaffung der Sittenwidrigkeit“ hat diesen Raum für beide Auslegungen ermöglicht.

Die Position, die die Gewerbsmäßigkeit verneint, beruft sich auf den rechtlichen Interpretationsspielraum, den die fehlende Anpassung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften ermöglicht, argumentiert in der Diskussion aber ausschließlich mit praktischen Erwägungen. In diesem Bereich bestehen große Befürchtungen, das Thema Prostitution konsequent in das Gewerbe zu überführen. Hierfür wird keine Notwendigkeit gesehen, der Aufwand für die Verwaltung als unverhältnismäßig und die derzeitige gewerberechtliche Umgehungsweise mit Bordellen, häufig auf der Grundlage von Duldungen, als zufrieden stellend gewertet.

Die Rechtsprechung und auch die Literatur entwickelten sich zum Zeitpunkt der Untersuchung dahin, dass sie eine Ausstrahlungswirkung des ProstG auf den Sittlichkeitsbegriff des öffentlichen Rechtes mit unterschiedlichem Ausmaß und Reichweite bejahen. Für die Gewerbeämter, die dieser Ansicht in ihrer Praxis nicht folgen, kann das zukünftig widerstreitende Vorgaben zum einen durch die Rechtsprechung und zum anderen durch ihr Landesministerium bedeuten.

Die Position, die eine Gewerbsmäßigkeit von Bordellen bejaht, ist in ihrer Einschätzung gespalten. Es gibt diejenigen, die die Anerkennung als Gewerbe und die Aufnahme in das Gewerberegister als ausreichend erachten. Es gibt aber auch Regionen, die den Status quo als inkonsequent empfinden. Eine konsequente Integration der Prostitution, auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung mit anderen Gewerbearten, würde für sie bedeuten, auch die Prostitutionstätigkeit als Gewerbe zu definieren und darüber hinaus gehend eine Erlaubnispflicht für den Betrieb von Bordellen einzuführen.

In der Einführung einer Erlaubnispflicht wird von dieser Gruppe u. a. die Möglichkeit gesehen, einen weiteren Schritt in die Richtung einer Trennung des legalen vom illegalen Bereich der Prostitution zu vollziehen. An diesem Punkt trifft sich der Vorschlag mit einer auch von Vertretern und Vertreterinnen der Polizei häufiger geäußerten Forderung. Aus dieser Sicht erfordert der Umgang mit prostitutionsnahen Straftaten eine Kontrolldichte, die durch eine zusätzliche gewerberechtliche Kontrollmöglichkeit erhöht werden könnte (siehe II.2.4).

Die Diskussion um eine Erlaubnispflicht für den Betrieb von Bordellen sowie die Gewerbsmäßigkeit der Prostitution ist nicht neu. Nach Ansicht einiger Experten und Expertinnen ist die Einführung einer Erlaubnispflicht mit einem hohen Verwaltungsaufwand und verwaltungsrechtlichen Vollzugsproblemen verbunden. Die Anerkennung der Gewerbsmäßigkeit der Prostitution bringe vereinzelt auch Nachteile für die Prostituierten mit sich.

Zum Zeitpunkt der Befragung bestanden wenige Möglichkeiten, in einer länder- und positionsübergreifenden Zusammensetzung ein Modell der Erlaubnispflicht weiterzuentwickeln.

Die Entwicklung hatte einen Stillstand erreicht. Hier zeigt sich anhand der Gewerbeämter exemplarisch ein Bild, das auch andere Behördenbereiche betrifft. Der Gesetzgeber hat im

---

<sup>318</sup> So besteht zwar beispielsweise in Dortmund keine Anzeigepflicht für Prostituierte, eine Gewerbeanzeige wird aber dennoch entgegengenommen.

ProstG wenige Anwendungsbereiche der Umsetzung geregelt. Andere richtungsweisende Institutionen oder Einrichtungen haben bisher keine weiterführenden Entscheidungen getroffen, Vorgaben oder Richtlinien entwickelt. Zwar hat der Bund-Länder-Ausschuss auf die Lücke des Gesetzgebers reagiert, sie aber vorläufig mit einer uneinheitlichen Position gefüllt. Die Entwicklung wurde der Praxis überlassen. Das führte dazu, dass der Fortschritt des ProstG sich im Bereich des Gewerberechts darin erschöpft hat, dass ein Betreiber bzw. eine Betreiberin in der Mehrzahl der Bundesländer Bordelle anmelden und eine Schankerlaubnis beantragen kann. Vorteile für die Arbeitsbedingungen der Prostituierten haben sich daraus bisher nicht ergeben. Alles, was an diesem Punkt weiterführen könnte, ist mit Kontrolle der Betreiber bzw. Betreiberinnen und mit entsprechenden Arbeits- und Organisationsentscheidungen der Behörden verbunden. Es gibt aber auch hier wie in anderen Bereichen wiederum Vorreiter, die weiter reichende, konsequente Konzepte entwickeln, die auch die Verbesserung von Arbeitsbedingungen berücksichtigen. Bei der Umsetzung stößt aber sowohl Einzelengagement als auch kommunale Kooperation an ihre Grenzen, da es z. B. für die Einführung einer Erlaubnispflicht einer Gesetzesänderung bedarf.

Die Untersuchung hat zwar gezeigt, dass die Hälfte der befragten Behörden eine gesetzliche Klarstellung für die Gewerbefähigkeit des Bordellbetriebes und eine Vorgabe für die Auslegung des § 4 I Nr. 1 GastG vom Gesetzgeber wünscht, die Behördenpraxis sich aber auch mit den geltenden Vorgaben arrangieren konnte. Somit ist aus dieser Richtung kein Impuls zu erwarten. Wenn Weiterentwicklung gewünscht ist, muss der Gesetzgeber handeln.

### 3.3 Sperrbezirksverordnungen

Sperrbezirksverordnungen als Instrumente zur Reglementierung und zum Verbot der Prostitution sind seit vielen Jahren Gegenstand teilweise heftiger Debatten. Ihr Erlass fällt unter die Länderhoheit und ihre Ausgestaltung ist daher bundesweit sehr unterschiedlich. Mittels entsprechender Verordnungen kann zum „Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstandes“ die Prostitution in bestimmten Gebieten ganz oder teilweise verboten werden.<sup>319</sup> Keine andere Erwerbstätigkeit unterliegt vergleichbaren Einschränkungen.

Sperrbezirksverordnungen verhindern faktisch die Prostitution in den Gebieten, in denen sie verboten ist, nicht, sie wirken sich jedoch nachteilig auf die Arbeitsbedingungen von Prostituierten aus. Häufig ist gerade in den für die Prostitutionsausübung lukrativsten Innenstadtgebieten die Prostitution bis auf wenige Ausnahmen verboten. Bei den Ausnahmen handelt es sich in der Regel um typische Rotlichtbezirke, in denen sich Prostitutionsbetriebe und Prostituierte konzentrieren und die Arbeitsmöglichkeiten eingeschränkt sind. Bereits in früheren Untersuchungen<sup>320</sup> wurde auf die Auswirkungen von Sperrbezirken auf die Lebens- und Arbeitssituation von Prostituierten hingewiesen: Durch die künstliche Verknappung von Arbeitsmöglichkeiten werden Konkurrenzdruck von Prostituierten untereinander sowie der Einfluss von Zuhältern gefördert. Toleranzzonen in entlegenen Gebieten ohne jegliche Infrastruktur erhöhen das Risiko von Prostituierten, Opfer von Gewalt zu werden. Ein Wechsel von Duldung und Verfolgung der Prostitution in Sperrbezirken erhöht die Rechtsunsicherheit von Prostituierten. Um das wegen Verstoßes gegen die Sperrbezirksverordnung verhängte Bußgeld bezahlen zu können, wird in der Regel erneut oder auch vermehrt im Sperrbezirk gearbeitet.<sup>321</sup> Auch in den im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews und Gruppendiskussionen wurde auf diese für Prostituierte nachteiligen Auswirkungen von Sperrbezirken hingewiesen. Insbesondere Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen versprachen sich vom Prostitutionsgesetz auch Lockerungen der jeweils geltenden Sperrbezirksverordnungen.

Aufgrund nachteiliger Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen von Prostituierten sah der von der PDS vorgelegte „Entwurf eines Gesetzes zur beruflichen Gleichstellung von Prostituierten und anderer sexuell Dienstleistender“ die ersatzlose Streichung der bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage (Art. 297 EGStGB) für den Erlass von Sperrbezirksverordnungen vor<sup>322</sup>, der dem ProstG zugrundeliegende Entwurf der Regierungsfractionen verzichtete jedoch auf dieses Element.

Das ProstG enthält zwar keine Regelungen und Aussagen zu Sperrbezirksverordnungen, der Gesetzgeber wertet aber die Tätigkeit von Prostituierten und Vereinbarungen über sexuelle Dienstleistungen als nicht gegen die guten Sitten verstoßend und weist in der Begrün-

<sup>319</sup> Im Dienste des Jugendschutzes wird die Ausübung der jugendgefährdenden Prostitution unabhängig von dem Erlass von Sperrbezirksverordnungen als eigener Straftatbestand gefasst (§ 184e StGB). Danach wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft, wer der Prostitution in der Nähe von Schulen oder anderen Orten, die zum Besuch von Minderjährigen bestimmt sind oder in einem Haus, in dem Minderjährige wohnen, „in einer Weise nachgeht, die diese sittlich gefährdet“.

<sup>320</sup> siehe Leopold et al. 1997

<sup>321</sup> ebenda

<sup>322</sup> BT-Drucksache 14/4456

dung zum ProstG darauf hin, dass die Bewertung der Prostitution als gegen „das Anstandsgefühl aller billig und gerecht Denkenden“ verstoßend nicht mehr der heutigen Zeit entspricht und von weiten Teilen der Bevölkerung nicht geteilt wird.<sup>323</sup> Somit könnte als eine Auswirkung des Prostitutionsgesetzes auch eine veränderte Praxis im Hinblick auf den Erlass und die Durchsetzung von Sperrbezirksverordnungen erwartet werden.

### 3.3.1 Rechtslage

Art. 297 EGStGB ermächtigt in Absatz 1 die Landesregierungen, „zum Schutze der Jugend und des öffentlichen Anstandes“ in Gemeinden bis zu 50.000 Einwohnern für das gesamte Gemeindegebiet oder ab 20.000 Einwohnern für einen Teil des Gemeindegebietes durch Rechtsverordnung die Ausübung der Prostitution zu verbieten oder zeitlich zu beschränken. Die Landesregierung kann nach Absatz 2 die Ermächtigung zum Erlass einer Sperrbezirksverordnung auf andere höhere Landes- oder Verwaltungsbehörden übertragen. Wohnungsbeschränkung auf bestimmte Straßen oder Häuserblocks zur Ausübung der Prostitution sind nach Absatz 3 verboten (Kasernierungsverbot).

Voraussetzung für den Erlass einer Sperrbezirksverordnung ist, dass sie dem Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstandes dient. Dafür genügt eine abstrakte Gefährdung, d. h. es müssen nach der allgemeinen Lebenserfahrung Gefahren zu prognostizieren sein, die mit überwiegender Wahrscheinlichkeit eintreten können.<sup>324</sup> Es genügt, wenn erkennbar ein Bezug zum Gesetzeszweck vorliegt und die Verordnung geeignet erscheint, dem mit der Ermächtigung verfolgten Zweck zu dienen<sup>325</sup>. Insoweit steht dem Ordnungsgeber ein Beurteilungsspielraum zu, der die gerichtliche Kontrolle auf den Maßstab der Vertretbarkeit beschränkt.<sup>326</sup>

Der Verstoß gegen eine Sperrbezirksverordnung kann als Ordnungswidrigkeit oder als Straftat geahndet werden. Gemäß § 120 I Nr. 2 OWiG handelt ordnungswidrig, wer einer Sperrbezirksverordnung zuwider handelt. Die Geldbuße beträgt mindestens fünf und höchstens 1.000 Euro. Wer „beharrlich“ gegen eine Sperrbezirksverordnung verstößt, macht sich gemäß § 184d StGB strafbar und kann mit Freiheitsstrafe bis zu sechs Monaten oder mit Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen bestraft werden. Nach herrschender Meinung kommen Kunden von Prostituierten als Täter des Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestandes nicht in Betracht.<sup>327</sup>

<sup>323</sup> BT-Drucksache 14/5958, S. 4

<sup>324</sup> so VGH Kassel NVwZ-RR 2004, 470

<sup>325</sup> VGH Kassel a.a.O.

<sup>326</sup> VGH Kassel a.a.O. m.w.N.

<sup>327</sup> Vgl. Fischer Rdz. 7 zu § 184 d StGB. Die Leipziger „Polizeiverordnung über öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Stadt Leipzig“ (2005) verbietet in § 3 in bestimmten, mit dem Sperrbezirk identischen Gebieten „zu Personen Kontakt aufzunehmen, um sexuelle Handlungen gegen Entgelt zu vereinbaren“. Bei Zuwiderhandlung können auch Kunden mit einer Ordnungsstrafe belegt werden. (siehe auch IV.1.4)

### 3.3.1.1 Rechtsprechung zum Art. 297 EGStGB vor und nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes

#### *Vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes*

In mehreren Entscheidungen wurden Sperrbezirksverordnungen auf ihre Vereinbarkeit mit Grundrechtspositionen überprüft. Teilweise wurde der Tätigkeit wegen der Sittenwidrigkeit von vornherein jeglicher Grundrechtsschutz versagt.<sup>328</sup> Teilweise wurde ein Verstoß gegen Art. 12 I GG geprüft und verneint. Die „besondere und unter Umständen weitgehende Reglementierung“<sup>329</sup> wurde aus „vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls“<sup>330</sup> für erforderlich gehalten.

#### *Seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes*

Seit dem Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes äußerte sich die obergerichtliche Rechtsprechung mehrfach zur Verfassungsmäßigkeit des Artikels 297 EGStGB.

Der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat in einem Verfahren, in dem die Rechtmäßigkeit der Sperrbezirksverordnung der Stadt Speyer in Frage gestellt wurde, unter Bezugnahme auf ein Urteil des OVG Lüneburg mit Urteil vom 20. November 2003<sup>331</sup> festgestellt, Bedenken gegen die Vereinbarkeit der Vorschrift mit höherrangigem Recht seien nicht geltend gemacht worden und auch nicht ersichtlich. Der Rechtsmittelführer hatte seine Revision offensichtlich allein auf den Gesichtspunkt gestützt, dass Speyer mehr als 50.000 Einwohner habe und deshalb die Sperrbezirksverordnung nichtig sei. Weiter stellt das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich fest, dass Art. 297 I Satz 1 Nr. 1 EGStGB (Möglichkeit des vollständigen Verbotes der Prostitution in Gemeinden bis 50.000 Einwohnern) durch das ProstG nicht beseitigt worden sei. Unter Hinweis auf den Gesetzesentwurf der PDS<sup>332</sup> wies das Gericht darauf hin, dass der Vorschlag, die Vorschrift ersatzlos zu streichen, vorgelegen habe, aber nicht Gesetz geworden sei. Im Wesentlichen wurde festgestellt, dass es bei der nach Art. 297 maßgeblichen Einwohnerzahl nur auf die Zahl der Einwohner mit Hauptwohnsitz ankomme und eine Sperrbezirksverordnung, die an eine Einwohnerhöchstzahl geknüpft ist, ihre Rechtsgrundlage bei Überschreiten der Einwohnerzahl nur dann verliere, wenn die Einwohnerzahl „offensichtlich auf Dauer“ überschritten wird. Dies war in dem vom Bundesverwaltungsgericht zu entscheidenden Zeitraum von zwei Monaten nicht der Fall. Die Sperrbezirksverordnung von Speyer wurde daher in für den in dem Verfahren maßgeblichen Zeitraum im Herbst 2001 für rechtmäßig befunden.

In dem in Bezug genommenen Urteil des OVG Lüneburg vom 24. 10. 2002<sup>333</sup> finden sich Ausführungen zur Verfassungsmäßigkeit von Artikel 297 EGStGB. Das Gericht stellte fest, Art. 297 EGStGB sei eine Berufsausübungsregelung, die vom Regelungsvorbehalt des Art. 12 I 1 Satz 2 GG gedeckt sei. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungs-

<sup>328</sup> Vgl. BayVerfGH, NJW 1983, 2188 ff; BayVerfGH GewArch 1979, 70: in diesen Entscheidungen wurde offen gelassen, ob Prostitution den Schutz des Art. 12 I GG genießen könne, weil ein Verstoß gegen Art. 12 I GG in jedem Falle nicht gegeben sei.

<sup>329</sup> BVerwG GewArch 1973, 192, 193

<sup>330</sup> VGH Bad.-Württ. DÖV 1978, 848, 851

<sup>331</sup> BVerwG, Juris Dok. Nr. WBRE410010424

<sup>332</sup> BT-Drucksache 14/4456

<sup>333</sup> OVG Lüneburg Juris Dok. MWRE002760300

gerichts könne in die Freiheit der Berufsausübung eingegriffen werden, wenn vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls dies zweckmäßig erscheinen lassen. Die Einschränkung der Prostitution durch Sperrbezirksverordnungen entspreche diesen Anforderungen. An dieser Einschätzung habe sich auch durch das Prostitutionsgesetz nichts geändert. Das ProstG verfolge nach Wortlaut, Systematik, Sinn und Zweck sowie der Entstehungsgeschichte allein bestimmte zivil-, sozialversicherungs- sowie strafrechtliche Ziele, ohne weitere bisher bestehende gesetzgeberische Wertungen zu verändern. Ein Verstoß gegen Artikel 14 I 1 GG liege schon deshalb nicht vor, weil es sich bei Art. 297 EGStGB um eine gesetzliche Konkretisierung der Sozialbindung des Eigentums handle, die mit Art. 14 GG im Einklang stehe. Ohne weitere Begründung stellte das OVG Lüneburg fest, dass Art. 297 EGStGB auch vom Gesetzesvorbehalt des Art. 2 I GG gedeckt sei.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hatte sich mit der Rechtmäßigkeit einer Sperrbezirksverordnung für Darmstadt zu befassen. Er stellte in der Entscheidung vom 31. 10. 2003<sup>334</sup> die Vereinbarkeit von Art. 297 EGStGB mit höherrangigem Recht fest. Zur Begründung wurde auf ein Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes<sup>335</sup> aus dem Jahr 1982 sowie auf das zuvor erläuterte Urteil des OVG Lüneburg<sup>336</sup> verwiesen.

Der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hatte über die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision gegen das Urteil des hessischen Verwaltungsgerichtshofs zu entscheiden. Mit Beschluss vom 3. November 2004 wurde die Beschwerde zurückgewiesen. Mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsnorm Art. 297 EGStGB befasste sich die Entscheidung nicht. Offenbar wurde diese Frage vom Antragsteller nicht in zulässiger Weise zum Gegenstand des Nichtzulassungsverfahrens gemacht.

Hinzuweisen ist noch auf zwei – soweit ersichtlich nicht veröffentlichte – Beschlüsse des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 7. 6. 2004<sup>337</sup> und vom 20. 8. 2004<sup>338</sup>, die sich mit einer einzelnen Regelung der Sperrbezirksverordnung für die Stadt München befassen und diese für rechtmäßig befanden. Beide Beschlüsse betreffen eine im Rahmen der Normenkontrollklage beanstandete Regelung der Sperrbezirksverordnung für eine bestimmte Straße. Die Frage der Übereinstimmung der Ermächtigungsgrundlage mit höherrangigem Recht wurde nicht angesprochen.

### **3.3.1.2 Diskussion der neueren Rechtslage**

Eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes fand nicht statt. Der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts entzog sich dieser Diskussion und verwies auf das OVG Lüneburg. Die Problematik wurde offenbar auch vom Kläger des Verfahrens nicht vorgetragen. Widersprüchlich ist die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in der Frage, welche Auswirkungen das ProstG auf die Anwendung von dort nicht ausdrücklich geregelten Vorschriften des öffentlichen Rechts haben kann. Während der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts im Zusammenhang mit dem Gaststättengesetz eine Auswirkung der gesetzgeberischen Grundentscheidung für das ProstG auch im öffentli-

---

<sup>334</sup> Hessischer Verwaltungsgerichtshof Juris Dok. MWRE 106370400

<sup>335</sup> NJW 1983, 2188

<sup>336</sup> S.O.

<sup>337</sup> Az. 24 NE 04.266

<sup>338</sup> Az. 24 NE 04.257

chen Recht bejaht hat<sup>339</sup>, wird eine derartige Wirkung vom OVG Lüneburg, dessen Ansicht der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts sich zu eigen macht, verneint.

Das OVG Lüneburg hat sich etwas genauer mit der Frage der Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht befasst, aber dann nicht nach den einzelnen Regelungen des Art. 297 EGStGB unterschieden, obgleich diese sich in ihrer Eingriffsintensität stark unterscheiden.

In der juristischen Literatur ist die Legitimation des Straftatbestandes der Ausübung der verbotenen Prostitution (§ 184 d StGB) umstritten. Fischer weist darauf hin, dass die Vorschrift nach Inkrafttreten des ProstG „noch fraglicher“ geworden sei. „Da nach § 1 ProstG wirksame rechtlich geschützte Prostitutionsverträge frei geschlossen werden können, geht das Unrecht der Tat nach § 184d im Kern nicht über das von Verstößen z. B. gegen § 24 I 1 Nr. 2 LadenschlG hinaus.“<sup>340</sup> Hörnle führt aus, wenn man davon ausgehe, dass Strafnormen Rechtsgüter schützen sollen, sei § 184 d „die fragwürdigste Norm im 13. Abschnitt des StGB“.<sup>341</sup> Da eine Belästigung im Tatbestand nicht vorausgesetzt wird, werde der hartnäckige Verwaltungsungehorsam bestraft. Aber auch soweit es um eine (allenfalls geringfügige) Belästigung Erwachsener gehe, sei ein strafrechtliches Verbot kaum zu rechtfertigen. Gleichzeitig weist Hörnle darauf hin, dass die Praxis von § 184d StGB mit durchschnittlich 243 Verurteilungen im Jahr nicht selten Gebrauch mache, allerdings mit erheblichen regionalen Unterschieden.<sup>342</sup>

Von Galen weist darauf hin, dass die Begrenzung der Auswirkungen der gesetzgeberischen Entscheidung, die im ProstG zum Ausdruck kommt, auf die dort ausdrücklich geregelten Bereiche dem Gebot der Einheit des Rechts widerspreche. Wenn der Gesetzgeber das Sittenwidrigkeitsurteil über die Prostitution im Zivil- und Sozialversicherungsrecht beseitige, könne das nicht ohne Folgen für andere Rechtsgebiete bleiben. Andernfalls käme man in den verschiedenen Rechtsgebieten zu widersprüchlichen Wertungen hinsichtlich der gleichen grundrechtlich geschützten Tätigkeit.<sup>343</sup>

Davon ausgehend, dass das ProstG der Prostitution zur endgültigen Anerkennung als Beruf im Sinne des Artikel 12 I Satz 1 GG verholfen hat, stellt sich für von Galen die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des Art. 297 EGStGB und namentlich nach der Vereinbarkeit mit Art. 12 I Satz 1 GG neu.<sup>344</sup>

### 3.3.2 Unterschiedliche Ausgestaltung von Sperrbezirksverordnungen

Der Erlass von Sperrbezirksverordnungen erfolgt durch die Landesregierungen bzw. die von ihnen dazu ermächtigten Behörden. Nicht alle Landesregierungen oder Kommunen machen von der Möglichkeit, die Prostitution durch entsprechende Verordnungen zu regeln,

<sup>339</sup> „Swingerclub“-Entscheidung vom 6. November 2002, Juris Dok. Nr. WBRW410009545

<sup>340</sup> Vgl. Fischer Rdz. 2 zu § 184 d StGB (§ 24 LadenschlG regelt Verstöße gegen das LadenschlG als Ordnungswidrigkeit).

<sup>341</sup> Hörnle in MK § 184 d Rdz. 2 mit zahlreichen Hinweisen auf die Kritik in der Literatur

<sup>342</sup> Hörnle in MK § 184 d Rdz. 2

<sup>343</sup> v. Galen 2004

<sup>344</sup> v. Galen 2004, Rdz. 382



Gebrauch. So haben von den im Rahmen dieser Studie näher untersuchten Modellregionen<sup>345</sup> das Land Berlin und die Stadt Rostock keine Sperrbezirksverordnungen erlassen.

Die in den anderen Städten geltenden Verordnungen unterschieden sich zum Teil stark in ihren inhaltlichen Regelungen. Die Bandbreite reichte vom alleinigen Verbot der Straßenprostitution in bestimmten Innenstadtgebieten (Hannover) bis hin zum großflächigen Verbot der Anbahnung und Ausübung der Prostitution (München). Einige Verordnungen verboten in den beschriebenen Gebieten Prostitution generell (Dortmund, Stuttgart), andere unterschieden zwischen „Prostitution auf öffentlichen Straßen, Wegen, Plätzen und Anlagen“ (Straßenprostitution) und „Prostitution“ (d. h. alle Formen der Prostitution), die jeweils in unterschiedlichen Gebieten (Frankfurt/Main, Leipzig) oder in unterschiedlichen Gebieten und zu verschiedenen Zeiten verboten war (München). Dabei wurde vereinzelt noch zwischen „Anbahnung und Ausübung“ und „Ausübung“ differenziert.

Teilweise galten die Sperrbezirksverordnungen seit Jahrzehnten unverändert<sup>346</sup>, teilweise wurden sie innerhalb der letzten Jahre modifiziert<sup>347</sup> oder durch neue Rechtsverordnungen abgelöst<sup>348</sup>.

Der Erlass der Sperrbezirksverordnung erfolgte durch unterschiedliche Behörden wie z. B. die Bezirksregierung Hannover, das Regierungspräsidium Leipzig, das Regierungspräsidium Darmstadt für die „Verordnung zum Schutze der Jugend und des öffentlichen Anstandes in Frankfurt am Main“ oder die Regierung von Oberbayern für die „Verordnung über das Verbot der Prostitution zum Schutze des öffentlichen Anstandes und der Jugend in München“.

Die für den Erlass zuständigen Stellen entsprechen in der Regel den Anträgen der Kommunen. Sie können aber auch, wie beim Erlass der letzten Münchener Sperrbezirksverordnung 2004, davon abweichen und über den vorliegenden Antrag hinausgehen. Die auch vor dem Hintergrund des Prostitutionsgesetzes geführte Debatte um die Münchener Sperrbezirksverordnung ist noch nicht abgeschlossen, es liegen erneute Stadtratsanträge zur geltenden Verordnung vor.<sup>349</sup>

### 3.3.3 Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die jeweilige Praxis

In keiner der untersuchten Modellregionen wirkte sich das ProstG auf die bisherige Praxis der Reglementierung der Prostitution durch Sperrbezirksverordnungen aus und es wurde

---

<sup>345</sup> Berlin, Dortmund, Frankfurt/Main, Hannover, Leipzig, Rostock, München und Stuttgart

<sup>346</sup> in Dortmund seit 1975, in Stuttgart seit 1978

<sup>347</sup> In Frankfurt/Main wurden seit 1986 drei Veränderungen, z. T. auch redaktioneller Art, vorgenommen. Dabei wurden vormals ausgewiesene Gebiete gestrichen und neue aufgenommen.

<sup>348</sup> In Leipzig trat im Dezember 2000 eine neue Sperrbezirksverordnung in Kraft, die die vorherige vom Juni 1992 samt Sperrbezirksveränderungsordnung vom Januar 1995 ersetzte. In München gilt seit 1. Januar 2004 eine neue Sperrbezirksverordnung, die die seit 1. Januar 1991 geltende ersetzte.

<sup>349</sup> Zur weiteren Diskussion fand im Februar 2005 ein Stadtratshearing „Prostitution in München“ statt, zu dem u. a. auch Vertreterinnen und Vertreter von Polizei und Ordnungsämtern aus anderen Bundesländern eingeladen wurden. In der Einladung wurde auf das ProstG und dessen Intention, die Lebens- und Arbeitssituation von Prostituierten zu verbessern, Bezug genommen und sich Anregungen dazu versprochen, „wie mit dieser schwierigen Thematik künftig in München umgegangen werden könnte“ (Landeshauptstadt München, S. 3).

weder in Regionen mit, noch in Regionen ohne Sperrbezirksverordnung seitens der zuständigen Behörden eine Veranlassung gesehen, an der bisherigen Praxis etwas zu ändern.

In Rostock sah die Polizei in einer Sperrbezirksverordnung zwar auch Vorteile für die Ermittlungstätigkeit, die Forderung nach einem entsprechenden Erlass wurde aber nicht erhoben.

„Mit der Sperrbezirksverordnung ist in dem Bereich dann alles transparent und kontrollierbar, das ist ein Vorteil. So haben wir natürlich die Situation, dass wir immer sehr sorgfältig gucken müssen, wo entwickelt sich was. Man ist immer ein bisschen hinterher hinter der Entwicklung. Es tun sich Nischen auf, wo sich auch Kriminalität abspielt, hinter die man nicht kommt. Das ist dann eben die Schattenseite.“ (R/P/52)

Die Leiterin des Berliner Dezernats für Rotlicht- und Schleusungskriminalität sieht die polizeiliche Arbeit durch eine fehlende Sperrbezirksverordnung nicht beeinträchtigt.

„Wir (...) vermerken keine Beschränkung oder Eingrenzung unserer polizeilichen Handlungsmöglichkeiten durch eine nicht existierende Sperrbezirksverordnung. Wir können genauso handeln und agieren in Berlin wie in anderen Städten auch und ich denke, wir sind sehr effizient in unserer Bekämpfung der Rotlichtkriminalität. (...) Würde man mich fragen, brauchen Sie in Berlin eine Sperrbezirksverordnung, (...), würde ich antworten: Nein, wir brauchen sie nicht und sind bis jetzt auch ohne Sperrbezirksverordnung ausgekommen.“<sup>350</sup>

Auch auf Senatsebene wurden einige Jahre zurückliegende Überlegungen zum Erlass einer Sperrbezirksverordnung nicht weiter verfolgt.<sup>351</sup>

In den Städten mit Sperrbezirksverordnung wurde nach wie vor die Einhaltung der jeweiligen Sperrbezirksverordnung von den zuständigen Behörden kontrolliert. Geltende Sperrbezirksverordnungen wurden beispielsweise von der Münchener Polizei als sinnvolles Instrument gesehen, um das Entstehen illegaler Prostitutionsbetriebe zu unterbinden, illegale Strukturen im Prostitutionsbereich, insbesondere Menschenhandel, aufdecken und die so genannten Hintermänner belangen zu können.

„Die Frage, ob es sinnvoll ist oder nicht, polizeilich gesehen können wir nur sagen, wir halten es nach wie vor für sinnvoll. (...) Wir hatten letztes Jahr eine Kontrolle im Sperrbezirk (...) als Einstieg, und wir haben dann in Folge gegen einen Menschenhändlerring mit zehn Personen über ganz Süddeutschland verteilt und Österreich ermittelt. Aber das war der erste Punkt, wo wir den Ansatz gefunden haben. (...) Bei wiederholtem Verstoß wird's ja sogar eine Straftat, da ist die Prostituierte in einer gewissen Drucksituation, und wenn sie dann Geständnisse ablegt insoweit, was ihre Hinterleute, ihre Zuhälter anbelangt, dann kann sie erwarten, dass sie in ihrem Verfahren relativ glimpflich davon kommt. Wenn man aber das so gesehen als Druckmittel gar nicht mehr hat, sondern wenn sie sagt: ‚Was willst denn du eigentlich von mir, ich kann doch hier arbeiten‘, dann wird auch die Gesprächsbereitschaft gegen Null sinken.“ (M/P/17ff)

Demgegenüber äußerte sich ein Dortmunder Polizeibeamter zur Frage der Sperrbezirksverordnung eher neutral.

„Wir verfolgen Straftaten dann, wenn sie anfallen. Wir sind nicht diejenigen, die entweder dafür oder dagegen (*eine Sperrbezirksverordnung, d. Verf.*) sind.“ (D/P/53)

---

<sup>350</sup> Rudat 2005, S. 20

<sup>351</sup> Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres vom 1. September 2004

Die Kommunen sahen in der Regel offenbar keinen Anlass, geltende Sperrbezirksverordnungen vor dem Hintergrund des ProstG zu verändern. Den Innenministerien der Länder lagen keine entsprechenden Anträge vor. Einzelne hessische Kommunen hatten jedoch Klärungsbedarf dahingehend, ob das ProstG auch Auswirkungen auf den Bestand oder Erlass von Sperrbezirksverordnungen hat. Dies wurde vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport verneint.

„Es wurden vereinzelt Anfragen dahingehend gestellt, ob das ProstG unmittelbare Konsequenzen auf den Bestand oder Erlass von Sperrbezirksverordnungen hat. Diese wurden dahingehend beantwortet, dass es Sinn und Zweck des Gesetzes ist, die Situation der Prostituierten in zivil- und sozialversicherungsrechtlicher Hinsicht zu verbessern.

Hierzu ergänzend soll die Schaffung günstiger Arbeitsbedingungen nicht mehr strafbar sein. Das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten zielt in erster Linie auf die zivilrechtliche Behandlung des vereinbarten Entgelts und die sozialrechtliche Behandlung der Prostituierten ab. Die Ausübung der Prostitution in so genannten Sperrbezirken stellt nach wie vor eine Ordnungswidrigkeit dar.

Durch das ProstG wird nicht etwa gefordert, dass die Prostitution an allen Orten ohne Einschränkungen ausgeübt werden darf. Vielmehr sind sachgerechte, einschränkende Regelungen in Form von Sperrbezirksverordnungen nach wie vor zulässig, was gerade zum Zwecke des Jugendschutzes von Bedeutung ist.“<sup>352</sup>

Auch in Bezug auf die Verfolgung von Verstößen gegen Sperrbezirksverordnungen hat sich nach Auskunft von über die Modellregionen hinaus schriftlich befragten Landeskriminalämtern sowie Polizeidirektionen und Kriminalpolizeiinspektionen nichts geändert.

### **3.3.4 Einschätzungen zu Sperrbezirken aus unterschiedlichen Perspektiven**

#### *Strafverfolgungsbehörden und Generalstaatsanwaltschaften*

In den Fragebögen, mit denen die Strafrechtskammern der Amts-, Land- und Oberlandesgerichte, Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden nach den Auswirkungen des ProstG auf ihre Praxis befragt wurden, wurden auch Meinungen zur Ausstrahlwirkung des ProstG auf andere Normen erfragt. Zum Thema Sperrbezirksverordnungen wurde eine abgestufte Zustimmung bzw. Ablehnung dazu erbeten, ob nach Inkrafttreten des ProstG die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Sperrbezirksverordnungen sowie die entsprechenden Sanktionsmöglichkeiten bei einem Verstoß eine unrechtmäßige Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit von Prostituierten darstelle. Die meisten Befragten sahen hierin keine unrechtmäßige Beschränkung.

---

<sup>352</sup> Schreiben des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 31. August 2004, S. 4f.

Tabelle 12: Einschätzung von Strafverfolgungsbehörden: Unrechtmäßige Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit durch Sperrbezirke?<sup>353</sup>

	Stimme voll und ganz zu	Stimme bedingt zu	Stimme eher nicht zu	Stimme gar nicht zu
Polizei (N=19)*	3 (16 %)	5 (26 %)	4 (21 %)	7 (37 %)
Staatsanwaltschaften (N=58)*	4 (7 %)	6 (10 %)	23 (40 %)	25 (43 %)
Amtsgerichte (N=17)*	1 (6 %)	2 (12 %)	3 (18 %)	11 (65 %)
Landgerichte (N=35)*	2 (6 %)	2 (6 %)	13 (37 %)	18 (51 %)
Oberlandesgerichte (N=5)*	1	1	1	2
<b>Gesamt (N=134)**</b>	<b>11 (8 %)</b>	<b>16 (12 %)</b>	<b>44 (33 %)</b>	<b>63 (47 %)</b>

\* Hier wurden nur diejenigen berücksichtigt, die sich zu dem Statement äußerten. Die Prozentangaben in diesen Zeilen beziehen sich auf die befragten Gruppen.

\*\* Die Prozentangaben in dieser Zeile beziehen sich auf die Gesamtzahl der Antworten, N=134.

Generalstaatsanwälte wurden anhand eines Fragenkatalogs um ihre Einschätzungen der Auswirkungen des ProstG gebeten. Die meisten leiteten diesen an Oberstaatsanwaltschaften in ihrem Zuständigkeitsbereich weiter. Unter anderem wurde gefragt, wie sie die Vereinbarkeit der Neubewertung von Prostitution mit der Ermächtigungsgrundlage für Sperrbezirke sowie mit § 184 d StGB nach Inkrafttreten des ProstG beurteilen. Von den 25 zu dieser Frage vorliegenden Äußerungen gaben sechs Befragte keine Einschätzung ab, sie verwiesen in der Regel auf mangelnde Praxis in ihrem Zuständigkeitsbereich. Die Mehrheit (16) bejahte die Vereinbarkeit. Einige von ihnen äußerten sich jedoch lediglich zur Vereinbarkeit mit der Strafrechtsnorm.

„Die gesetzliche Rechtfertigung für die Ausweisung von Sperrbezirken besteht im Schutz der Jugend und des öffentlichen Anstandes. Die Bewertung öffentlich wahrnehmbarer Prostitution als Jugendgefährdung bzw. Anstoß erregend wird durch das ProstG nicht negiert. Diesem kann nur die Aussage entnommen werden, dass die Rechtsordnung die freiverantwortliche Entscheidung einer Prostituierten für ihren Erwerb respektiert. Es ist daher von einer Vereinbarkeit beider Normen auszugehen.“<sup>354</sup>

Ein Befragter stützte seine Zustimmung zur Vereinbarkeit darauf, dass Verträge über sexuelle Dienstleistungen nach wie vor sittenwidrig seien:

„Da entgeltliche Verträge über sexuelles Verhalten nach wie vor, also auch nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes, sittenwidrig sind, halte ich die mit dem Prostitutionsgesetz verbundene Neubewertung von Prostitution mit der Ermächtigungsgrundlage, Sperrbezirke zu schaffen, sowie mit § 184 d StGB (§ 184 a StGB alter Fassung) für vereinbar.“<sup>355</sup>

<sup>353</sup> Die Zustimmung bzw. Ablehnung ist nicht gleichzusetzen mit der Zustimmung bzw. Ablehnung von Sperrbezirksverordnungen. Hier wurde eine rechtliche Beurteilung zur Ausstrahlungswirkung des ProstG erbeten, nicht die persönliche Meinung, ob Sperrbezirke abgeschafft werden sollten oder nicht.

<sup>354</sup> Schreiben des Leitenden Oberstaatsanwaltes Dresden vom 22. Oktober 2004, S. 4

<sup>355</sup> Schreiben des Leitenden Oberstaatsanwaltes Bautzen vom 21. Oktober 2004, S. 2

Einzelne Befragte sahen einen Wertungswiderspruch zwischen dem ProstG und der Ermächtigungsgrundlage für Sperrbezirksverordnungen bzw. § 184d StGB, stellten Sperrbezirksverordnungen aber grundsätzlich nicht in Frage.

„§ 184d StGB steht m. E. nicht im Einklang mit der gesetzlichen Neubewertung der Prostitution. Geschütztes Rechtsgut des § 184d StGB ist das ‚Allgemeininteresse an der Vermeidung von mit der Prostitution verbundenen Belästigungen und Gefahren‘. Nachdem die Ausübung der Prostitution ein rechtlich gebilligtes, nicht mehr als sittenwidrig eingestuftes Verhalten ist, erscheint die Ahndung einer Überschreitung der zeitlichen und örtlichen Grenzen als krimineller Verstoß selbst dann nicht plausibel, wenn der Verstoß beharrlich erfolgt. M. E. würde es eher dem Gebot der Verhältnismäßigkeit entsprechen, wenn es auch insoweit mit den Bußgeldtatbeständen der §§ 119, 120 OWiG sein Bewenden hätte.“<sup>356</sup>

### *Prostituierte und Betreiber und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben*

Die schriftlich befragten Prostituierten und Betreiber bzw. Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben äußerten sowohl ablehnende wie auch befürwortende Meinungen zu Sperrbezirken. Zwar stimmte der größte Teil dem Statement „Sperrbezirke sollten abgeschafft werden“ zu, etliche lehnte diese Aussage jedoch auch ab. Bei den befragten Prostituierten spielte es keine entscheidende Rolle, ob sie haupt- oder nebenberuflich der Prostitution nachgingen.

Tabelle 13: Sollten Sperrbezirke abgeschafft werden?

	ja	eher ja	eher nein	nein
Prostituierte (N=305)*	124 (40,7 %)	46 (15,1 %)	51 (16,7 %)	51 (16,7 %)
Betreiber/innen (N=22)	10 (46 %)	4 (18 %)	2 (9 %)	6 (27 %)

\* 33 (10,8 %) Befragte machten hierzu keine Angaben

Von interviewten Prostituierten, die sich gegen weitreichende Sperrbezirksverordnungen aussprachen, wurde der ihnen zugrunde liegende Aspekt des Jugendschutzes jedoch grundsätzlich akzeptiert.

„(...) die Sperrbezirksverordnung als nichtig zu erklären oder zumindest dahingehend zu lockern, dass man sagt, in Privatwohnungen und in Hotels oder beim Kunden selbst ist die Sache erlaubt. Das würde eigentlich reichen, weil die Sperrbezirksverordnung kann ich schon irgendwo verstehen. Gerade was den Straßenstrich angeht, das ist dann halt doch etwas bedenklich, wenn die Frauen oder Männer leicht bekleidet auf den Straßen herumstehen und dann Kinder vorbeilaufen, die Fragen stellen. Wobei ich mir jetzt auch sage, Kinder gewöhnen sich daran. Aber gut, es muss nicht sein. Dahingehend kann ich sie auch verstehen.“ (P m 1/22)

Darüber hinaus hatten die weitaus meisten Prostituierten Verständnis für Anwohnerinnen und Anwohner, die sich durch das von Prostitutionskunden verursachten Verkehrsaufkommen gestört fühlten.<sup>357</sup>

<sup>356</sup> Schreiben der Generalstaatsanwaltschaft Braunschweig vom 19. Oktober 2004, S. 4

<sup>357</sup> Von 292 Befragten stimmten 51,4 % (150) dem Statement „Ich habe Verständnis für Anwohner/innen, die sich vom Freierverkehr gestört fühlen“ uneingeschränkt und weitere 21,9 % (64)

### *Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen*

Von den schriftlich befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Fachberatungsstellen für Prostituierte und Beratungsstellen für sexuell übertragbare Erkrankungen (STD-Beratungsstellen) sprach sich die Mehrheit eindeutig gegen Sperrbezirke aus und nur Einzelne befürworteten sie uneingeschränkt.<sup>358</sup>

Die Ablehnung von Sperrbezirken musste jedoch nicht bedeuten, dass Prostitution auch in Wohnhäusern uneingeschränkt befürwortet wurde.

„Ich bin der Auffassung, dass eine Sperrbezirksverordnung nicht mehr notwendig ist. Eine Frau, die einzeln in einem Appartement arbeitet und vielleicht vier oder fünf Gäste am Tag hat, da wird sicherlich keine Gefahr ausgehen und keine Lärmbelästigung. Wenn sich ein Großbetrieb in der Stadt niederlässt, dann wird er genauso geprüft wie eine Diskothek oder Gastronomie, das ist vollkommen normal. Von daher bin ich der Ansicht, dass eine Sperrbezirksverordnung wirklich überflüssig ist. (...) Der Sperrbezirk bezieht sich ja meistens auf die Innenstadtbereiche, wo sich überwiegend Gewerbetreibende niedergelassen haben. Und wenn eine Prostituierte sich in einem Bürogebäude niederlässt, das ist ja kein Wohngebiet. Auf Wohnhäuser bezogen bin ich der Meinung, das muss nicht sein, dass in einem Mehrfamilienhaus, wo Kinder ein und aus gehen, sich dort ein Appartement mit Prostitution befindet.“ (D/FB/57ff)

### **3.3.5 Zusammenfassung und erste Bewertung**

In der neueren Rechtsprechung zu Art. 297 EGStGB wird auch vor dem Hintergrund des ProstG hierin keine unzulässige Beschränkung der Freiheit der Berufsausübung gesehen und die Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage für Sperrbezirksverordnungen bejaht. In der juristischen Literatur ist die Legitimation des Straftatbestandes der Ausübung der verbotenen Prostitution (§ 184d StGB) nach Inkrafttreten des ProstG umstritten und wird als fraglich bezeichnet. Auch wird von einzelnen Autoren die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des Art. 297 EGStGB aufgeworfen.

Befragte Polizeibehörden, Staatsanwaltschaften und Strafgerichte sahen mehrheitlich in Art. 297 EGStGB und den Vorschriften, die den Verstoß dagegen ahnden, keine unrechtmäßige Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit von Prostituierten. Ein kleinerer Teil schätzte dies jedoch anders ein. Befragte Generalstaatsanwaltschaften und Leitende Oberstaatsanwälte/-anwältinnen bejahten mehrheitlich die Vereinbarkeit der Neubewertung von Prostitution durch das ProstG mit Art. 297 EGStGB sowie § 184d StGB. Vereinzelt wurde zwar ein Wertungswiderspruch vor allem zwischen dem ProstG und § 184d StGB gesehen, Sperrbezirksverordnungen wurden aber nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Bislang hat sich das ProstG nicht auf die bisherige Praxis der Reglementierung der Prostitution durch Sperrbezirksverordnungen ausgewirkt. In den Modellregionen sahen die zuständigen Behörden keinen Anlass, an ihrer bisherigen Praxis etwas grundlegend zu ändern. Dort,

---

bedingt („eher ja“) zu. Nur 6,8 % (20) lehnten es uneingeschränkt ab, weitere 9,9 % (29) lehnten es bedingt ab („eher nein“). 9,9 % (29) äußerten sich hierzu nicht.

<sup>358</sup> Von 80 Befragten stimmten 55,0 % (44) dem Statement „Sperrbezirke sollten abgeschafft werden“ uneingeschränkt und 23,8 % (19) bedingt zu („eher ja“). 7,5 % (6) lehnten es bedingt („eher nein“) und 2,5 % (2) uneingeschränkt ab.

wo es keine Sperrbezirksverordnungen gab, wurden sie auch in Zukunft nicht für erforderlich gehalten. In Kommunen mit entsprechenden Verordnungen wurde ihre Existenz nicht in Frage gestellt. In der Diskussion um die Ausgestaltung entsprechender Verordnungen wurde jedoch auch auf das ProstG Bezug genommen. Einzelne Kommunen meldeten auch dahingehenden Informationsbedarf beim Innenministerium an.

Die Ablehnung und Befürwortung von Sperrbezirksverordnungen ging quer durch alle befragten Gruppen. Die Abschaffung von Sperrbezirken wurde weder von befragten Prostituierten, Betreiber und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben noch von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Beratungsstellen einhellig befürwortet. Zwar sprachen sich die meisten für die Abschaffung von Sperrbezirken aus. Vor dem Hintergrund der mit Sperrbezirken verbundenen Einschränkungen der Prostitutionsausübung und stattfindenden Kontrollen wäre jedoch durch Prostituierte und Betreiber und Betreiberinnen eine größere Befürwortung der Abschaffung zu erwarten gewesen. Allerdings könnte damit auch die Sorge vor einer größeren Konkurrenz durch andere Prostituierte bzw. die Ansiedelung weiterer Prostitutionsbetriebe verbunden sein. Die weitaus meisten Prostituierten äußerten Verständnis für Anwohnerinnen und Anwohner, die sich durch das von Prostitutionskunden verursachte Verkehrsaufkommen gestört fühlten. Dies ist insbesondere bei der Straßenprostitution der Fall. Die Wohnungsprostitution sowie Haus- und Hotelbesuche wurden als deutlich weniger störend bezeichnet.

Vor dem Hintergrund der nachteiligen Auswirkungen von Sperrbezirken auf die Arbeitssituation von Prostituierten würden Streichungen von Sperrbezirksverordnungen bzw. Lockerungen der vorliegenden Verordnungen deutlich zur Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen beitragen. Der sich wandelnde gesellschaftliche Umgang mit Prostitution und ihrer Neubewertung durch den Gesetzgeber als nicht mehr sittenwidrige Tätigkeit sind Ansatzpunkte, um über die Notwendigkeit von Sperrbezirksverordnungen nachzudenken. Es wäre zu prüfen, welche Art der Prostitution den „öffentlichen Anstand“ gefährdet und wie der Gedanke des Jugendschutzes gewährleistet werden könnte. Weiterhin stellt sich vor dem Hintergrund der durch das Prostitutionsgesetz erfolgten zivilrechtlichen Anerkennung der Prostitution als sozialversicherungspflichtige Tätigkeit erneut die Frage nach der Zulässigkeit der Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Sperrbezirksverordnungen, Art. 297 EGStGB, sowie der strafrechtlichen Verfolgung des wiederholten Verstoßes gegen Sperrgebietsverordnungen durch § 184 d StGB als möglicherweise unzulässige Einschränkungen der Berufsausübung.

### 3.4 Besteuerung von Einnahmen aus der Prostitution

Das ProstG trifft keine Regelungen für die Besteuerung der Einnahmen von Prostituierten. Einkünfte aus der Prostitution oder dem Betreiben eines Prostitutionsbetriebes waren trotz der Bewertung der Prostitution als sittenwidrig schon immer steuerpflichtig. Für die Besteuerung ist es unerheblich, ob ein Verhalten, das den Tatbestand eines Steuergesetzes erfüllt, gegen ein gesetzliches Verbot oder die guten Sitten verstößt. Das ProstG bildete jedoch den Hintergrund für vermehrte Diskussionen und Fragen zu Art und Umfang der Besteuerung von Prostitutionseinkünften.

So nahm der Bundesrechnungshof 2003 das Gesetz zum Anlass, die Besteuerung der Prostituierten, Zuhälter und Betreiber und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben zu prüfen. Er nahm an, dass weniger als 1 % der in Deutschland tätigen Prostituierten steuerlich erfasst sind, konstatierte eine „unzureichende Besteuerung im Rotlichtmilieu“<sup>359</sup> und schätzte die Steuerausfälle auf jährlich mehr als 2 Milliarden Euro.<sup>360</sup> Er hielt das übliche Verfahren der Einzelveranlagung bei Prostituierten für wenig erfolgreich und empfahl ein rechtlich abgesichertes pauschaliertes Besteuerungsverfahren. In einigen Bundesländern wird bereits seit etlichen Jahren ein pauschaliertes Besteuerungsverfahren praktiziert.

In den im Rahmen der Untersuchung durchgeführten regionalen Runden und Fokusgruppen wurde immer wieder die Besteuerung von Prostituierten thematisiert. So berichteten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Fachberatungsstellen von verstärkten Aktivitäten der Finanzämter, Prostituierte zur Versteuerung ihrer Einkünfte heranzuziehen und der Sorge ihrer Klientinnen und Klienten vor hohen Steuernachforderungen, wenn sie vor dem Hintergrund des ProstG ihre langjährige Tätigkeit „auf legale Füße“ stellen und sich auch steuerlich anmelden wollen. In diesem Zusammenhang wurde von verschiedenen Seiten die Forderung nach einem Verzicht der Finanzämter auf weit reichende Steuernachforderungen ins Gespräch gebracht. Steuernachforderungen sollten nur bis zum ersten Geltungstag des ProstG, dem 1. Januar 2002, erhoben werden.<sup>361</sup> Wir gehen daher an dieser Stelle auch auf Fragen der Besteuerung von Einkünften aus der Prostitution ein.

#### 3.4.1 Rechtslage

##### 3.4.1.1 Vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes

Der Große Senat des Bundesfinanzhofs entschied durch Urteil vom 23. Juni 1964, dass eine Besteuerung der Einkünfte von Prostituierten aus Gewerbebetrieb gem. § 15 EStG nicht in Betracht komme, sondern als Einkünfte aus sonstigen Leistungen gem. § 22 Nr. 3 EStG zu erfolgen habe. Die Einkünfte würden nicht aus einem Gewerbebetrieb erzielt, weil sich die Tätigkeit nicht als Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr darstelle. Das Ein-

<sup>359</sup> Bundesrechnungshof 2003, S. 185

<sup>360</sup> Der Bundesrechnungshof legte seiner Schätzung der Steuerausfälle die auch in der Begründung des Prostitutionsgesetzes genannte Zahl von 400.000 in Deutschland tätigen Prostituierten und einen geschätzten jährlichen Umsatz von 6 Milliarden Euro zugrunde. Es gibt jedoch weder empirisch gesicherte Erkenntnisse zur tatsächlichen Zahl der Prostituierten noch zu ihren Umsätzen.

<sup>361</sup> Bündnis 90/Die Grünen 2004



kommen sei nach § 22 Nr. 3 EStG zu versteuern, da der Begriff der sonstigen Leistungen weit zu fassen sei und alle Einkunftsarten erfasse, die nicht zu anderen Einkunftsarten gehören.<sup>362</sup> An dieser Rechtsprechung zur Besteuerung des Einkommens wurde bis zum Inkrafttreten des ProstG festgehalten, auch wenn sich kurz vorher eine mögliche Änderung der Rechtsprechung abzeichnete.

In einer Entscheidung des X. Senats zur Besteuerung eines Unternehmens, das „Telefonsex“ betreibt, wurde im Jahr 2000 obiter dictum die Rechtsprechung zur steuerrechtlichen Beurteilung von Prostitution als „möglicherweise überholt(e)“ bezeichnet.<sup>363</sup> In Anmerkungen zu diesem „Telefonsex-Urteil“ wurde in der juristischen Literatur unter Hinweis auf den Wandel gesellschaftlicher Anschauungen die Besteuerung von Prostitution als Gewerbe gefordert.<sup>364</sup>

Seit einer Entscheidung des BFH vom 4. Juni 1987<sup>365</sup> ist unbestritten, dass selbstständig tätige Prostituierte als Unternehmer bzw. Unternehmerinnen nach §§ 1 I Nr. 1, 2 I, 12 I UStG Umsatzsteuer zum heutigen Regelsatz von 16 % auf ihre Einkünfte aus selbstständig ausgeübter Tätigkeit zu entrichten haben. Bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 15 UStG können sie den Vorsteuerabzug aus Bezügen für ihr Unternehmen in Anspruch nehmen, z. B. aus den Mietzahlungen für die Anmietung von Zimmern in Bordellen, wenn die Bordellbetreiber und -betreiberinnen hierüber ordnungsgemäße Rechnungen i. S. des § 14 UStG ausstellen.<sup>366</sup>

Für Bordelle und bordellartige Betriebe war in der steuerrechtlichen Rechtsprechung und Literatur immer unumstritten, dass diese als Gewerbe zu besteuern sind. Seit einem Urteil des Bundesfinanzhofs vom 3. August 1961 ist die Besteuerung von Einkünften aus Bordellbetrieben und anderen Formen des Managements von Prostitution nach § 15 EStG unbestritten.<sup>367</sup>

Betreiber und Betreiberinnen waren ebenfalls umsatzsteuerpflichtig. Die Rechtsprechung unterschied zwischen der Besteuerung von Umsätzen aus der Vermietung von Zimmern an Prostituierte und dem Umsatz des gesamten Unternehmens, auch wenn innerhalb des Betriebes die Prostituierten Miete für die genutzten Zimmer zahlen. Seit einer Entscheidung des BFH aus dem Jahr 1961 gilt: „Wenn ein Hausbesitzer Zimmer gegen Entgelt an Prostituierte überlässt, liegt kein Mietvertrag, sondern ein Vertrag besonderer Art vor, wenn er durch Maßnahmen oder Einrichtungen eine Organisation schafft und unterhält, die die gewerbsmäßige Unzucht der Bewohnerinnen fördert.“<sup>368</sup>

Bereits vor Inkrafttreten des ProstG war unstrittig, dass auf die Einkünfte abhängig beschäftigter Prostituierter Lohnsteuer zu erheben ist, die vom Arbeitgeber einzubehalten und abzuführen ist (§§ 38 I, 41a EStG). Die Rechtsprechung hatte für das Entstehen von Lohnsteuer

---

<sup>362</sup> BFH NJW 1965, 79, 80

<sup>363</sup> BFH NJW 2000, 2919, 2920

<sup>364</sup> Anm. zu BFH Urt. v. 23. 2. 2000 (betr. Telefonsex als Gewerbebetrieb): Weber-Grellet, FR 2000, 990 und Fischer, DStR 2000, 1343

<sup>365</sup> BFHE 150, 192, 194

<sup>366</sup> Rondorf 2005, 8779

<sup>367</sup> BFHE 73, 692; Weber-Grellet in Schmidt § 15, Rdz. 45

<sup>368</sup> BFH Urteil vom 1. August 1961, BFHE 73, 714

die Sittenwidrigkeit eines Arbeitsvertrages im Hinblick auf § 40 AO als unerheblich angesehen, so dass die Erhebung dieser Steuer vom Unwerturteil unbeeinflusst war.<sup>369</sup>

### 3.4.1.2 Nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes

#### *Besteuerung selbstständiger Prostituierter*

Nach Inkrafttreten des ProstG bestand bei einzelnen Finanzämtern zunächst die Auffassung, das ProstG habe für die Besteuerung nichts geändert. Die Einkünfte der Prostituierten seien weiterhin nach § 22 Nr. 3 EStG zu versteuern.<sup>370</sup>

Anfang 2004 beschlossen jedoch die Einkommensteuerreferenten des Bundes und der Länder, Einkünfte selbstständig tätiger Prostituierter den Einkünften gemäß § 15 EStG zuzuordnen. Diese Rechtsauffassung solle in allen Fällen angewendet werden, in denen ein bestandskräftiger Einkommensteuerbescheid noch nicht vorliegt.<sup>371</sup> Damit sollte gewährleistet sein, dass spätestens ab 2004 bundesweit einheitlich eine Besteuerung der Einkommen selbstständiger Prostituierter gemäß § 15 EStG erfolgt. Prostitution ist somit als gewerbliche Tätigkeit i. S. v. § 15 EStG anzusehen, auch wenn die Tätigkeit gewerberechtlich bislang nicht als Gewerbe eingeordnet wird.<sup>372</sup>

Eine Besteuerung des Einkommens nach § 22 Nr. 3 EStG und eine Besteuerung nach § 15 EStG unterscheiden sich unter zwei Gesichtspunkten: Bei Einkommen nach § 22 Nr. 3 EStG gibt es eingeschränkte Möglichkeiten des Verlustabzuges. Die Einordnung der Tätigkeit als gewerbliche hat zur Folge, dass Gewerbesteuer gemäß § 2 GewStG zu entrichten ist. Jedoch fällt eine volle Gewerbesteuer erst ab einem Gewinn von mehr als 24.500,- Euro im Jahr an. Auch besteht gem. § 141 I Nr. 4 Abgabenordnung eine Pflicht zur Buchführung und zur Erstellung eines Jahresabschlusses, wenn der Jahresgewinn 30.000 Euro übersteigt. Den meisten Prostituierten dürften jedoch die erforderlichen Kenntnisse dafür fehlen.

<sup>369</sup> BGH NJW 1985, 208 und BGH Urteil v. 2. November 1995 DRsp CD-Rom Nr. 1996/19721

<sup>370</sup> Rundschreiben des Finanzamts Stuttgart II v. 18. November 2002 an Bordellbetreiber und Betreiberinnen und Prostituierte (nicht veröffentlicht) und Schreiben der OFD Frankfurt/Main vom 11. Februar 2002 an Dona Carmen e.V. (nicht veröffentlicht)

<sup>371</sup> vgl. Der Betrieb 2004, 1702; in diesem Sinne auch Kemper, Deutsches Steuerrecht 2005, 543, 545

<sup>372</sup> Eine Besteuerung als freier Beruf gem. § 18 EStG kommt nicht in Betracht. In § 18 I EStG ist ein Katalog von Tätigkeiten aufgeführt, die der Gesetzgeber als freie Berufe und sonstige nicht gewerbliche selbstständige Arbeit ansieht und der nach ganz herrschender Meinung für die Einordnung der dort nicht genannten Tätigkeiten maßgeblich ist.

Prostitution ist in § 18 EStG nicht erwähnt und kann auch nicht als ähnlicher Beruf im Sinne von § 18 I Nr. 1 EStG eingeordnet werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs muss ein dort nicht genannter Beruf einem der Katalogberufe, die dort aufgezählt sind, in seinen wesentlichen Punkten ähnlich sein. Eine Ähnlichkeit mit der Gruppe der genannten Berufe, eine „Gruppenähnlichkeit“ genügt nicht. Betrachtet man die in § 18 I Nr. 1 EStG aufgeführten Berufe, muss man feststellen, dass Prostitution keiner der dort genannten Tätigkeiten in ihren wesentlichen Zügen ähnlich ist.

Auch eine Einordnung unter § 18 I Nr. 3 als „sonstige selbstständige Arbeit“ ist nach der Rechtsprechung des BFH nicht möglich. Eine Tätigkeit darf nur dann als „sonstige“ i. S. v. § 18 I Nr. 3 EStG angesehen werden, wenn sie den im Gesetz genannten Tätigkeiten „ganz ähnlich“ ist. Dies trifft auf Prostitution in keiner Weise zu.

Für Betreiber und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben hat das ProstG keine Veränderungen in der steuerlichen Behandlung erbracht.<sup>373</sup>

### **3.4.2 Verfahren bei der Besteuerung der Einkünfte von Prostituierten**

Trotz einheitlicher Steuergesetze kommen bei der Besteuerung der Einkünfte von Prostituierten bundesweit unterschiedliche Verfahren zur Anwendung. Grundsätzlich erfolgt die übliche Einzelveranlagung. In Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wird darüber hinaus regional auf freiwilliger Basis<sup>374</sup> zum Teil seit etlichen Jahren ein vereinfachtes Vorauszahlungsverfahren am Betriebsort praktiziert.<sup>375</sup> Betreiber und Betreiberinnen behalten von den bei ihnen tätigen Prostituierten einen festgelegten Betrag ein und führen diesen an das Finanzamt ab (zum genauen Verfahren siehe gesonderten Anhang). Dieses Verfahren wird häufig fälschlicherweise als Pauschalsteuer bezeichnet, da die Prostituierten pro Arbeitstag unabhängig von ihren tatsächlichen Einkünften eine festgelegte pauschale Summe abführen. Es entbindet jedoch nicht von der Abgabe einer Steuererklärung, die bereits gezahlte Summe fließt als Steuervorauszahlung in die individuelle Berechnung der Steuerschuld mit ein.

Allerdings gibt es auch beim vereinfachten Verfahren Unterschiede. So wird in Rheinland-Pfalz der von den Betreiberinnen und Betreibern abgeführte Festbetrag<sup>376</sup> als Abgeltungssteuer behandelt. „Diese Beträge werden als Abgeltungssteuer für die Einkommen- und Umsatzsteuer der Prostituierten behandelt. Eine darüber hinaus gehende steuerliche Erfassung der Prostituierten erfolgt in diesen Fällen nicht.“<sup>377</sup> Demgegenüber weist das Finanzministerium Baden-Württemberg darauf hin, dass es sich nicht um eine Pauschalsteuer mit Abgeltungswirkung handelt, „sondern um ein vereinfachtes Vorauszahlungsverfahren am Betriebsort mit dem Zweck, diesen Personen die Wahrnehmung ihrer steuerlichen Pflichten zu erleichtern“<sup>378</sup>. Offenbar werden aber auch in Baden-Württemberg diese Vorauszahlungen ver-

<sup>373</sup> Bei der Umsatzsteuer kommt es nach jüngerer Rechtsprechung jedoch darauf an, ob der Betrieb für den Kunden als einheitlicher erscheint und der Betreiber bzw. die Betreiberin für den Kunden als Vertragspartner in Erscheinung tritt.<sup>373</sup> Steuerfreie Vermietungsleistungen liegen nicht vor, wenn beim Zusammentreffen von Merkmalen eines Miet- oder Pachtvertrages und Merkmalen anderer Vertragsarten nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse die Überlassung des Grundstücks oder Grundstücksteiles zum Gebrauch von anderen wesentlicheren Vertragsleistungen überdeckt wird. (BFH Beschluss vom 26. April 2002, Jurisdokument STRE200250607)

<sup>374</sup> Seitens der Finanzbehörden ist die Teilnahme grundsätzlich freiwillig. Prostituierte haben jedoch nicht immer die Wahlmöglichkeit, sondern müssen sich nach den Gegebenheiten des Betriebes richten. Einige Prostitutionsbetriebe oder gewerbliche Zimmervermietungen ziehen automatisch mit der Tagesmiete auch den Tagessteuersatz ein. Wer dort arbeiten möchte, muss das vorgegebene System akzeptieren. Wer andererseits gerne am vereinfachten Verfahren teilnehmen würde, kann es nicht, wenn der Betrieb die Teilnahme ablehnt. In einigen Betrieben können die dort Tätigen wirklich frei wählen. Für diejenigen, die am vereinfachten Verfahren teilnehmen möchten, zieht der Betrieb die Pauschale ein und überweist sie ans Finanzamt, wer das nicht möchte, muss sich selbst um seine Steuerangelegenheiten kümmern.

<sup>375</sup> In Baden-Württemberg wird im gesamten Zuständigkeitsbereich der ehemaligen Oberfinanzdirektion Stuttgart das vereinfachte Vorauszahlungsverfahren praktiziert.

<sup>376</sup> Zur Höhe des Festbetrags liegen keine Angaben vor.

<sup>377</sup> Schreiben des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz vom 16. August 2004, S. 1

<sup>378</sup> Schreiben des Finanzministeriums Baden-Württemberg vom 10. September 2004, S. 2

einzelnt durchaus als Abgeltungssteuer behandelt. So liegt uns eine Bescheinigung des Finanzamtes Ulm vor, in der einer Prostituierten bestätigt wurde, dass mit den geleisteten Vorauszahlungen die steuerlichen Verpflichtungen erfüllt wurden. „Mit der Teilnahme (*am vereinfachten Vorauszahlungsverfahren, d. Verf.*) sind die steuerlichen Verpflichtungen aus dieser Tätigkeit für oben genannten Zeitraum erfüllt, d. h. es gelten damit – unabhängig von der Höhe der Einnahmen – alle Steuern (Einkommensteuer, Solidaritätszuschlag und Umsatzsteuer) für den genannten Zeitraum als entrichtet.“<sup>379</sup>

### 3.4.3 Exkurs: Vergnügungssteuer

Unabhängig von der steuerlichen Einordnung der Einkünfte von Prostituierten bzw. von Betreiberinnen und Betreibern von Prostitutionsbetrieben beziehen einige Kommunen nach den jeweils geltenden kommunalen Vergnügungssteuersatzungen in die Vergnügungssteuerpflichtigkeit neben Striptease-Darbietungen etc. auch „sexuelle Vergnügungen“ mit ein. Auch dies steht zwar in keinem direkten Zusammenhang mit dem ProstG, sorgt aber für Diskussionsstoff und Aufregung bei Betreiberinnen und Betreibern und Prostituierten, da dadurch ihre festen Kosten steigen. Die unterschiedliche kommunale Handhabung der Besteuerung „sexueller Vergnügungen“ wird als geschäftshindernd empfunden. Ein Wettbewerbsnachteil wird insbesondere gegenüber anderen, zwar räumlich nahe gelegenen Prostitutionsbetrieben gesehen, die aber zu einer anderen Kommune gehören, die keine Vergnügungssteuer auf „sexuelle Vergnügungen“ erhebt.

So besteuert beispielsweise die Stadt Gelsenkirchen laut Vergnügungssteuersatzung vom 19. Dezember 2002 „Sexuelle Vergnügungen jeder Art in Bars, Bordellen, Swinger-Clubs oder ähnlichen Einrichtungen“ je Veranstaltungstag und angefangene zehn Quadratmeter Veranstaltungsfläche pauschal mit 5,60 Euro. Steuerschuldner ist die Betreiberin bzw. der Betreiber der jeweiligen Einrichtung.

Köln differenziert in seiner Vergnügungssteuersatzung in der Fassung vom 14. April 2004 zwischen der gezielten „Einräumung der Gelegenheit zu sexuellen Vergnügungen in Bars, Sauna-, FKK- und Swingerclubs sowie ähnlichen Einrichtungen“ (§ 2 Nr. 6) und dem „Angebot sexueller Handlungen gegen Entgelt außerhalb der in Nr. 6 genannten Einrichtungen, zum Beispiel in Beherbergungsbetrieben, Privatwohnungen, Wohnwagen und Kraftfahrzeugen mit Ausnahme von Straßenprostitution in Verrichtungsboxen“<sup>380</sup> (§ 2 Nr. 7). Für die in § 2 Nr. 6 genannten sexuellen Vergnügungen wird die Steuer nach Fläche erhoben<sup>381</sup>, für Veranstaltungen nach § 2 Nr. 7 werden unabhängig von der tatsächlichen zeitlichen Inanspruchnahme und der Anzahl der sexuellen Handlungen je Raumeinheit und angefangenem Kalendermonat pauschal 150 Euro fällig. Steuerschuldner sind die „Unternehmer der Veranstaltung (Veranstalter)“ bzw. diejenigen, die die Räumlichkeiten zur Verfügung stellen (§ 4 Nr. 1 und 2). In der Praxis wird die Vergnügungssteuer von den Betreibern/Betreiberinnen auf die Prostituierten umgelegt. So erhebt zum Beispiel ein Kölner

<sup>379</sup> Schreiben des Finanzamtes Ulm vom 8. Mai 2003

<sup>380</sup> zu den in Köln existierenden Verrichtungsboxen auf dem Straßenstrich siehe III.6.3.

<sup>381</sup> für jede angefangenen zehn Quadratmeter 2 Euro mit Erhöhung für Veranstaltungen nach 1 Uhr nachts (§ 5 Nr. 3)

Großbordell von den dort tätigen Prostituierten neben ihrer Zimmermiete pro Arbeitstag fünf Euro Vergnügungssteuer, die monatlich vom Betreiber an die Stadtkasse abgeführt werden (Betr m 10/6).

In den Modellregionen erhebt nur die Stadt Dortmund seit 1. Juli 2005 eine entsprechende Steuer. Ursprünglich waren für Bordelle, Saunaclubs und bordellähnliche Betriebe (Beherbergungsbetriebe) monatlich pro zehn Quadratmeter Fläche 5 Euro Vergnügungssteuer vorgesehen. Prostituierte sollten pro Tag 4 Euro Vergnügungssteuer entrichten. Die Dortmunder Mitternachtsmission befürchtete, dass dies zur Schließung ordnungsgemäß angemeldeter Betriebe und somit zu einer erheblichen Verschlechterung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten führen würde und sich die vorgesehene Verordnung somit kontraproduktiv auf die Bemühungen auswirken würde, Klarheit bezüglich der Umsetzung des ProstG zu schaffen.<sup>382</sup> Es fanden Veranstaltungen und Beratungen zur geplanten Vergnügungssteuer statt. Letztlich wurde für bordellähnliche Betriebe lediglich eine monatliche Pauschale von 80 Euro für Bordelle und bordellartige Betriebe festgelegt.

#### **3.4.4 Auswirkungen des ProstG auf die steuerliche Praxis der Finanzämter**

In den Modellregionen wurden insgesamt 53 Finanzämter und Oberfinanzdirektionen zu den Auswirkungen des ProstG auf ihre jeweilige Praxis befragt. Aus 33 Einrichtungen kamen Rückmeldungen in unterschiedlicher Qualität. Einige sahen mit Verweis auf das Steuergeheimnis von einer Beantwortung der Fragen ab. Andere verwiesen darauf, dass sie aufgrund ihrer Zuständigkeiten nach Buchstaben keine Aussagen treffen könnten. Weitere verwiesen auf ihre jeweiligen Oberfinanzdirektionen bzw. auf Antworten anderer örtlicher Finanzämter und beantworteten daher den Fragebogen nicht selbst.<sup>383</sup> In die inhaltliche Auswertung konnten letztlich zwar nur elf Fragebögen und Antwortschreiben einbezogen werden, da einige für andere örtliche Finanzämter mit antworteten, stehen sie jedoch für die Praxis von 30 Finanzämtern.

##### *So gut wie einheitliche Besteuerungsgrundlage für Einkünfte selbstständiger Prostituierter*

Einkünfte von selbstständig tätigen Prostituierten wurden in fast allen befragten Finanzämtern nunmehr nach § 15 EStG als Einkünfte aus Gewerbebetrieb veranlagt. Lediglich ein Finanzamt qualifizierte sie weiterhin als „Sonstige Einkünfte“ nach § 22 Nr. 3 EStG. Über die steuerliche Veranlagung selbstständiger Prostituierter hinaus wurden keine Veränderungen der steuerrechtlichen Praxis berichtet.

Bei den meisten Finanzämtern hat sich die Zahl der Anmeldungen selbstständig tätiger Prostituierter seit Inkrafttreten des ProstG im Vergleich zu vorher nicht verändert. Zahlenmäßige Angaben zu den Anmeldungen konnten jedoch nicht gemacht werden, weil sie teilweise unter einer anderen Gewerbebezeichnung wie beispielsweise Begleitservice liefen. Drei Fi-

---

<sup>382</sup> Schreiben der Dortmunder Mitternachtsmission an den Oberbürgermeister der Stadt Dortmund vom 9. Dezember 2004

<sup>383</sup> So antworteten in Berlin, Dortmund, Hannover und Stuttgart entweder ein Finanzamt oder die Oberfinanzdirektion für die (anderen) örtlichen Finanzämter mit.

finanzämter berichteten allerdings von einer Zunahme der Anmeldungen im Vergleich mit der Zeit vor dem ProstG.

#### *Nur sehr vereinzelte steuerliche Anmeldungen von abhängig beschäftigten Prostituierten*

Nur zwei Finanzämter gaben an, dass bei ihnen auch Steueranmeldungen von abhängig beschäftigten Prostituierten unter einer Bezeichnung eingegangen seien, die das Anbieten von sexuellen Dienstleistungen offen beschreiben. Dabei handelte es sich jedoch nur um Einzelfälle, in einem Finanzamt waren es zwei, in dem anderen „sehr wenige“.

Prostituierte, die in ein Bordell oder einen bordellartigen Betrieb eingegliedert sind und den Weisungen des Betreibers bzw. der Betreiberin unterliegen, sind „Arbeitnehmer im steuerrechtlichen Sinne und beziehen als Arbeitnehmer von ihrem Arbeitgeber Arbeitslohn und damit Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit i. S. des § 19 EStG. Im Einzelfall kann auch der Zuhälter als Arbeitgeber anzusehen sein. In beiden Fällen erzielen Prostituierte also keine Einkünfte aus Gewerbebetrieb, sondern aus nichtselbstständiger Arbeit.“<sup>384</sup>

### **3.4.5 Auswirkungen des ProstG auf die steuerliche Praxis der Finanzgerichte**

Aus den 19 befragten Finanzgerichten liegen aus 11 Bundesländern insgesamt 19 Antworten vor (16 ausgefüllte Fragebögen<sup>385</sup> zu den Auswirkungen des ProstG und drei Antwortschreiben). In keiner wurde von Veränderungen oder Problemen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches durch das ProstG berichtet.

#### *Nur wenige Verfahren im Kontext Prostitution*

Seit Inkrafttreten des ProstG kam es insgesamt zu sieben Verfahren im Kontext Prostitution. Nur ein Verfahren richtete sich gegen eine Prostituierte, die sich wegen Schwarzeinnahmen zu verantworten hatte. An zwei Gerichten lief jeweils ein Verfahren gegen Zuhälter, in dem es um Steuerhinterziehung bzw. die Zurechnung der Umsätze des Beklagten ging. Drei Gerichte hatten sich in insgesamt vier Verfahren mit Steuerstraftatbeständen von Betreiberinnen oder Betreibern von Prostitutionsbetrieben zu befassen.

### **3.4.6 Prostituierte und ihr Verständnis von Steuern**

Von 305 schriftlich befragten Prostituierten gaben 38,4 % an, ihr Einkommen aus der Prostitution zu versteuern. Bei den hauptberuflich tätigen Prostituierten war die Steuerzahlmoral deutlich ausgeprägter, von ihnen zahlten 46,2 % Steuern, von den nebenberuflich Tätigen versteuerten 28,6 % ihr Prostitutionseinkommen.

---

<sup>384</sup> Schreiben der Oberfinanzdirektion Düsseldorf vom 29. Dezember 2004, S. 1f.

<sup>385</sup> Aus dem Finanzgericht des Landes Brandenburg in Cottbus liegen Antworten aus allen sechs Senaten vor.

Die Hälfte der Befragten versteuerte ihre Prostitutionseinkünfte nicht.<sup>386</sup> Die am häufigsten genannten Motive, warum keine Steuern gezahlt werden, waren finanzielle Gründe, Unwille sowie „Schwarzarbeit“.<sup>387</sup> An finanziellen Gründen wurden geringer bzw. sinkender Verdienst, abzuzahlende Schulden oder hohe Abgaben in der Prostitution genannt. Der Unwille, Steuern zu zahlen, resultierte teilweise auch aus einem Gefühl der Rechtlosigkeit: „Keine Rechte, keine Pflichten!“ Einige der schwarz arbeitenden Befragten waren arbeitslos gemeldet oder bezogen Leistungen des Sozialamtes.

Teilweise wussten Befragte nicht, wie sie die steuerlichen Modalitäten regeln sollten oder meinten „Prostitution ist steuerfrei!“. Mitarbeiterinnen von Beratungsstellen berichteten, dass etliche Prostituierte das ProstG mit ihrer Steuerpflichtigkeit gleichsetzten und irrtümlich annahmen, dass sie erst mit Inkrafttreten des Gesetzes Steuern zahlen müssten.

„Das ist ein ganz großes Missverständnis gewesen: Die meisten Frauen, die ich kenne, haben gedacht, sie müssten jetzt ab dem 1. Januar 2002 Steuern zahlen. Die Steuerpflicht hat es ja vorher schon gegeben, die bringen das mit dem Gesetz in Verbindung.“ (AG-Recht 1/30)

Auch persönlich Befragte brachten das ProstG mit steuerlichen Aspekten in Verbindung und sahen in ihm auch ein Instrument, dem Staat zu mehr Steuereinnahmen zu verhelfen.

„Für mich ist es eher so, jedenfalls wie es sich momentan darstellt, dass es (*das ProstG, d. Verf.*) dem Finanzamt, dem Staat hilft, dass er mehr Steuern bekommt oder dass er genau weiß, was los ist irgendwie.“ (P w 1/27)

Einige schriftlich Befragte erwarteten von einem Prostitutionsgesetz auch einheitliche steuerliche Regelungen.

### 3.4.7 Einschätzungen zur Besteuerung von Einkünften aus der Prostitution

In den Fragebögen für Finanzämter und Finanzgerichte wurden auch Einschätzungen dazu erbeten, wie die Besteuerung im Bereich Prostitution nach Inkrafttreten des ProstG organisiert werden könnte. Nicht alle Befragten äußerten sich entsprechend.<sup>388</sup>

Fast alle waren der Meinung, dass eine Pauschalsteuer für Prostituierte derzeit keine rechtliche Grundlage hätte. Ebenso befürworteten fast alle die steuerliche Einstufung der Einkünfte von Prostituierten als Einkünfte aus Gewerbebetrieb (siehe Tabelle 14 und 15 im gesonderten Anhang). Differenzierter waren die Einschätzungen zu einem Besteuerungsverfahren, in dem Betreiber und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben als Haftende eine pauschalisierte Summe mit Abgeltungswirkung abführen. Bei den Finanzämtern hielt sich Zustimmung und Ablehnung ungefähr die Waage. Von den befragten Finanzgerichten sprach sich die Mehrheit ohne nähere Begründung dagegen aus.

<sup>386</sup> 50,2 % der Befragten verneinten die Frage, ob sie Steuern auf ihre Einkünfte aus der Prostitution zahlen, weitere 11,5 % beantworteten die Frage nicht.

<sup>387</sup> 91 Befragte beantworteten die offene Frage, warum keine Steuern gezahlt werden. Die Antworten wurden im Nachhinein kategorisiert. Finanzielle Gründe, Unwillen und Schwarzarbeit waren mit jeweils 18,7 % die am häufigsten genannten Gründe, gefolgt vom Arbeiten ohne Vertrag (14,3 %) und unregelmäßigen bzw. nebenberuflichem Arbeiten (12,1%).

<sup>388</sup> Von den Finanzgerichten gaben 13 entsprechende Einschätzungen ab, bei den Finanzämtern variierte die Zahl bei den einzelnen Statements zwischen 6 und 9.

Finanzgerichte wurden um ihre Meinung dazu gebeten, ob Prostituierte in die in § 18 EStG genannten Berufe aufgenommen werden sollten. 14 von 16 vorliegenden Antworten stimmten dem gar nicht zu. Die beiden anderen stimmten bedingt bzw. eher nicht zu.

Finanzämter wurden auch um Stellungnahme dazu gebeten, ob Einkünfte aus der Prostitution unter das „Gesetz über die strafbefreiende Erklärung (Strafbefreiungserklärungsgesetz - StraBEG)“<sup>389</sup> fallen können. Die meisten stimmten dem zu. Auf so gut wie einhellige Ablehnung stieß dagegen die Frage, ob zur verbesserten Umsetzung des ProstG Absprachen getroffen werden sollten, dass Einkünfte aus der Prostitution, die vor dem 1. Januar 2002 erwirtschaftet wurden, nicht mit in die steuerliche Erfassung einbezogen werden.

In einer regionalen Runde sprach sich der Vertreter eines Finanzamtes allerdings für einen flexiblen Umgang bei der Frage der Rückveranlagung von Prostituierten aus. Dabei dürften jedoch die Grundsätze der Steuergerechtigkeit nicht außer Acht gelassen werden.

„Wenn Prostituierte kommen und sagen: Ich will ab heute meinen steuerlichen Pflichten nachkommen, da stellt sich natürlich immer die Frage, was ist denn in der Vergangenheit gewesen? (...) Rein praktisch ist es so: Wenn Sie ein Gewerbe anmelden, wird eine Gewerbeanmeldung entgegengenommen und dann ist die Sache auch irgendwo erledigt. Wenn heute einer hingeht und eine Pizzeria anmeldet, dann fragen die auch nicht: Und wovon haben Sie die letzten fünf Jahre gelebt, wenn Sie keinen Beruf hatten? Es ist ein gewisser Graubereich. (...) Da kommen auch Wirtschaftlichkeitsüberlegungen des Verwaltungsvollzuges dazu. Dass man sagt, wenn wir da sowieso nichts mehr kriegen, dann fangen wir das gar nicht an, dann nehmen wir das jetzt für die Zukunft, machen es jetzt legal. Aber es kann natürlich auch andere Fälle geben, wo jemand eine Menge Vermögen erwirtschaftet, das Vermögen ist auch noch vorhanden, dann könnten wir natürlich nicht sagen, ach ja, das wollen wir aber gar nicht haben, wir nehmen nur das ab der Zukunft.“ (D/F/7)

Ein flexibler Umgang bei der Rückveranlagung dahingehend, dass Prostituierte, die nicht über nennenswertes Vermögen verfügen, keine Steuernachforderungen zu entrichten haben, kann zwar dazu beitragen, dass sie vor dem Hintergrund einer Politik der Legalisierung ihrer Tätigkeit diese nun vermehrt steuerlich anmelden. Jedoch gibt das Ausschöpfen vorhandenen Spielraums durch ein Finanzamt ihnen keine Sicherheit, wie in einem anderen Finanzamt in ihrem Fall verfahren wird. In der Runde wurde daher auch Handlungsbedarf für ein abgestimmtes Vorgehen aller örtlichen Finanzämter gesehen. Dazu fanden sowohl interne Arbeitsbesprechungen als auch Gespräche mit Fachberatungsstellen und anderen Behörden zu Fragen der Besteuerung von Prostituierten statt. Als ein Ergebnis gaben die örtlichen Finanzämter dieser Modellregion einen umfassenden „Steuerwegweiser für erotische Dienstleister“ heraus, in dem auch Ansprechpartner/innen beim Finanzamt genannt werden sowie auf die Fachberatungsstellen vor Ort verwiesen wird.

*Finanzbehörden hielten Spezialvorschriften für den Prostitutionsbereich überwiegend nicht für sinnvoll*

Obwohl die steuerliche Erfassung von Prostituierten von etlichen Finanzministerien als Problem formuliert wurde, hielten die weitaus meisten Finanzämter bzw. Oberfinanzdirektionen

---

<sup>389</sup> Durch eine fristgebundene Erklärung gegenüber der Finanzbehörde und ebenfalls fristgebundener Zahlung von 25 % der erklärten Beträge erlangt der/die Steuerpflichtige Straf- und Bußgeldfreiheit für in den Jahren 1993 bis 2002 begangene Steuerhinterziehungen und Steuerverkürzungen.



steuerrechtliche Spezialvorschriften für den Prostitutionsbereich für überflüssig. Begründet wurde dies mit einer dadurch erfolgenden erneuten Ausgrenzung von Prostituierten und der möglichen Ungleichbehandlung verschiedener Tätigkeitsbereiche in der Prostitution.

„Sonderregelungen bei der Behandlung der Steuerangelegenheiten von Prostituierten halte ich aus grundsätzlichen Erwägungen nicht für sinnvoll. Unabhängig davon, dass derzeit dafür (z. B. für die von Ihnen erwähnte Pauschalbesteuerung) keine gesetzliche Grundlage existiert, wäre damit u. U. eine erneute Ausgrenzung verbunden, die nur einen Teil des Berufszweiges (etwa die in Bordellen oder bordellartigen Betrieben tätigen Prostituierten) betreffen und Ungleichheiten zur Besteuerung anderer Tätigkeitsvarianten hervorrufen würde.“<sup>390</sup>

Nur drei Finanzbehörden hielten Spezialvorschriften für Prostituierte und eine von ihnen auch für Betreiber und Betreiberinnen für sinnvoll. Gedacht wurde an eine pauschale Abgeltungssteuer, wie sie teilweise in einigen Bundesländern praktiziert wird.

Nachbesserungsbedarf in Bezug auf das ProstG oder hinsichtlich der Anpassung anderer Gesetze wurde so gut wie nicht gesehen. Lediglich ein Finanzamt, in dessen Zuständigkeitsbereich das vereinfachte Vorauszahlungsverfahren praktiziert wurde, regte eine mögliche Haftbarmachung der Bordellbetreiber hinsichtlich der Pauschalsteuer an.

#### *Prostituierte lehnten Pauschalsteuer nicht grundsätzlich ab*

Im Rahmen eines Werkvertrages wurden Prostituierte speziell zu ihren Erfahrungen mit dem vereinfachten Vorauszahlungsverfahren bzw. der Pauschalsteuer befragt.<sup>391</sup> Sie sprachen sich teilweise dafür, teilweise dagegen aus.

Eine eindeutige Pauschalsteuer mit Abgeltungscharakter wurde von vielen hauptberuflich Tätigen grundsätzlich befürwortet. Die wichtigsten Argumente dafür waren der deutlich geringere Arbeitsaufwand als bei Einzelveranlagung, die Gleichbehandlung mit den Kolleginnen, Sicherheit in Steuerangelegenheiten sowie Anonymität gegenüber dem Wohnsitzfinanzamt. Den Befürworterinnen und Befürwortern war wichtig, dass die Höhe der Steuerpauschale den tatsächlichen Einkommensverhältnissen angepasst werden, die Regelungen bundeseinheitlich und rechtlich abgesichert sind und bei Prostituierten wie bei anderen Selbstständigen und freien Berufsgruppen auch verfahren würde. Auch müsste es problemlos möglich sein, sich frei für eine Individualbesteuerung zu entscheiden. Nebenberuflich bzw. Teilzeit arbeitende Prostituierte hielten einen ihrer Arbeitszeit entsprechenden niedrigeren Steuersatz für wünschenswert.

Hauptargumente gegen ein vereinfachtes Vorauszahlungsverfahren/Pauschalsteuer waren Unsicherheit bezüglich weiterer Forderungen der Finanzämter, mangelnde Selbstbestimmung, Druck durch das Finanzamt sowie zu hohe, dem realen Einkommen nicht entsprechende Pauschalsätze (insbesondere bei stundenweise nebenberuflich Tätigen). Besonders kritisch wurde von vielen der fehlende Datenschutz durch die in Betrieben ausliegenden Lis-

<sup>390</sup> Schreiben der Oberfinanzdirektion Berlin vom 17. Dezember 2004, S. 2

<sup>391</sup> Im Rahmen des Werkvertrages zur Praxis der Pauschalbesteuerung in Baden-Württemberg wurden in Baden-Württemberg 93 weibliche, männliche und transsexuelle Prostituierte sowie 37 Betreiberinnen und Betreiber von Prostitutionsbetrieben zu ihren diesbezüglichen Erfahrungen befragt. Darüber hinaus wurden bei vier Finanzämtern, zwei Steuerberater/innen und neun STD-Beratungsstellen einzelne Aspekte telefonisch nachgefragt.

ten, in denen ihre Anwesenheit zu vermerken ist, gesehen (siehe auch im gesonderten Anhang „Vereinfachtes Vorauszahlungsverfahren in Baden-Württemberg“).

### **3.4.8 Zusammenfassung und erste Bewertung**

Einkünfte von selbstständig tätigen Prostituierten wurden nach Inkrafttreten des ProstG in fast allen befragten Finanzämtern nach § 15 EStGB als „Einkünfte aus Gewerbebetrieb“ qualifiziert anstatt wie vordem als sonstige Einkünfte nach § 22 Nr. 3 EStG. Trotz einheitlicher Steuergesetze wurden jedoch bundesweit und teilweise auch landesweit unterschiedliche Verfahren zur Besteuerung der Einkünfte von Prostituierten praktiziert. Neben der üblichen Einzelveranlagung erfolgte ein vereinfachtes Vorauszahlungsverfahren, das fälschlicherweise als Pauschalsteuer bezeichnet wird.

Die Finanzbehörden erachteten spezielle Vorschriften für den Prostitutionsbereich überwiegend nicht für erforderlich. Im Sinne der Gleichbehandlung aller Steuerpflichtigen wären Spezialvorschriften ausschließlich für Prostituierte bzw. den Prostitutionsbereich auch nicht zu rechtfertigen. Dies schließt aber Überlegungen für eine bundesweit einheitliche, rechtlich abgesicherte Verfahrensweise der Besteuerung von Prostituierten nicht aus. Die derzeit unterschiedlichen Vorgehensweisen der Finanzämter führen zur Verunsicherung. Angesichts der bundesweit und teilweise auch innerhalb der einzelnen Bundesländer unterschiedlichen Verfahrensweisen ist nicht verwunderlich, dass befragte Prostituierte vom ProstG auch einheitliche steuerliche Regelungen erwarteten.

In den befragten Finanzämtern waren teilweise zunehmende steuerliche Anmeldungen von selbstständig tätigen Prostituierten zu verzeichnen. Annähernd die Hälfte der hauptberuflich als Prostituierte tätigen Befragten versteuerten ihre Einkünfte. Es wäre daher verfehlt, davon auszugehen, dass Prostituierte grundsätzlich ihre Einnahmen nicht versteuern würden bzw. dazu nicht bereit seien. Auch Unwissenheit über die notwendigen Modalitäten und die Sorge vor Steuernachforderungen führen leicht dazu, sich nicht weiter mit der (nicht nur von Prostituierten so empfundenen) unbequemen Steuerfrage zu befassen. Gezielte Aufklärung durch Finanzämter und eine im Rahmen ihrer Möglichkeiten flexible Handhabung von Steuernachforderungen würde es etlichen Prostituierten, die bislang ihre Einkünfte nicht versteuern, sicherlich erleichtern, sich steuerlich anzumelden.

Prostituierte standen einer Pauschalsteuer mit Abgeltungscharakter unter bestimmten Voraussetzungen nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber. Wenn über entsprechende Modelle nachgedacht wird, müssen sie einerseits aber rechtlich abgesichert sein und andererseits den unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Prostitution sowie den unterschiedlich hohen und schwankenden Einnahmen von Prostituierten Rechnung tragen.

### 3.5 Werbeverbot nach § 119 und § 120 I Nr. 2 OWiG

Die §§ 119, 120 OWiG betreffen die Werbung für sexuelle Handlungen. Während § 119 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. 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.

#### 3.5.1 Rechtslage

§ 120 I Nr. 2 OWiG verbietet jede Art der Werbung für Prostitution, gleichviel, ob sie in anstößiger oder dezenter Form vorgenommen wird, ob sie direkt oder verbrämt erfolgt<sup>392</sup>. Maßgeblich ist nach Auffassung des Bundesgerichtshofes allein, dass einer verständigen und nicht ganz wirklichkeitsfremden Person hinreichend klar ist, dass Gelegenheit zu entgeltlichen sexuellen Handlungen angeboten wird<sup>393</sup>. Eines ausdrücklichen Angebotes bedarf es nicht zur Tatbestandserfüllung<sup>394</sup>. Adressat der Bußgeldvorschrift ist nicht lediglich die werbende Person, also die bzw. der Prostituierte oder der Bordellbetreiber oder die Betreiberin, sondern auch die verantwortlich handelnde Person des Werbemediums, also beispielsweise der Herausgeber einer Zeitung.<sup>395</sup>

Der Bundesgerichtshof hat 1992 den Zweck des § 120 I Nr. 2 OWiG in einem Urteil zur Unwirksamkeit von Anzeigenverträgen nach § 134 BGB in Verbindung mit § 120 I Nr. 2 OWiG wesentlich mit der Sitten- und Sozialwidrigkeit begründet:

„Geschützt werden soll die Allgemeinheit vor den mit der Prostitution schon generell verbundenen Belästigungen und Gefahren. Ziel der Vorschrift ist es daher, namentlich auch aus Gründen des Jugendschutzes, der Prostitution bereits im Vorfeld durch weitgehende Werbebeschränkungen zu begegnen, ohne dass es auf eine konkrete Belästigung oder Gefährdung im Einzelfall ankommt. (...) Das Gesetz will jede nach außen erkennbare Werbung für die Prostitution verhindern, gleichgültig, ob sie offen ausgesprochen wird oder sich nur aus den Umständen ergibt. Die Prostitution gilt, obwohl nicht generell verboten und strafbar, auch heute noch in der öffentlichen Meinung als eine sittenwidrige und in verschiedener Hinsicht sozialwidrige Tätigkeit. Die Werbung für entgeltliche sexuelle Handlungen ist daher ohne weiteres und in jeder Form grob anstößig, auch wenn keine weiteren Merkmale hinzutreten.“<sup>396</sup>

Ähnlich wie im Zivilrecht kann das Werbeverbot im Verwaltungsrecht mittelbare Wirkung entfalten, in dem Verstöße als Anlass für die Versagung oder den Widerruf von Genehmigungen genommen werden.

<sup>392</sup> Göhler, OWiG, 13. Aufl., § 120, Rn 11

<sup>393</sup> BGH NJW 1992, 2557 f., weitere Rechtsprechungsnachweise bei Göhler a.a.O.

<sup>394</sup> BGH NJW 1992, 2557; OLG Stuttgart NStZ 1982, 77

<sup>395</sup> vgl. Kurz in: KK OWiG, § 120, Rz. 30

<sup>396</sup> BGH NJW 1992, 2557

Im Hinblick auf die §§ 119, 120 OWiG hat das VG Weimar in einem Beschluss vom 13. 5. 2003<sup>397</sup> entschieden, dass Verstöße gegen diese Vorschriften zur Versagung bzw. zum Widerruf der Gaststättenerlaubnis führen können. Da das ProstG in erster Linie die zivilrechtliche Situation der Prostitution neu geregelt und die §§ 119, 120 OWiG unverändert gelassen habe, sei Prostitution nach wie vor besonderen Regularien unterworfen und nicht wie eine sonstige erlaubte Tätigkeit einzustufen. Im Gaststättenrecht kann nach § 4 I Nr. 1 GastG eine Gaststättenerlaubnis versagt werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Antragsteller nicht die erforderliche Zuverlässigkeit besitzt, insbesondere befürchten lässt, dass er der Unsittlichkeit Vorschub leistet. Das Bundesverwaltungsgericht<sup>398</sup> hat entschieden, dass Unsittlichkeit immer dann vorliege, wenn geschlechtsbezogene Handlungen vorgenommen werden, die durch Strafgesetz oder Bußgeldvorschriften verboten sind.

Relevanz entfaltet § 120 I Nr. 2 OWiG auch bei der Beurteilung der Frage, ob ein Anzeigenvertrag über eine Werbung für Prostitution wegen eines Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot im Sinne des § 134 BGB nichtig ist. Der Bundesgerichtshof hat in dem bereits erwähnten Urteil aus dem Jahr 1992<sup>399</sup> entschieden, dass derartige Verträge nichtig sind. Der Zweck des Gesetzes, nämlich die Verhinderung der Prostitutionswerbung, ließe sich nur dann vollständig erreichen, wenn gegen das Gesetz verstoßende Anzeigenverträge als nicht rechtswirksam angesehen werden<sup>400</sup>. In der Praxis hat diese Entscheidung jedoch nicht dazu geführt, dass das Verbot effektiviert wurde. Das Anzeigenaufkommen ist in der einschlägigen Presse nach wie vor hoch.

Die Instanzgerichte sind der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs teilweise nicht gefolgt. Das Amtsgericht Heidelberg hat in einem Urteil vom 5. 2. 1997 die Berufung auf die Nichtigkeit als treuwidrig angesehen und dies u. a. damit begründet, dass Verstöße gegen § 120 I Nr. 2 OWiG kaum verfolgt und trotz des Urteils des Bundesgerichtshofes nach wie vor Kontaktanzeigen veröffentlicht und bezahlt würden.<sup>401</sup> Ähnlich argumentierte das Amtsgericht Berlin-Köpenick in einem Urteil vom 7. 6. 2001<sup>402</sup>. Das Amtsgericht führte aus, es mache keinen Sinn, den Schutzzweck des § 120 I Nr. 2 OWiG auf die Wirksamkeit des Anzeigenvertrages auszudehnen, weil der angestrebte Zweck – Unterbindung der Prostitutionswerbung – ganz offensichtlich nicht erreicht werde. Die Anzeigenpraxis habe sich seit dem Urteil des BGH nicht geändert, das Moralempfinden habe sich offensichtlich geändert. Aus diesem Grund unterlägen solche Anzeigenverträge auch nicht dem Verdikt des § 138 BGB, denn Prostitution werde, wie auch die Bemühungen des Gesetzgebers zeigten, nicht mehr als moralisch verwerflich, sondern als Teil des gesellschaftlichen Lebens anerkannt.

Der Rechtsprechung zufolge erfüllen die Kleinanzeigen, die sich in der regionalen Tagespresse zu Hunderten finden, den Tatbestand des § 120 I Nr. 2 OWiG. Gleiches gilt für die einschlägigen Webseiten im Internet, auf denen für Prostitution geworben wird. Es scheint in der Praxis nicht erst seit dem ProstG nur selten vorzukommen, dass diese Verstöße durch

---

<sup>397</sup> GewArch 2002, 298

<sup>398</sup> BVerwGE 49, 160, 163

<sup>399</sup> BGH NJW 1992, 2557

<sup>400</sup> BGH a.a.O.

<sup>401</sup> AG Heidelberg Urteil v. 5. 2. 1997, Az.: 25 C 252/96

<sup>402</sup> NJW 2002, 1885, mit ähnlicher Argumentation hat das AG Berlin-Köpenick die Nichtigkeit von Anzeigenverträgen betreffend die Werbung für Telefonsex nach §§ 134, 138 BGB abgelehnt vgl. Kriminalistik 2004, 266

Bußgeldbescheide gegen die Verantwortlichen (Herausgeber etc.) geahndet werden. Die in den Kommentierungen der Vorschrift erwähnten Entscheidungen in Bußgeldverfahren stammen aus den 1970er und 1980er Jahren<sup>403</sup>.

### 3.5.2 Die praktische Handhabung des Werbeverbotes

Die staatliche Zurückhaltung bei der Verfolgung dieser Taten vermittelt den Eindruck, die Werbung werde letztlich geduldet. Aus Sicht einzelner Polizeivertreter ist beispielsweise die Werbung mit Kleinanzeigen in der Tagespresse durchaus willkommen, weil sie Anhaltspunkte für präventives polizeiliches Vorgehen nach den Polizeigesetzen und für Strafverfolgungsmaßnahmen bietet, indem sie den regionalen Prostitutionsmarkt transparent macht. Dies mag ein Grund dafür sein, dass die Durchsetzung des Werbeverbots faktisch nicht betrieben wird (FG-Strafrecht/P2/S. 38).

Dies bestätigten auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ordnungsämter aus den Modellregionen. Eine im Februar 2005 durchgeführte Telefonrecherche ergab, dass die für die Durchsetzung des Werbeverbotes zuständige Behörde nicht verpflichtet ist einzuschreiten, so dass Prostitutionswerbung vielerorts aus Opportunitätsgründen geduldet wird.<sup>404</sup> So bildet beispielsweise in München eine Fünf-Punkte-Vereinbarung zwischen Verlagen, Polizei und Kreisverwaltungsreferat die Basis für die Tolerierung der Anzeigen.<sup>405</sup>

In allen in die Befragung einbezogenen Städten, außer München, gab es in den letzten fünf bis zehn Jahren keine Anwendung des § 120 I und II, Bußgeldbescheide wurden nicht erlassen. Der Sachgebietsleiter der Bußgeldstelle in München teilte mit, dass in den letzten zwei Jahren in seltenen Fällen sowohl Verlage als auch Werberinnen mit Bußgeldern belegt wurden. Diese Fälle könne man allerdings „an einer Hand abzählen“.<sup>406</sup>

Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen und Prostituierte berichteten jedoch, dass Zeitungen wegen des Verbotes der Werbung und des eigenen Risikos, ein Bußgeld auferlegt zu bekommen, höhere Preise für die Werbeanzeigen fordern.<sup>407</sup> Eine Telefonrecherche in den Modellregionen<sup>408</sup> konnte dies nicht bestätigen. Die Anzeigenpreise für Prostitutionswerbung

<sup>403</sup> vgl. z. B. die Rechtsprechungsnachweise bei Senge in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, § 120 OWiG, Rn 13 ff. (Mai 2003)

<sup>404</sup> Schreiben des Kreisverwaltungsreferates München vom 1. Februar 2005: „Die Werbung für Prostitution im Bereich der Landeshauptstadt München wird unter bestimmten, mit der Polizei und den Münchner Tageszeitungen und Stadtteilanzeigen vereinbarten Rahmenbedingungen gemäß dem Opportunitätsprinzip geduldet. (...) Fakt ist, dass derzeit nur eingeschritten wird, wenn im Einzelfall Annoncen veröffentlicht werden, die besonders krass über das tolerierte Maß hinausgehen.“

<sup>405</sup> Darin finden sich u. a. ein Verbot von Werbung für Prostitution im Sperrbezirk, bestimmte Vorgaben für den Anzeigeninhalt, das Verbot bildlicher Ergänzungen mit sexuellem/pornographischem Bezug, ein Verbot der Werbung für bordellartige Betriebe.

<sup>406</sup> Telefonat vom Februar 2005

<sup>407</sup> Eine Mitarbeiterin der Münchner Abendzeitung berichtete, dass Kunden und Kundinnen bis vor ca. einem Jahr unterschreiben mussten, dass im Falle einer Klage oder Anzeige nicht der Verlag, sondern der Kunde haftbar sei.

<sup>408</sup> Befragt wurden in Berlin die BZ; in Hannover die BILD; in München der Münchner Merkur, die Abendzeitung (AZ), die Tageszeitung München (TZ); in Frankfurt/Main der Blitz-Tipp, BILD und Happy Weekend; in Leipzig die Leipziger Volkszeitung; in Rostock der Ostsee-Anzeiger, Rostocker Blitz und Warne-Kurier; in Stuttgart die Stuttgarter Zeitung und das Stuttgarter Wochenblatt; in Dortmund die Westfälische Rundschau.

entsprachen denen der allgemeinen Preise für gewerbliche Werbung. Als diskriminierend gegenüber anderen Kunden kann allerdings die Praxis der Vorkasse bezeichnet werden, die in fast allen betrachteten Städten durchgeführt wurde. Erhöhte Preise ergaben sich dort, wo die Vorlage einer Gewerbebeanmeldung für die Anzeigenaufnahme notwendig war, eine Bedingung, die von Prostituierten i. d. R. nicht erfüllt werden kann, da sie als Einzelperson keinen Gewerbeschein als Prostituierte erhalten.<sup>409</sup> In diesen Fällen müssen Agenturen beauftragt und zwischengeschaltet werden, was letztendlich den Preis für eine Anzeige erhöht.<sup>410</sup>

### 3.5.3 Einschätzung der Rechtfertigung des Werbeverbots

#### *Strafgerichte und Staatsanwaltschaften*

In der Untersuchung wurden auch Strafgerichte sowie Staatsanwaltschaften zu ihrer Einschätzung befragt, ob mit der Abschaffung der Sittenwidrigkeit von Prostitution ein ausnahmsloses Werbeverbot noch zu rechtfertigen sei. Die Meinungen waren sehr geteilt, die Zustimmungen bzw. Ablehnungen lagen je nach Gericht zwischen 40 % und 60 %.<sup>411</sup>

Tabelle 16: Einschätzung: Mit der Abschaffung der Sittenwidrigkeit von Prostitution ist ein ausnahmsloses Werbeverbot nicht mehr zu rechtfertigen

	Stimme voll zu	Stimme bedingt zu	Stimme eher nicht zu	Stimme gar nicht zu
Amtsgericht (N=19)	5	5	2	7
Landgericht (N=35)	5	10	9	11
Oberlandesgericht (N=5)	2	1	1	1
Staatsanwaltschaft (N=61)	15	21	20	5

#### *Fachberatungsstellen und Betreiber sowie Betreiberinnen*

79% der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachberatungsstellen sprachen sich für eine Abschaffung aus. Sie argumentierten, dass das Werbeverbot eine Einschränkung der Rahmenbedingungen der Berufsausübung darstellen würde. Ebenso sprachen sich fast alle schriftlich befragten Betreiber und Betreiberinnen (19) für eine Aufhebung des Werbeverbots aus.

<sup>409</sup> siehe Kapitel II.3.2

<sup>410</sup> Dies war in Dortmund, Stuttgart, Rostock und Leipzig notwendig. Eine Mitarbeiterin der Stuttgarter Zeitung begründete die Vorlage einer Gewerbebeanmeldung damit, dass die Zeitung keine Schwarzarbeit fördere. So müsse auch ein Handwerker, der Reparaturarbeiten anbieten wolle, seine Gewerbebeanmeldung vorlegen.

<sup>411</sup> Die Staatsanwaltschaften stimmten mit 59 % voll bzw. bedingt zu.

### 3.5.4 Zusammenfassung und erste Bewertung

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. 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<sup>412</sup>. 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.

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.

Das derzeit geltende Verbot, das in der Realität durch eine Vielzahl von Anzeigen konterkariert wird, sei es in Printmedien oder im Internet, ist auf diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar und befindet sich in einer Grauzone, die nur schwer begründbar ist. Offene Werbung würde darüber hinaus zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitssicherheit beitragen, da beispielsweise die Möglichkeit bestünde, für Safer Sex zu werben.

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 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 Strafgesetze (§ 184 I StGB) Schranken gesetzt. Dabei beschränkt sich der Begriff der Pornografie nicht nur auf bildliche Darstellungen, sondern findet auch auf reinen Text Anwendung.<sup>22</sup>

Von Seiten der Prostituiertenorganisationen und anderen Fachberatungsstellen wird 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. Allerdings herrscht zurzeit keine einhellige Meinung darüber, ob es eine Konsequenz des ProstG sein soll, die Prostitution als Beruf anzuerkennen.

---

<sup>412</sup> BT-Drucksache 14/7174 v. 17. Oktober 2001, S. 9

<sup>22</sup> vgl. Tröndle/Fischer, StGB, 52. Aufl., München 2004, § 184, Rn 6

## 4 Übersicht über regionale Schwerpunkte bei der Diskussion des Prostitutionsgesetzes

Die Umsetzung des ProstG ist in mehrfacher Hinsicht an die Gesetzgebung und Behördenpraxis der Länder (z. B. bei der Polizei) und der Kommunen (z. B. bei Bau- und Gewerbeämtern) gebunden. Es sind große Unterschiede in der Herangehensweise und Zielsetzung festzustellen, die überwiegend eine Fortsetzung der bereits in der jeweiligen Stadt eingespielten Prostitutionspolitik darstellen. Diese Unterschiedlichkeit zieht sich wie ein roter Faden durch alle Untersuchungsergebnisse. An dieser Stelle werden charakteristische Unterschiede, die die Auswertung der regionalen interdisziplinären Runden ergeben hat, in aller Kürze übersichtlich zusammengefasst und unter ein Motto gestellt, das die Richtung illustriert, die in der Stadt bei der Umsetzung vorgegeben wird.

Im Rahmen der Untersuchung wurden acht Modellregionen näher betrachtet: Berlin, Dortmund, Frankfurt/Main, Leipzig, München und Rostock als Städte, in denen ein relevantes Aufkommen von Prostitution zu verzeichnen ist und die im Norden, Süden, Osten und Westen Deutschlands liegen; die assoziierten Modellregionen Hannover wegen der spezifischen kommunalen Kooperation im kommunalen Kriminalpräventiven Rat und Stuttgart wegen der spezifischen Praxis der Besteuerung.

In fünf Modellregionen – Berlin, Dortmund, Frankfurt/Main, Leipzig, Rostock – wurden regionale interdisziplinäre Diskussionsrunden durchgeführt, um die Bedingungen vor Ort, den Stand der Umsetzung des ProstG und die Einschätzung der beteiligten Einrichtungen und Behörden kennen zu lernen. Die insgesamt acht Regionen wurden intensiv in einzelne Befragungen von Behörden einbezogen (siehe I.4). Die Diskussion der regionalen, interinstitutionellen Runden folgte einem Leitfaden, der einerseits Fragestellungen für alle Runden, aber auch regionalspezifische Fragen enthielt. Nicht in allen Runden wurden daher die gleichen Themen bearbeitet und nicht aus allen Runden liegen vollständige Informationen vor. Im Folgenden werden die unterschiedliche Praxis und die unterschiedlichen inhaltlichen Akzente bei den Diskussionsrunden im Überblick dargestellt.



Region Berlin	
Politische Tendenz	Normalisierung im Umgang mit der Thematik, Bereitschaft in den Behörden zur Weiterentwicklung der Umsetzung des ProstG, Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten voranbringen
Motto	„Berliner Verhältnisse lebensnah gestalten.“
Formulierte Zielsetzungen	Zwangsprostitution bekämpfen, legalen vom illegalen Bereich trennen, Gleichbehandlung mit allen Konsequenzen
<b>Rahmenbedingungen:</b>	
Gewerbeanmeldung für Bordelle	Der Empfehlung des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerbe-recht“ wird gefolgt.
Sperrbezirksverordnung	Nein
Fachberatungsstelle für Prostituierte	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Hydra e.V. (weibliche Prostituierte)</li> <li>➤ Ban Ying e.V. (Migrantinnen/Zwangsprostituier-te)</li> <li>➤ Querstrich (männliche Prostituierte)</li> </ul>
Vernetzung/Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ langjährig gewachsene, interinstitutionelle Kooperations-beziehungen, aber kein etabliertes Kooperationsgremi-um zu Prostitution</li> <li>➤ Fachkommission Frauenhandel des Berliner Senats un-ter Federführung der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen seit 1995, Leitung durch die Staats-sekretärin; Beteiligung des Senats für Justiz und für In-neres sowie von mehreren Fachberatungsstellen für Prostituierte und Migrantinnen sowie Frauenhäuser und Zufluchtswohnungen</li> <li>➤ Die Einrichtung eines Runden Tisches zum Thema Pros-titution ist in der Diskussion.</li> </ul>
Zahlen und Fakten	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ In Berlin sind dem Gesundheitsamt ca. 400 Prostituti-onsbetriebe bekannt.</li> <li>➤ Im Vergleich zu anderen großen Städten des Bundesge-biets arbeiten hier nach Angaben von Expertinnen mehr unabhängige Prostituierte ohne Zuhälter.</li> <li>➤ Das Landeskriminalamt schätzt die Anzahl der Prostitu-ierten auf 6.000 bis 8.000.</li> </ul>
Teilnehmende der regionalen interdisziplinären Gesprächsrunde am 16. November 2004: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Bezirksliches Stadtplanungsamt</li> <li>➤ Vertreterin und Vertreter LKA, Rotlicht-/Schleusungskriminalität</li> <li>➤ Fachberatungsstelle für Prostituierte</li> <li>➤ STD-Beratungsstellen von bezirklichen Gesundheitsämtern</li> <li>➤ Fachberatungsstelle für Migrantinnen</li> <li>➤ Oberfinanzdirektion</li> <li>➤ Prostituierte</li> <li>➤ Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen</li> <li>➤ Senatsverwaltung Wirtschaft, Arbeit und Frauen</li> </ul>	
Dominierende Themen	Besteuerung, Baurecht, Gleichbehandlung von Prostitution mit anderer Erwerbstätigkeit und ihre vermuteten Folgen, Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung
Randständige Themen	Diskriminierung von Prostituierten, Werbeverbot, Arbeitsver-träge, Migrantinnen in der Prostitution

<b>Region Dortmund</b>	
Politische Tendenz	„Dortmunder Modell“ setzt auf Kooperation von Behörden und Beratungsstellen am Runden Tisch. Einbezug von Betreibern und Betreiberinnen und Prostituierten in die kommunale Diskussion.
Motto	„Wir werden die Betriebe ans Licht der Sonne holen.“
Formulierte Zielsetzungen	einheitliches Ziel: Transparenz im „Milieu“ erreichen, Kontrollen auf die Begleitkriminalität richten
<b>Rahmenbedingungen:</b>	
Gewerbeanmeldung für Bordelle	Der Empfehlung des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerbe-recht“ wird gefolgt. Gewerbeanmeldungen von einzelnen Prostituierten werden akzeptiert.
Sperrbezirksverordnung	Ja
Fachberatungsstelle für Prostituierte	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Kober e.V. (Schwerpunkt Straßenprostituierte)</li> <li>➤ Dortmunder Mitternachtsmission (Schwerpunkt Bordelle, Clubs, Minderjährige)</li> </ul>
Vernetzung/Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ sehr gute, gewachsene interinstitutionelle Zusammenarbeit beider Fachberatungsstellen mit Kriminalpolizei, Ordnungsamt, Gesundheitsamt, „Dortmunder Modell“</li> <li>➤ Landesarbeitsgemeinschaft Recht Prostitution (abwechselnde Leitung durch die Fachberatungsstellen in NRW), tagt ca. vier Mal jährlich</li> <li>➤ Regelmäßiger Gesprächsaustausch zwischen der Landesarbeitsgemeinschaft Prostitution mit dem Landesministerium</li> <li>➤ Arbeitskreis „Drogen, AIDS, Prostitution“ (Leitung: Mitternachtsmission)</li> </ul>
Zahlen und Fakten	Die Fachberatungsstelle schätzt 1.500 Prostituierte in der Stadt, vor allem in einer großen Clubszene.
Teilnehmende an der regionalen interdisziplinären Gesprächsrunde am 21. Oktober 2004: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ordnungsamt/Ausländerbehörde</li> <li>➤ Kriminalpolizei Rotlicht-/Schleusungskriminalität</li> <li>➤ Finanzamt/Steuerfahndung</li> <li>➤ Fachberatungsstelle für Prostituierte/Bordell- und Wohnungsprostitution</li> <li>➤ Fachberatungsstelle für Prostituierte/Straßenprostitution</li> <li>➤ Vertreter Krankenversicherung</li> <li>➤ Bordellbetreiberin</li> </ul>	
Dominierende Themen	Besteuerung von Prostitution, Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes auf die Arbeitsmöglichkeiten von Migrantinnen in der Prostitution, Anpassungsbedarf anderer Rechtsbereiche, Kooperation, Gewerbeanmeldung, Zunahme von Zuhälterei und die Verteilungskämpfe in der Prostitutionsbranche (Bordellbetriebe werden zunehmend von osteuropäischen Besitzern monopolisiert)
Randständige Themen	Krankenversicherung, Arbeitsverträge

<b>Region Frankfurt/Main</b>	
Politische Tendenz	Verbesserung der Situation durch Legalisierung und Kontrolle
Motto	„Die Stadt Frankfurt hat versagt – es fehlt der politische Wille.“
Formulierte Zielsetzungen	einheitliches Ziel: die Ergebnisse des Runden Tisches doch noch zur Umsetzung bringen
<b>Rahmenbedingungen:</b>	
Gewerbebeanmeldung für Bordelle	Der Empfehlung des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ wird gefolgt.
Sperrbezirksverordnung	Ja/Toleranzzonen
Fachberatungsstelle für Prostituierte	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Tamara e.V. (weibliche Prostituierte)</li> <li>➤ KISS e.V. (männliche Prostituierte)</li> <li>➤ FIM e.V. (Migrantinnen und Opfer von Menschenhandel)</li> <li>➤ Doña Carmen e.V. (Migrantinnen aus Lateinamerika)</li> </ul>
Vernetzung/Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Arbeitskreis Prostitution seit 1999, Teilnehmende: alle Beratungsstellen, die mit weiblichen Prostituierten arbeiten; Federführung durch Fachberatungsstelle Tamara</li> <li>➤ Runder Tisch – Prostitution in Frankfurt von 12/2000 bis 10/2002 auf Initiative der Fraktion der Grünen. Zielsetzung war die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von Prostituierten in Frankfurt. Fachberatungsstellen, Gesundheitsamt, Staatsanwaltschaft, Ordnungsamt, Kriminalpolizei, Ausländeramt, Gewerbeamt, Bauaufsicht, Stadtverordnete; Federführung durch Dezernat für Planung und Sicherheit</li> </ul>
Zahlen und Fakten	Am Runden Tisch werden 3.000 Prostituierte, ohne Wohnungsprostitution, geschätzt. Ca. 75% davon sind Migrantinnen. 50 bis 80 Opfer von Menschenhandel werden nach Angaben der Fachberatungsstelle im Jahr begleitet.
Teilnehmende an der regionalen interdisziplinären Gesprächsrunde am 8. Dezember 2004: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Staatsanwaltschaft</li> <li>➤ Kriminalpolizei</li> <li>➤ Ordnungsamt/Gewerbe</li> <li>➤ Ausländerbehörde</li> <li>➤ Fachberatungsstelle für Prostituierte</li> <li>➤ context - Centrum für Prostitutionsstudien e.V.</li> <li>➤ Fachberatungsstelle für Stricher</li> <li>➤ Städtisches Frauenreferat</li> <li>➤ Fachberatungsstelle für Migrantinnen</li> <li>➤ Forschungsprojekt der Fachhochschule Frankfurt/Main</li> </ul>	
Dominierende Themen	Kommunaler Runder Tisch (Ergebnisse, Scheitern und Zukunft), Einschätzung der Umsetzung ProstG in Frankfurt, Verfolgbarkeit von Menschenhandel und Zuhälterei, tatsächliche Arbeitsbedingungen in der Prostitution, Diskussion über Gestaltung des Bahnhofsviertels, Qualitätsstandards für gute Arbeitsbedingungen in der Prostitution
Randständige Themen	Migrantinnen in der Prostitution, männliche Prostitution, Prostitution als Beruf, Besteuerung von Prostitution, Diskriminierung von Prostituierten

Region Leipzig	
Politische Tendenz	(Sichtbare) Prostitution verdrängen. Sanierte Stadt wird als Errungenschaft betrachtet, die nicht durch Schmutzdelecken gefährdet werden soll. Hintergrund ist die Erfahrung mit einem als verwahrlost beschriebenen (Drogen-)Straßenstrich.
Motto	„Leipzig saubere Stadt.“ „So etwas wie das Frankfurter Bahnhofsviertel will sich doch keine Stadt leisten.“
Formulierte Zielsetzungen	Prostitution aus der Stadt verbannen, Sanktionierung der Kunden, nicht der Prostituierten (Position von Polizei, Ordnungsamt), Restriktionen lockern (Position von Gesundheitsamt, Streetwork)
<b>Rahmenbedingungen:</b>	
Gewerbeanmeldung für Bordelle	Der Empfehlung des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ wird nicht gefolgt.
Sperrbezirksverordnung	Ja, weite Bereiche der Innenstadt. <i>Besonderheit:</i> Kunden werden in diesem Bereich bei Anbahnungsgesprächen mit Ordnungsgeld belangt.
Fachberatungsstelle für Prostituierte	Nein
Vernetzung/Kooperation	zwischen den Behörden gut, NGO werden kaum einbezogen, kein Kooperationsgremium
Zahlen und Fakten	Von der Polizei werden maximal 80 Prostituierte auf dem Straßenstrich, 200 in der Wohnungsprostitution außerhalb des Sperrgebiets und 100 in den 5 festen Bordellbetrieben geschätzt. Nicht einschätzbar ist die Zahl der Prostituierten, die übers Handy Besuche vereinbaren.
Teilnehmende an der regionalen interdisziplinären Gesprächsrunde am 29. November 2004: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Finanzamt/Steuerfahndung</li> <li>➤ Gesundheitsamt/STD und AIDS-Beratung/Streetwork</li> <li>➤ Ordnungsamt/Sicherheitsbehörde</li> <li>➤ Kriminalpolizei Leipzig Kommissariat 26</li> <li>➤ Amt für Bau- und Denkmalpflege</li> <li>➤ Jugendamt (Team Anna O/Streetwork)</li> <li>➤ Staatsanwaltschaft</li> <li>➤ Forschungsprojekt der Uni Leipzig</li> </ul>	
Dominierende Themen	Steuergerechtigkeit, Verdrängung der Straßenprostitution, Nachbarschaftskonflikte, Vorschläge für eine Nachbesserung des ProstG
Randständige Themen	Gesundheitliche Versorgung, Vernetzung und Kooperation

<b>Region München</b>	
Politische Tendenz	Restriktive Handhabung von Sperrbezirken und Kontrollen, Schwerpunkt auf der Verfolgung des Menschenhandels. Initiative bei der baurechtlichen Praxis für die Kontrolle von Arbeitsbedingungen. <i>Bayerische Besonderheit:</i> gesetzliche Kondompflicht (Verordnung des Landes)
Formulierte Zielsetzungen	Prostitution zurückdrängen und kontrollieren, Zwangsprostitution bekämpfen (Position der Kriminalpolizei), Arbeitsbedingungen in den Betrieben verbessern (Position des Bauamts), Restriktionen lockern, ProstG umsetzen (Position der Gleichstellungsstelle)
<b>Rahmenbedingungen:</b>	
Gewerbeanmeldung für Bordelle	Der Empfehlung des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ wird nicht gefolgt.
Sperrbezirksverordnung	Ja, weite Teile der Innenstadt
Fachberatungsstelle für Prostituierte	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Mimikry e.V. (weibliche Prostituierte)</li> <li>➤ Marikas e.V. (männliche Prostituierte)</li> <li>➤ Jadwiga e.V. (Zwangsprostituierte)</li> </ul>
Vernetzung / Kooperation	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Interfraktioneller Arbeitskreis Prostitution seit 1989. 1998 auf Anregung der Fachberatungsstelle Mimikry wieder belebt. Koordiniert durch die kommunale Gleichstellungsstelle. Tagt ein- bis zweimal jährlich. Federführung durch den Sozialbürgermeister, beteiligt mehrere Fachberatungsstellen für Prostituierte, Betreiber und Prostituierte, Stadtratsmitglieder und andere Interessierte. Polizei und Behörden sind nicht regelmäßig eingebunden.</li> <li>➤ Kooperation zwischen Polizei und Fachberatungsstelle für Frauenhandel zum Thema Frauenhandel</li> </ul>
Zahlen und Fakten	➤ Die Fachberatungsstelle schätzt 2.000 Prostituierte.

Aus Termingründen kam keine regionale interdisziplinäre Gesprächsrunde zustande. Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern Münchener Behörden wurden daher einzeln geführt.

<b>1. Interview mit Vertretern der Kriminalpolizei am 9. November 2004:</b>	
Motto	„Unsere Praxis hat sich bewährt und sorgt für Sicherheit.“
Themen	Kontrollpraxis, Bekämpfung des Menschenhandels und der Ausbeutung, Migrantinnen in der Prostitution
<b>2. Interview mit Vertreterinnen und Vertretern des Planungsreferats (Bauamt) am 9. November 2004:</b>	
Motto	„Das können wir nicht hinnehmen. Wir brauchen Mindeststandards.“ Menschenwürde als Thema baurechtlicher Entscheidungen
Themen	Arbeitsbedingungen in Bordellen und erforderliche Standards
<b>3. Interview mit der Koordinatorin des interfraktionellen Arbeitskreises Prostitution, Gleichstellungsstelle am 10. November 2004:</b>	
Motto	„Wir stoßen laufend an unsere Landesgrenzen.“
Themen	Lockerung der Sperrbezirksverordnung, Initiativen und Geschichte des Interfraktionellen Arbeitskreises Prostitution

Region Rostock	
Politische Tendenz	Legalisierung hilft, den Menschenhandel und die Begleitkriminalität zu bekämpfen, Kontrollmöglichkeiten müssen bleiben
Motto	„Das Ziel ist klar: Prävention und Transparenz durch Kontrolle. Aber wie kann es gehen?“
Formulierte Zielsetzungen	Kriminalität im Umfeld der Prostitution effektiv bekämpfen, Prävention durch Transparenz (Position von LKA und StA)
<b>Rahmenbedingungen:</b>	
Gewerbeanmeldung für Bordelle	Der Empfehlung des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerbe-recht“ wird nicht gefolgt. <i>Besonderheit:</i> Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat der Empfehlung zwar zugestimmt, aber die Kommune Rostock hat sich dem nicht angeschlossen.
Sperrbezirksverordnung	Nein
Fachberatungsstelle für Prostituierte	Nein
Grad der Vernetzung/Kooperation	noch kaum existent, aber gewünscht
Zahlen und Fakten	Die Polizei schätzt 150 bis 200 Prostituierte, davon zwei Drittel Migrantinnen. Bekannt sind ein Bordell, vier Bars/Clubs und 60 bis 80 Modellwohnungen. In den letzten 10 Jahren gab es 8 Fälle, in denen Frauen Opfer von Menschenhandel wurden und die zu einem Verfahren geführt haben. Großes geschätztes Dunkelfeld.
Teilnehmende an der regionalen interdisziplinären Gesprächsrunde am 23. November 2004: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ausländerbeauftragter</li> <li>➤ Ausländerbehörde</li> <li>➤ Gewerbeamt</li> <li>➤ Kriminalpolizei</li> <li>➤ Staatsanwaltschaft</li> <li>➤ STD-Beratungsstelle/Gesundheitsamt/Streetwork</li> <li>➤ Fachberatungsstelle gegen sexualisierte Gewalt gegen Frauen</li> <li>➤ Kommunale Frauenpolitik</li> </ul>	
Dominierende Themen	Illegale Migrantinnen, Gewerbeanmeldung nicht möglich, Bedeutung der Medien für die Auseinandersetzung mit dem Thema Prostitution (Sensationsberichterstattung über Menschenhandel in Rostock), erschwerte Ermittlungen bei Schleusungs- und Menschenhandelsdelikten durch das ProstG
Randständige Themen	Steuergerechtigkeit, Gesundheitliche Versorgung, Vernetzung/Kooperation

In Hannover und Stuttgart waren keine regionalen Austauschrunden geplant.

### *Ergänzende Beobachtungen*

Die Dynamik der Runden trug dazu bei, dass in den einzelnen Modellregionen jeweils eigene Themenschwerpunkte gesetzt wurden – ein Effekt, der als Forschungsziel durchaus erwünscht war, da er Aufschluss darüber gab, welche Aspekte der Thematik den Beteiligten selbst wichtig waren und zudem Aufschluss über Konflikte oder Konsens in der Runde gab. Einige regionalspezifische Besonderheiten fielen auf: In Regionen, die bislang keine Kooperationsstrukturen aufgebaut hatten, gab die Runde eine Initialzündung und der Wunsch nach weiterem Austausch wurde geäußert. In Regionen, in denen Prostitution traditionell moralisch abgelehnt wurde, zeigte sich dies am Sprachgebrauch. In München z. B. verwendete die Polizei die Bezeichnung „Dirne“ statt „Prostituierte“, in Leipzig sprach ein Teilnehmer von „Nutten“, übernahm jedoch im Laufe der Diskussion die Bezeichnung „Prostituierte“.

Da es um das ProstG ging, dominierten häufig rechtliche Fragen und die Themen von Polizei und Justiz. Erstaunlich war dennoch, dass die Themen gesundheitliche Versorgung, Arbeitsbedingungen oder Ausstiegsprogramme in den Runden kaum oder gar nicht aufkamen, obwohl die Gesundheitsämter und – wenn vorhanden – die Fachberatungsstellen vertreten waren. Ergebnisse und Beobachtungen aus den regionalen Austauschrunden wurden themenbezogen in die Kapitel des Berichts eingearbeitet. An dieser Stelle wurde sich auf die ergänzende schematische Übersicht beschränkt.

### **III      Einschätzung des Prostitutionsgesetzes aus unterschiedlichen Perspektiven**

#### **1          Die Sicht von Prostituierten**

Im Rahmen der Untersuchung wurden aktive und ehemalige weibliche und männliche Prostituierte schriftlich und mündlich u. a. zu ihrem Informationsstand zum ProstG, ihren Erfahrungen auf Ämtern und Behörden seit Inkrafttreten des Gesetzes, dessen möglichen Auswirkungen auf ihre Zukunft in der Prostitution sowie zu ihren Erwartungen an das ProstG und zu Anregungen für Veränderungen des Gesetzes befragt. Es liegen Angaben von 305<sup>413</sup> schriftlich und 18 persönlich Befragten vor.<sup>414</sup>

##### **1.1      Die befragten Prostituierten**

Von 305 schriftlich Befragten waren 90,2 % als Prostituierte tätig, 9,8 % waren innerhalb des letzten halben Jahres aus der Prostitution ausgestiegen. Für 56,1 % war die Prostitution Haupterwerbstätigkeit, 43,6 % gingen nebenbei der Prostitution nach<sup>415</sup>. Der größte Teil der Befragten (72,1 %) wurde über eine Beratungsstelle<sup>416</sup> bzw. eine Prostituiertenselbsthilfegruppe erreicht, 23,3 % erhielten den Fragebogen über andere Personen und 4,3 % beteiligten sich über das Internet. Erreicht wurden Prostituierte aus 13 Bundesländern.<sup>417</sup> Die meisten lebten und arbeiteten in Großstädten.

Alle 18 persönlich Befragten arbeiteten zum Zeitpunkt des Interviews in der Prostitution. Für zehn war es die Haupterwerbsquelle, die anderen acht arbeiteten nebenbei als Prostituierte bzw. Callboy.<sup>418</sup> Die Kontakte zu den Interviewten kamen über Fachberatungsstellen sowie über eine Prostituiertenselbsthilfegruppe zustande. Sie lebten in sechs Bundesländern.<sup>419</sup>

---

<sup>413</sup> Insgesamt nahmen 305 Personen an der schriftlichen Befragung teil. 13 von ihnen füllten eine ins Internet gestellte Kurzfassung des ausführlichen Fragebogens aus. Für nicht mehr in der Prostitution Tätige wurde ein eigener Fragebogen entwickelt, der bis auf Fragen zur Zukunftsperspektive in der Prostitution die gleichen Fragen enthielt wie der Bogen für aktive Prostituierte. Daher ist zu einzelnen in diesem Kapitel behandelten Aspekten die Grundgesamtheit unterschiedlich hoch.

<sup>414</sup> Darüber hinaus nahmen zwei weitere Prostituierte an regionalen Runden und Fachrunden teil.

<sup>415</sup> Davon waren 31 Hausfrau/Hausmann. 22 arbeiteten anderweitig als Angestellte bzw. Angestellter oder Beamtin bzw. Beamter. 16 befanden sich in einer universitären bzw. betrieblichen Ausbildung oder gingen noch zur Schule. 20 waren Bezieherinnen bzw. Bezieher von Sozialhilfe und 18 erhielten Arbeitslosengeld oder -hilfe. Acht waren in einem anderen Beruf selbstständig.

<sup>416</sup> Fachberatungsstelle für Prostituierte, Stricher oder zugewanderte Prostituierte sowie Beratungsstellen für sexuell übertragbare Erkrankungen (STD-Beratungsstellen).

<sup>417</sup> Aus Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Thüringen liegen keine Fragebögen vor. Die meisten Befragten (111=38,0 %) lebten und arbeiteten in Nordrhein-Westfalen.

<sup>418</sup> Sie übten entweder hauptberuflich eine andere Tätigkeit aus oder befanden sich in der Ausbildung bzw. im Erziehungsurlaub. Einzelne bezogen Leistungen vom Arbeitsamt.

<sup>419</sup> Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen



Auch wenn Angaben von einer großen Zahl von Prostituierten vorliegen, können die folgenden Aussagen aufgrund der unbekannten Anzahl der in Deutschland tätigen Prostituierten nicht als repräsentativ gelten.<sup>420</sup> Es wurde jedoch eine breite Spanne von in der Prostitution Tätigen erreicht.

Tabelle 17: Überblick sozialstatistische Daten der befragten Prostituierten\*

	Schriftlich Befragte (N=305)	Persönlich Befragte (N=18)
<b>Geschlecht</b>		
weiblich	276 (90,5 %)	13
männlich	21 (6,9 %)	4
transsexuell	8 (2,8 %)	1
<b>Alter</b>	18–64 Jahre, Ø 35,6 Jahre	23–52 Jahre, Ø 37,5 Jahre
<b>Nationalität</b>		
deutsch	240 (78,7 %)	16
andere	63 (20,7 %)	2
<b>Familienstand**</b>	<b>N=292</b>	
ledig	113 (38,7 %)	7
verheiratet	64 (21,9 %)	5
geschieden/getrennt	106 (36,3 %)	5
verwitwet	4 (1,4 %)	1
<b>Kinder**</b>	<b>N=292</b> 147 (50,3 %)	8
<b>Höchster Schulabschluss**</b>	<b>N=292</b>	
geht noch zur Schule	7 (2,4 %)	-
ohne Abschluss	35 (12,0 %)	-
Hauptschule 8. Klasse	75 (25,7 %)	7
Hauptschule 10. Klasse/ Mittlere Reife	74 (25,3 %)	6
Fachhochschulreife/Abitur	75 (25,7 %)	5
<b>Berufsausbildung</b>		
noch in Ausbildung	14 (4,6 %)	1
keine	85 (27,9 %)	1
abgebrochen	42 (13,8 %)	-
abgeschlossen***	157 (51,5 %)	16

\* „Keine Angaben“ wurden in der Tabelle nicht berücksichtigt.

\*\* Entsprechende Angaben wurden in der Kurzfassung des Fragebogens für das Internet nicht erhoben.

\*\*\* Am stärksten vertreten waren Berufe im kaufmännischen bzw. Bürobereich, gefolgt von klassischen Dienstleistungsberufen, Handwerk, Berufen im medizinischen und pädagogischen Bereich.

<sup>420</sup> zur Frage der Repräsentativität und Repräsentation siehe Kapitel I.4.3

## *Prostitutionsdauer, Prostitutionsbereiche und Einkommen aus der Prostitution*

Die schriftlich Befragten arbeiteten zwischen einem und 40 Jahren als Prostituierte. Knapp die Hälfte (48,9 %) war durchgängig in der Prostitution tätig (Ø 7,7 Jahre), fast genauso viele (48,5 %) mit Unterbrechungen (Ø 9 Jahre). Die weitaus meisten arbeiteten bis zu zehn Jahre in der Prostitution.<sup>421</sup> Die persönlich Befragten arbeiteten teilweise mit Unterbrechungen zwischen 10 Monaten und 30 Jahren als Prostituierte bzw. Callboy (Ø 11,4 Jahre).

Die schriftlich Befragten waren teilweise in mehreren Prostitutionsbereichen tätig bzw. verfügten über Erfahrungen in verschiedenen Settings. Die Hälfte hatte Erfahrungen im Bereich der Wohnungs- oder Appartementprostitution, über zwei Fünftel war bereits in Clubs, Bars oder Kneipen der Prostitution nachgegangen, knapp zwei Fünftel in Bordellen, Eros-Centern oder Laufhäusern, fast genauso viele hatten Erfahrungen mit Haus- und Hotelbesuchen.<sup>422</sup>

Die persönlich Befragten arbeiteten zum Zeitpunkt des Interviews vorwiegend in einem bordellähnlichen Betrieb bzw. der Wohnungsprostitution, einzelne machten (auch) Hausbesuche oder nahmen in Kneipen bzw. auf der Straße Kontakt zu ihren Kunden auf. Vertreten war auch der SM-Bereich. Die meisten Interviewten hatten Erfahrungen in mehreren Prostitutionsbereichen.

Das monatliche Nettoeinkommen<sup>423</sup> aus der Prostitution reichte bei den schriftlich Befragten von unter 500 bis über 5.000 Euro. Spitzenverdienste stellten dabei die Ausnahme dar.<sup>424</sup> Annähernd drei Fünftel (58,7 %) hatten ein Nettoeinkommen bis 1.500 Euro, weitere 16,4 % zwischen 1.500 und 2.000 Euro. Die ganze Verdienstspanne war sowohl bei haupt- als auch bei nebenberuflich tätigen Prostituierten anzutreffen. Insgesamt war der Verdienst der hauptberuflich Tätigen höher: Über die Hälfte (55,7 %) der nebenberuflichen Prostituierten verdiente bis 1.000 Euro, bei den Hauptberuflichen waren es lediglich über ein Viertel (27,9 %). Die meisten der hauptberuflich als Prostituierte tätigen Befragten (72,1 %) hatten ein monatliches Nettoeinkommen von mehr als 1.000 Euro. Knapp zwei Fünftel (39,6 %) hatten zwischen 1.000 und 2.000 Euro zur Verfügung. Nur ein Zehntel (10,4 %) verdiente mehr als 3.000 Euro netto im Monat.

## **1.2 Informationsstand zum Prostitutionsgesetz**

Fast vier Fünftel der schriftlich Befragten (79,0 % = 241) wussten, dass es das ProstG gibt. Sie wussten, um was es dabei geht oder hatten zumindest schon vom Gesetz gehört. Der hohe Kenntnisstand über die Existenz des Gesetzes war unabhängig davon, ob der Fragebogen über eine Beratungsstelle oder eine andere Person erhalten wurde. Von Bedeutung

<sup>421</sup> Ohne Unterbrechung 75,7 %, mit Unterbrechungen 71,9 %.

<sup>422</sup> Mehrfachnennungen: Wohnung/Appartement: 50,5 % (154), Club/Bar/Kneipe: 44,3 % (135), Bordell/Eros-Center/Laufhaus: 38,7 % (118), Haus- und Hotelbesuche: 37,0 % (113), Terminwohnungen: 30,5 % (93), Escort-Service/Agentur: 20,3 % (62), Straßenstrich (mit Hotelbesuch/Zimmer): 17,7 % (54), Straßenstrich (mit Auto): 16,4 % (50), Studio/Dominastudio: 15,8 % (48), FKK-Club/Sauna: 9,8 % (30), Sexkino: 6,9 % (21), Wohnwagen: 4,3 % (13)

<sup>423</sup> Erfragt wurde die Höhe des Einkommens aus der Prostitution nach Abzug der Steuern und Arbeitskosten wie Zimmermiete, Arbeitskleidung, Inserate, Hygieneartikel etc.

<sup>424</sup> Nur 3,3 % der Befragten hatten ein monatliches Nettoeinkommen von 4.000 bis über 5.000 Euro.

für das allgemeine Wissen um das Gesetz war jedoch, ob die Befragten haupt- oder nebenberuflich als Prostituierte arbeiteten. So wussten die hauptberuflich Tätigen signifikant häufiger<sup>425</sup> vom ProstG als die nebenberuflich Tätigen. Auch die Nationalität der Befragten spielte eine entscheidende Rolle für das Wissen um das ProstG. Deutsche Befragte waren signifikant besser informiert als Befragte anderer Nationalitäten.<sup>426</sup>

Die wichtigsten Informationsquellen waren Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Beratungsstellen sowie Arbeitskolleginnen bzw. -kollegen. Aber auch Printmedien oder Broschüren und Informationsmaterial zum ProstG trugen in beachtenswertem Umfang zum Kenntnisstand bei.<sup>427</sup>

Das Wissen über die mit dem ProstG verbundenen Möglichkeiten war deutlich niedriger ausgeprägt als das Wissen um seine Existenz. Der Kenntnisstand zu einzelnen Aspekten war unterschiedlich hoch.<sup>428</sup> Bei denen, die vom Gesetz wissen, waren am bekanntesten die Möglichkeiten, die ihre Arbeitssituation unmittelbar betreffen. Von 241 Befragten wussten:

- 63,5 %, dass sie in einer gesetzlichen Krankenkasse aufgenommen werden können,
- 62,7 %, dass sie einen Arbeitsvertrag als Prostituierte abschließen können,
- 59,3 %, dass sie einen zahlungsunwilligen Kunden verklagen können und
- 57,7 %, dass sie als Prostituierte sozial- und rentenversicherungspflichtig arbeiten können.

Über die Möglichkeiten, einen Arbeitsvertrag abschließen zu können, Kunden verklagen zu können und als Prostituierte sozial- und rentenversicherungspflichtig arbeiten zu können, wussten Befragte, die den Fragebogen über eine Beratungsstelle erhalten hatten, signifikant häufiger Bescheid als diejenigen, die den Bogen über andere Personen erhielten.<sup>429</sup>

Eher allgemeine Verbesserungen ihrer Situation oder mit dem ProstG verbundene Verbesserungen für Betreiber und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben waren bei weitem nicht so bekannt:

- 37,8 % wussten, dass sich ihre Situation gegenüber Kunden verbessert hat,
- 37,8 % wussten, dass das ProstG bessere Arbeitsbedingungen im Bordell ermöglicht,
- 36,9 % wussten, dass die Vermittlung von Prostituierten nicht mehr verboten ist.

<sup>425</sup> 85,9 % der Hauptberuflichen gegenüber 71,8% der Nebenberuflichen,  $\chi^2=9,137$ ,  $P=0,003$ .

<sup>426</sup> 84,9 % der deutschen Befragten gegenüber nur 15,1 % der nichtdeutschen Befragten wussten, worum es beim ProstG geht,  $\chi^2=4,611$ ,  $P=0,032$ .

<sup>427</sup> Diejenigen, die vom Gesetz wussten, hatten ihre Informationen zu 39,8 % über Beratungsstellen, zu 39,0 % über Kolleginnen/Kollegen, zu 36,5 % aus Zeitungen/Illustrierten und zu 31,1 % über Informationsmaterial bezogen.

<sup>428</sup> Der Kenntnisstand über die mit dem Prostitutionsgesetz verbundenen Möglichkeiten war bei den hauptberuflich als Prostituierte tätigen Befragten in der Regel etwas besser ausgeprägt als bei den nebenberuflich Tätigen. Die Unterschiede waren jedoch nicht gravierend.

<sup>429</sup> Kenntnis über Möglichkeit eines Arbeitsvertrages: 80,4 % der über Beratungsstelle kontaktierten Befragten gegenüber 19,6 % über andere Personen,  $\chi^2=7,308$ ,  $P=0,007$

- Kenntnis über Möglichkeit Kunden zu verklagen: 79,4 % der über Beratungsstelle kontaktierten Befragten gegenüber 20,6 % über andere Personen,  $\chi^2=7,308$ ,  $P=0,007$

- Kenntnis über Möglichkeit, renten- und sozialversicherungspflichtig arbeiten zu können: 81,7 % der über Beratungsstelle kontaktierten Befragten gegenüber 18,3 % über andere Personen,  $\chi^2=8,578$ ,  $P=0,003$

Die persönlich Befragten hatten alle vom Prostitutionsgesetz gehört. Einige kannten das Gesetz sehr gut. Andere waren nur in groben Zügen informiert, wussten aber, wo sie sich bei Bedarf näher informieren könnten.

### **1.3 Erfahrungen mit Ämtern und Behörden seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes**

Die mit dem ProstG intendierte gesellschaftliche Entdiskriminierung von Prostituierten kann sich auch in einem veränderten Umgang seitens Behörden und Ämtern äußern. Ein Viertel der schriftlich Befragten bemerkte in den letzten zwei Jahren eine Veränderung bei Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen von Behörden und Ämtern. Die weitaus meisten stellten diesbezüglich jedoch keine Veränderungen fest.<sup>430</sup> Wenn Veränderungen bemerkt wurden, wurde eher ein freundlicherer Umgang, eine bessere Beratung bzw. eine größere Akzeptanz berichtet.<sup>431</sup> Jedoch empfanden fast ebenso viele ihre Behandlung auf Ämtern und Behörden eher als schlechter.<sup>432</sup>

Die Sorge vor Diskriminierung und moralischer Verurteilung in Behörden und auf Ämtern hält Prostituierte häufig davon ab, dort offen mit ihrer Prostitutionstätigkeit umzugehen. Die gezielte Frage nach freundlicher oder unfreundlicher Behandlung auf bestimmten Ämtern oder Behörden<sup>433</sup> in Verbindung danach, ob die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen Kenntnis von der Prostitutionstätigkeit der Befragten hatten, erbrachte sehr unterschiedliche Ergebnisse bezüglich Kontakten zu den jeweiligen Ämtern oder Behörden und dem Umgang mit den Befragten.

*Gesundheitsämter:* Auch nach Inkrafttreten des Infektionsschutzgesetzes und dem damit verbundenen Wegfall der vielerorts praktizierten Pflichtuntersuchungen auf Geschlechtskrankheiten lagen die weitaus meisten Erfahrungen mit Gesundheitsämtern vor. 54,4 % der schriftlich Befragten hatten entsprechenden Kontakt. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen wussten fast immer von der Prostitutionstätigkeit und die weitaus meisten Befragten fühlten sich dort freundlich behandelt.<sup>434</sup> Auch persönlich Befragte berichteten von guten Erfahrungen mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von STD-Beratungsstellen.

---

<sup>430</sup> Auf die Frage, ob Sie in den letzten zwei Jahren auf Ämtern oder Behörden anders behandelt wurden als in den Jahren davor, liegen Angaben von 195 Befragten vor. Diejenigen, die bis zu zwei Jahren als Prostituierte arbeiteten oder ihre Tätigkeit auf Ämtern/Behörden nicht offen legten, wurden nicht berücksichtigt. Von 195 hatte ein Viertel (50 = 25,5 %) überhaupt eine Veränderung bemerkt. Drei Viertel (74,5 %) hatten keine Veränderungen festgestellt.

<sup>431</sup> 29 Befragte stellten eher Verbesserungen fest. Es konnten mehrere Möglichkeiten angekreuzt werden, die Summe der entsprechenden Nennungen addiert sich daher auf mehr als 29. 21 meinten, die Leute waren freundlicher, 18 fühlten sich besser beraten und 17 eher in ihrer Tätigkeit als Prostituierte akzeptiert.

<sup>432</sup> 21 Befragte bejahten die Antwortvorgabe „Nein, es hat sich eher verschlechtert“.

<sup>433</sup> Erfragt wurden Erfahrungen mit Gesundheitsamt, Suchtberatungsstelle, Finanzamt, Sozialamt, Arbeitsamt, Polizei, Gerichten, Ordnungsamt, Ausländerbehörde und Jugendamt.

<sup>434</sup> In 152 Fällen war die Prostitutionstätigkeit bekannt, 141 (92,8 %) Befragte wurden freundlich behandelt.

„Also die (*Mitarbeiterin der STD-Beratungsstelle, d. Verf.*) ist super. Da kann man jederzeit anrufen und fragen, was soll ich machen. (...) Es ist schon ein gutes Gefühl, falls etwas ist, dann weiß ich wohin.“ (P w 7/15)

**Polizei:** Die Polizei war die Behörde mit den zweithäufigsten Kontakten (39,0 %). Auch dort war der Prostitutionshintergrund fast immer bekannt. Über drei Fünftel derjenigen, die Kontakt zur Polizei hatten, fühlten sich dort freundlich behandelt.<sup>435</sup> Von den Interviewten berichteten nur einzelne Männer sowie eine transsexuelle Befragte über negative Erfahrungen mit der Polizei. Sie schilderten als diskriminierend erlebte Vorgehensweisen von Polizisten, die sie im Zuge der Kontrolle von Sperrbezirksverordnungen erlebt hatten.

**Sonstige Ämter:** Nennenswerte Kontakte bestanden bei den schriftlich Befragten zum Sozialamt (23,0 %) und zum Arbeitsamt (22,0 %). Auf beiden Ämtern war die Prostitutionstätigkeit nur zum Teil bekannt.<sup>436</sup> Ob Befragte dort freundlich oder unfreundlich behandelt wurden, war dafür aber offenbar nicht entscheidend. Auch etliche derjenigen, die ihre Arbeit als Prostituierte nicht offen legten, fühlten sich auf diesen Ämtern unfreundlich behandelt.<sup>437</sup>

Mit anderen erfragten Ämtern und Behörden hatte nur ein kleinerer Teil der schriftlich Befragten Erfahrungen.<sup>438</sup> Bei Gerichten, Finanzämtern und Ausländerbehörden scheint das Wissen um die Prostitutionstätigkeit Einfluss auf den Umgang zu haben. Von den Befragten, die ihre Arbeit als Prostituierte nicht offen legten, fühlten sich die weitaus meisten freundlich behandelt. Demgegenüber fühlten sich von denjenigen, bei denen der Prostitutionshintergrund bekannt war, die meisten unfreundlich behandelt. Der Zusammenhang stellte sich trotz der kleinen Zahlen jeweils als statistisch signifikant<sup>439</sup> heraus.

## **1.4 Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die berufliche Zukunft in der Prostitution**

Die Einschätzungen der beruflichen Zukunft in der Prostitution waren recht unterschiedlich. Ein Teil der Befragten, insbesondere hauptberuflich Tätige, möchte sich als Prostituierte einen Anspruch auf Rente bzw. Arbeitslosengeld erwerben (siehe II.2.1). Die größte Zustimmung erhielt jedoch die Antwortvorgabe „Ich werde stärker auf meinen Rechten bestehen“ mit 42,7 % der Nennungen.<sup>440</sup> Auch wollten etliche Befragte (26,3 %) in Zukunft ihre Tätigkeit nicht mehr verheimlichen. An diesen beiden Punkten unterschied sich das Antwortverhalten

<sup>435</sup> Kontakte zur Polizei hatten 119 Befragte. In 111 Fällen war die Prostitutionstätigkeit bekannt, 69 (62,2 %) Befragte wurden freundlich behandelt.

<sup>436</sup> Auf dem Sozialamt in 38 Fällen (54,3 % der Kontakte), auf dem Arbeitsamt in 28 Fällen (41,8 % der Kontakte).

<sup>437</sup> Sozialamt: 53,1 %, Arbeitsamt: 43,6 % derjenigen, von denen die Prostitutionstätigkeit nicht bekannt war.

<sup>438</sup> Die Kontakte lagen zwischen 30 (Ausländerbehörde) und 54 (Finanzamt). Der Grad der Bekanntheit der Prostitutionstätigkeit lag zwischen 23,3 % bei der Ausländerbehörde und 72,0 % bei Gerichten.

<sup>439</sup> Finanzämter:  $\chi^2=4,958$ ,  $P=0,026$ ; Gerichte:  $\chi^2=7,873$ ,  $P=0,005$ ; Ausländerbehörden:  $\chi^2=6,679$ ,  $P=0,010$ .

<sup>440</sup> Die Frage „Wie sehen Sie ihre berufliche Zukunft in der Prostitution?“ wurde nur im ausführlichen Fragebogen für tätige Prostituierte gestellt,  $N=262$ .

von haupt- und nebenberuflich als Prostituierte tätigen Befragten nicht wesentlich. Offenbar will ein nicht unwesentlicher Teil vor dem Hintergrund des ProstG in Zukunft offensiver mit ihrer Tätigkeit umgehen und ist sich bewusst, nunmehr auch als Prostituierte Rechte zu haben.

Über die Einschätzungen der Zukunft in der Prostitution hinaus wurden auch die möglichen Auswirkungen des ProstG auf die berufliche Zukunft in der Prostitution erfragt. Sie wurden ebenfalls unterschiedlich beurteilt. Am positivsten wurde die Möglichkeit, auf seinen Rechten zu bestehen, eingeschätzt. Die anderen Möglichkeiten wurden demgegenüber deutlich skeptischer gesehen.

Tabelle 18: Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die berufliche Zukunft in der Prostitution (N=275)\*

Item	verbessern	gleich bleiben	verschlechtern	ich weiß nicht
Meine Möglichkeiten, meine berufliche Position in der Prostitution auszubauen werden sich	21,8 %	21,5 %	4,7 %	28,4 %
Meine Chancen für einen Ausstieg werden sich	22,2 %	25,1 %	5,1 %	22,2 %
Meine Möglichkeiten einen anderen Beruf auszuüben werden sich	16,4 %	22,5 %	13,5 %	20,0 %
Meine Möglichkeiten für Umschulung, Qualifizierung oder Ausbildung werden sich	16,0 %	18,5 %	11,3 %	23,6 %
Meine Möglichkeiten, auf meinen Rechten zu bestehen werden sich	43,3 %	11,6 %	2,2 %	18,2 %

\* Die Frage „Hat das Prostitutionsgesetz Auswirkungen auf Ihre Zukunft?“ wurde nur den noch in der Prostitution Tätigen gestellt. Diejenigen, die keine Antwort gaben, wurden in der Tabelle nicht berücksichtigt.

Bei der Einschätzung der Auswirkungen des ProstG auf die Zukunftsperspektive in der Prostitution ergaben sich keine wesentlichen Unterschiede zwischen haupt- und nebenberuflich tätigen Prostituierten. Lediglich die Chancen auf einen Ausstieg wurden von den hauptberuflich Tätigen etwas besser eingeschätzt (24,4 % gegenüber 19,5 % der nebenberuflich als Prostituierte Arbeitenden).

Die eher positive Einschätzung der Möglichkeiten, auf seinen Rechten zu bestehen, korrespondiert mit der Bereitschaft, stärker auf seinen Rechten zu bestehen. Diejenigen, die bei der Frage „Wie sehen Sie Ihre berufliche Zukunft in der Prostitution?“ die Variable „Ich werde stärker auf meinen Rechten bestehen“ ankreuzten, beurteilten die Möglichkeiten, auf ihren Rechten zu bestehen, deutlich positiver als andere.<sup>441</sup>

<sup>441</sup> 135 Befragte positionierten sich bei der Frage nach den Auswirkungen des ProstG eindeutig und beantworteten auch die Frage nach ihrer beruflichen Zukunft in der Prostitution. 82 von ihnen wollten in Zukunft stärker auf ihren Rechten bestehen, davon schätzten 86,6 % (71) die Möglichkeiten, auf ihren Rechten zu bestehen, als verbessert ein. Von denen, die die Antwortvariable „Ich werde

Die positive Einschätzung hinsichtlich der eigenen rechtlichen Möglichkeiten kann sich sehr förderlich auf das Selbstbewusstsein der Befragten auswirken. Vor allen bei denjenigen, die ihre entsprechenden Möglichkeiten als verbessert einschätzten und gleichzeitig in Zukunft stärker auf ihren Rechten bestehen wollten, kann davon ausgegangen werden, dass sie selbstbewusster gegenüber Betreibern bzw. Betreiberinnen und Kunden, aber auch auf Behörden, auftreten werden. Möglicherweise sehen aber auch gerade diejenigen, die bereits jetzt selbstbewusst mit ihrer Tätigkeit als Prostituierte umgehen, sich durch das ProstG in ihrer Position gestärkt und wollen in Zukunft verstärkt auf ihren Rechten bestehen.

## 1.5 Einschätzung des Prostitutionsgesetzes

Die Meinungen der schriftlich Befragten zum ProstG waren ziemlich eindeutig. Die weitaus meisten begrüßten die Existenz des Gesetzes und erhofften sich davon (weitere) Verbesserungen ihrer Situation. Gleichzeitig sah die Mehrheit aber noch keine wesentlichen Veränderungen. Fast alle hielten einen besseren Kenntnisstand der Behörden über das ProstG für erforderlich. Inwiefern die Behörden tatsächlich zu wenig über das Gesetz informiert sind, ist dadurch nicht belegt. Die große Zustimmung zu dieser Variablen kann auch auf der weit verbreiteten Skepsis gegenüber Behörden beruhen. Obwohl das ProstG begrüßt wurde, war es für die Mehrheit der Befragten offenbar kein vorrangiges Thema. Insbesondere nicht mehr als Prostituierte tätige Befragte sprachen seltener über das Gesetz. Nur ein kleiner Teil der Befragten hielt das Gesetz für überflüssig.

Tabelle 19: Meinungen von Prostituierten zum Prostitutionsgesetz (N=305)\*

Item	ja	eher ja	eher nein	nein
Ich finde es gut, dass es das Prostitutionsgesetz gibt.	61,6 %	23,9 %	6,2 %	3,0 %
Man merkt bereits erste Auswirkungen des Gesetzes.	14,4 %	17,0 %	33,8 %	20,0 %
Ich halte das Prostitutionsgesetz für überflüssig.	6,9 %	9,2 %	23,6 %	42,6 %
Das Gesetz hat schon Verbesserungen erbracht.	11,5 %	20,0 %	31,1 %	22,3 %
Ich erhoffe mir dadurch weitere Verbesserungen.	45,9 %	26,6 %	10,5 %	5,9 %
Ich finde es gut, dass es das Gesetz gibt, aber leider hat sich dadurch noch nichts geändert.	34,8 %	24,9 %	18,4 %	5,2 %
Die Behörden sollten sich besser über das Gesetz informieren.	65,2 %	21,6 %	1,6 %	1,3 %
In meiner Umgebung sprechen wir öfter über das Prostitutionsgesetz.	19,3 %	18,7 %	26,6 %	27,5 %

\* Diejenigen, die keine Angaben machten, wurden in der Tabelle nicht berücksichtigt.

---

stärker auf meinen Rechten bestehen“ nicht ankreuzten (53), schätzten nur 64,2 % (34) die entsprechenden Möglichkeiten als verbessert ein.

Bei den Meinungen zum ProstG gab es keine wesentlichen Unterschiede zwischen haupt- und nebenberuflich arbeitenden Prostituierten.

Auch die persönlich Befragten äußerten sich überwiegend positiv zum ProstG und hielten es für einen Schritt in die richtige Richtung. Begrüßt wurde die für längst überfällig gehaltene Möglichkeit, Prostitution nunmehr als legale Tätigkeit ausüben zu können.

„Also dass man legal dem Gewerbe nachgehen kann, das ist schon auf alle Fälle gut. Das ist ja immer so eine Gratwanderung gewesen. Und ich finde, es ist auch Zeit geworden. Wir sind schon seit Jahrhunderten da und anerkannt sind wir nicht. Das hat wirklich lang genug gedauert.“ (P w 4/17)

Interviewpartner und -partnerinnen fühlten sich durch das ProstG geschützt und die Möglichkeit, sozialversicherungspflichtig als Prostituierte arbeiten zu können, wurde grundsätzlich positiv gesehen, auch wenn dies für sich selbst z. B. aufgrund des Alters nicht (mehr) in Erwägung gezogen oder wenn dies eher als eine längerfristige Perspektive eingeschätzt wurde. Verbesserungen wurden insbesondere für diejenigen gesehen, die hauptberuflich als Prostituierte arbeiten und keine anderen Möglichkeiten der sozialen Absicherung haben.

„Also die positive Seite ist definitiv unser Schutz, dass uns nicht mehr so viel passieren kann. Das unterstützt das Gesetz, denke ich. Und natürlich auch unsere Absicherung im Alter, Absicherung, Sozialerhalt, dass sich das verbessert. Nur nicht von heute auf morgen, ich denke, es braucht einfach noch Zeit.“ (P m 4/18)

„Arbeitslosengeldanspruch, Rentenanspruch, Krankenkasse. Es hätte bestimmt, wenn es das in meinen jungen Jahren gegeben hätte, sehr vielen Frauen manche Sorgen abnehmen können. Deswegen sage ich, den jungen Frauen bringt es eventuell etwas, für uns ist das uninteressant, weil wir sind zu alt dazu, bei uns bringt's das nicht mehr. Aber die Jungen, wenn die zehn, zwanzig, dreißig Jahre anschaffen und dann anschließend ihre Absicherung hätten, dann bringt es was.“ (P w 5/27)

„Für Frauen, die es wirklich hauptberuflich machen. Also Frauen, die aus Armut, Verzweiflung, aus der Not in die Branche gegangen sind und die eigentlich auch den Ausstieg nicht mehr schaffen, für die Frauen ist es wichtig, weil sie schaffen wirklich hart. Die sollten genau so das Recht haben auf Rentenbeträge und alles drum und dran. Für die ist das wichtig, die das hauptberuflich machen und nichts anderes nebenher haben.“ (P w 8/20)

Das Gesetz wurde sowohl für die berufliche Situation der Prostituierten als auch für Betreiber und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben als sinnvoll eingeschätzt.

„Also für die Prostituierten ist dieses Gesetz auf jeden Fall sinnvoll. Für die Betreiber finde ich das auch wichtig, aber ich glaube, das haben die noch nicht so erkannt. (...) Für den Einstieg wäre mehr Klarheit vorhanden, nicht so eine Ungewissheit. Und für den Ausstieg, wenn in einem Vertrag Kündigungsfristen mit drin stehen, kann man einen direkten Schnitt machen. Wenn der Arbeitgeber den letzten Monat nicht zahlt, kann man es auch gerichtlich einfordern. Das ist auch ein Vorteil.“ (P w 2/12)

„Ich halte es auf jeden Fall für sinnvoll, dass die Sittenwidrigkeit und die Förderung der Prostitution abgeschafft worden sind. Das sind Aspekte, die ganz wichtig sind, vor allen Dingen auch dahingehend, dass jetzt eine Betreiberin einen Laden aufmachen kann, wo Frauen geschützt unter sauberen, hygienischen Bedingungen arbeiten können. (...) Als Verbesserung für meine eigne Situation sehe ich, dass ich zum Beispiel sagen könnte, ich mache ein Studio oder eine eigene Terminwohnung auf und habe dann nicht das Gefühl, mit einem Bein im Knast zu stehen.“ (P w 9/21)



Einige Interviewpartnerinnen äußerten sich eher skeptisch gegenüber dem ProstG, sie sahen darin keine Vorteile für sich selbst.

„Ich kann ja nur für mich selbst entscheiden und kann ja jetzt nicht sagen, das trifft für mich nicht zu und das ist deswegen sowieso alles Scheiße. Das hat schon alles seine Richtigkeit. (...) Es mag vielleicht Einrichtungen geben mit Arbeitsverträgen. Wenn das geht, dann soll es das auch geben. (...) An sich finde ich das Ganze schon in Ordnung. Nur für mich trifft es nicht zu, ich bin Mitte 40, das hat sich eh erledigt. Aber sonst soll das schon so bleiben und vielleicht auch verbessert werden. Aber es ist nun mal so, wir sind Prostituierte und wir sind nun mal eine Randgruppe und wir bleiben vorläufig auch eine Randgruppe.“ (P w 5/26)

Auch wenn das Gesetz als realitätsfern und vor allem hinsichtlich des Abschlusses von versicherungspflichtigen Arbeitsverträgen als Prostituierte an den Gesetzmäßigkeiten und Gepflogenheiten des „Milieus“ vorbeigehend bezeichnet wurde, wurde die Intention des ProstG als positiv eingeschätzt und sich vor allem eine entdiskriminierende Wirkung versprochen.

„Ich würde schon fast sagen, es ist an der Realität vorbei. Das hat damit zu tun, dass Leute, die Gesetze machen, in der Regel die Gesetze des Milieus entweder nicht genügend kennen oder es nicht wahrhaben wollen, dass sie so sind, die Gesetze des Milieus. (...) Also dass die Sittenwidrigkeit weg kam, das ist schon ein guter Akt, das ist nur nützlich. (...) Aber in der Praxis? (...) Natürlich, wenn tatsächlich eine Frau ein Angestelltenverhältnis haben möchte und ein Betreiber macht das mit ihr, dass das möglich ist, bin ich durchaus dafür. Nur ich glaube, dass es an der Realität vorbei ist, dass viele das machen werden, und das ist dann eigentlich nichts Böses gegen das Gesetz, sondern sie haben einfach keinen Vorteil davon, deswegen machen sie es nicht. (...) Also ich finde das Gesetz toll, es hilft bloß mir nicht und vielen anderen auch nicht. Aber trotzdem bin ich nicht gegen das Gesetz. (...) Es ist gut für die Köpfe der Leute, dass sie denken, oh ja, das können wir jetzt alles ein bisschen akzeptabler finden. Dafür finde ich es wunderbar.“ (P w 3/28ff)

## 1.6 Erwartungen und Veränderungswünsche

An ein Prostitutionsgesetz wurden vielfältige Erwartungen geknüpft. Sowohl schriftlich<sup>442</sup> als auch persönlich Befragte äußerten eine breite Palette von Wünschen und Hoffnungen, vorrangig die gesellschaftliche Anerkennung der Prostitution, allgemeine Verbesserungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen, aber auch konkrete Verbesserungen des Arbeitsfeldes Prostitution. Nur sehr wenige hatten keine Erwartungen oder äußerten sich dezidiert ablehnend.

---

<sup>442</sup> Die im Fragebogen gestellte offene Frage „Was ist das Wichtigste, was Sie von einem Prostitutionsgesetz erwarten?“ wurde von zwei Dritteln aller schriftlich Befragten (201=65,9 %) und somit erstaunlich vielen beantwortet. Die ebenfalls offene Frage „Haben Sie Anregungen für eine Veränderung des Prostitutionsgesetzes?“ wurde dagegen nur von einem kleineren Teil (54=17,7 %) beantwortet. Die vorliegenden Antworten wurden im Nachhinein kategorisiert und entsprechend ihrer Hauptaussage einer Kategorie zugeordnet.

### *Entdiskriminierung, Akzeptanz und Berufsankennung*

Die meisten schriftlich Befragten erwarteten die Entdiskriminierung von Prostituierten auf allen gesellschaftlichen Ebenen.<sup>443</sup> Erhofft wurden Akzeptanz, Gerechtigkeit und Gleichbehandlung ebenso wie die volle berufliche Anerkennung:

„Gerechtigkeit. Akzeptiert zu werden wie jeder andere auch. Gesellschaftliche Anerkennung.“

„Mehr Respekt und Gleichbehandlung für uns Frauen.“

„Vollkommene rechtliche und soziale Gleichstellung mit anderen Berufen. Warum sollten z. B. Anwälte besseres Ansehen genießen als Prostituierte?“

Akzeptanz, gesellschaftliche Anerkennung und Berufsankennung hatte auch für die persönlich Befragten Priorität.

„Also dass die Akzeptanz einfach besser werden muss. Die Nachfrage ist da, und diese Scheinheiligkeit, mit der komme ich nicht klar. Dass man nicht einfach sagt, gut, die gibt's halt wie die anderen auch und fertig, also dass man das wirklich als Beruf anerkennt.“ (P m 1/20)

„Dass es anerkannt wird endlich, dass es wirklich offiziell in der Gesellschaft anerkannt wird. Wenn man sich mit jemandem drüber unterhält, dann finden es alle ganz toll, ‚Hut ab vor der Dame‘ und Trallala und überhaupt. Wenn man aber dann erwähnt, ‚ja, ich mache das auch‘, dann ‚I pfui!‘. (...) Die meisten sehen es ja wirklich noch als ‚I pfui!‘, aber im Endeffekt ist es einfach nur ein Job, und das sehen manche halt nicht.“ (P w 10/19)

Entdiskriminierung bedeutete auch Entkriminalisierung des „Milieus“.

„Was für mich wichtig ist, dass ich nicht nur die gleichen bürgerlichen Rechte habe, sondern dass auch eine Entkriminalisierung des Milieus erfolgt. Dass ich hier bin und die Polizei jederzeit kommt und mich kontrolliert und mich als Prostituierte wie eine Kriminelle behandelt. (...) Das muss klar sein, dass nicht jede Prostituierte kriminell ist. (...) Diese Entkriminalisierung wäre mir ein ganz wichtiger Aspekt zur Gleichstellung und in der Behandlung der Prostituierten durch die allgemeine Bevölkerung. Dass es nicht gleich heißt, das ist eine Nutte und die ist kriminell. Sondern dass es heißt, das ist eine Prostituierte und die macht einen Job, und der ist auch wichtig in unserer Gesellschaft.“ (P w 9/22f.)

Um die mit dem ProstG erhoffte Entdiskriminierung von Prostituierten weiter zu befördern, wurden zusätzliche Maßnahmen wie ein Anti-Diskriminierungsgesetz mit konkreten Regelungen zur Gleichstellung von Prostituierten sowie Gleichstellungsbeauftragte für Prostituierte erforderlich gehalten.

„Es müsste auch ein Anti-Diskriminierungsgesetz geben, also praktisch so, wie es die Gleichstellung für Frauen gibt. (...) Ich denke, wir bräuchten die Gleichstellungsbeauftragten für Frauen weniger als für Prostituierte, wo ich mich hinwenden kann und sagen: ‚Pass mal auf, da ist mir das und das passiert.‘ Wo ich ernst genommen werde und wo es nicht heißt, die kleine Nutte da. (...) Eine Gleichstellungsbeauftragte für Frauen ist nicht speziell mit dem Thema befasst, die weiß gar nicht, worum es geht.“ (P w 9/22)

Als Folge der mangelnden Anerkennung der Prostitution und gesellschaftlichen Diskriminierung von Prostituierten führen viele ein Doppelleben. Auch etliche der Interviewten verheimlichten ihre Tätigkeit als Prostituierte. Insbesondere Mütter achteten aus Sorge um ihre Kinder darauf, dass ihre Prostitutionstätigkeit nicht bekannt wird.

---

<sup>443</sup> 74=36,8 % derjenigen, die Frage nach dem Wichtigsten beantworteten

„In dem Ort, wo ich wohne, würde ich nie irgendwas machen, nie, einfach zur Sicherheit für mein Kind. Weil wenn das einer irgendwann mal mitkriegt, man weiß ja, wie die Leute sind. Und ich will halt nie, dass irgendwas auf mein Kind kommt, dass es heißt: ‚Oh, deine Mama geht anschaffen, deine Mama ist eine Hure.‘ Das will ich nicht.“ (P w 8/10)

Aber auch Frauen ohne oder mit bereits erwachsenen Kindern verheimlichten im Freundes- bzw. Bekanntenkreis, womit sie ihr Geld verdienen.<sup>444</sup> Sie fühlten sich damit jedoch nicht wohl und würden gerne offener mit ihrer Tätigkeit als Prostituierte umgehen.

„Es wäre schon in manchen Situationen erleichternd, wenn man es sagen könnte. Es kommen ja immer wieder Fragen auf, wenn man da nicht vorbereitet ist oder gleich schaltet, ist es manchmal schon schwierig. Ich lüge eh nicht gern, und wenn ich dann was sagen soll, was gar nicht stimmt, also das ist manchmal schon schwierig. Und es ist irgendwo auch ekelhaft, weil man kommt sich dann auch irgendwie dreckig vor, dass man denen so ins Gesicht lügen muss.“ (P w 4/22f.)

### *Verbesserungen der Arbeits- und Lebensbedingungen und soziale Sicherheit*

Erwartet wurden von einem Prostitutionsgesetz weiterhin generelle Verbesserungen der Arbeits- und Lebensbedingungen sowie soziale Absicherung, häufig in Verbindung mit beruflicher Anerkennung. Von den schriftlich Befragten äußerten sich fast gleich viele entsprechend.<sup>445</sup>

„Verbesserte Arbeits- und Lebensbedingungen für Prostituierte, Kranken- und Sozialversicherung, Schutz vor Zuhälterei, mehr Gerechtigkeit.“

„Die sozialen und arbeitsrechtlichen Belange der Frauen verbessern, die Frauen kranken- und rentenversichern. Es sollte den Beruf mit jedem anderen gleichstellen (auch wenn es kein Beruf wie jeder andere ist).“

„Sicherheit bei Krankheit und im Alter.“

Auch persönlich Befragte wünschten sich eine generelle Verbesserung ihrer Situation sowie eine bessere soziale Absicherung für Prostituierte.

„Dass man es vielleicht auch mal ein bisschen leichter haben würde. Uns wird es noch sehr, sehr schwer gemacht.“ (P w 8/16)

### *Konkrete Verbesserungen im Arbeitsbereich Prostitution und am Arbeitsplatz*

Über eine allgemeine Entdiskriminierung und Verbesserung der Lebensbedingungen hinaus wurden an ein Prostitutionsgesetz auch konkrete Erwartungen im Hinblick auf die Gestaltung des Arbeitsbereiches Prostitution und des eigenen Arbeitsplatzes geknüpft. Die Wünsche der Befragten reichten vom sehr allgemein gehaltenen Wunsch nach geordnetem Ablauf über die Forderung nach härterer Bestrafung von Zuhältern bis hin zum Wunsch nach geringeren Mieten im Bordell.

<sup>444</sup> Die Interviewten entschieden sich sehr bewusst, wem sie von ihrer Tätigkeit erzählten. Bei einigen wusste nur der Ehemann bzw. Partner Bescheid, bei anderen auch einige Familienangehörige oder wenige Freundinnen.

<sup>445</sup> Bessere Arbeits- und Lebensbedingungen: 17,4 % der offenen Antworten; soziale Absicherung: 15,9 %.

### *Anregungen für eine Veränderung des Prostitutionsgesetzes*

Von den schriftlich Befragten hatten 17,7 % (54) Anregungen für eine Veränderung des ProstG. Die meisten von ihnen betonten die Notwendigkeit der vollständigen Gleichstellung. Einige wollten konkrete Arbeitsplatz bezogene Regelungen wie z. B. normale Mieten im Gewerbe oder Strafe für diejenigen, die ohne Kondom arbeiten, im Gesetz verankert sehen. Einzelne forderten einheitliche steuerliche Regelungen, äußerten sich skeptisch bzw. dezidiert ablehnend zum ProstG oder nutzen den Platz für allgemeine Äußerungen wie z. B. „Hätte es das Gesetz schon früher gegeben, wäre mein Leben anders verlaufen“.

Mehr Informationen und Öffentlichkeitsarbeit zum ProstG hielten sowohl einige schriftlich als auch persönlich Befragte für wichtig.

### *Nur wenige äußerten keine Erwartungen oder lehnten das Gesetz ab*

Nur wenige der schriftlich Befragten hatten keine Erwartungen an das ProstG oder lehnten es ausdrücklich ab.<sup>446</sup> Die Äußerungen derjenigen, die keine Erwartungen an das Gesetz hatten, klangen überwiegend resigniert. Sie konnten sich offenbar nicht vorstellen, dass sich durch ein Gesetz ihre Situation verbessern würde. Vereinzelt wurden aber auch eine grundlegende Skepsis gegenüber Staat und Politik und der Wunsch geäußert, in Ruhe gelassen zu werden:

„Es ist egal, was es für ein Gesetz ist, wir werden sowieso immer benachteiligt. Durch die Legalisierung kann ich nicht zu meiner Familie gehen und sagen, was ich mache.“

„Hure ist Hure, was soll ich erwarten?“

Die Ablehnung des ProstG beruhte auf dem Wunsch, dass alles so bleibt wie es ist oder wurde damit begründet, dass es zu keinen Verbesserungen geführt hätte:

„Es soll sich nichts verändern dadurch.“

„Das Gesetz ist überflüssig und nutzlos und hat zu keinen Verbesserungen geführt.“

## **1.7 Zusammenfassung und erste Bewertung**

Es wurde eine breite Spanne von haupt- und nebenberuflich tätigen Prostituierten erreicht. Die Befragten verfügten über zum Teil langjährige und vielfältige Erfahrungen in der Prostitution.

Der Informationsstand über das ProstG als solches war erstaunlich hoch. Das Wissen über die mit dem Gesetz verbundenen Möglichkeiten war jedoch nicht so stark ausgeprägt. Am

---

<sup>446</sup> Von den 201 Befragten, die die offene Frage nach der wichtigsten Erwartung an das Prostitutionsgesetz beantworteten, hatten 3,5 % (7) keine Erwartungen und nur 1,5 % (3) äußerten sich dezidiert ablehnend. Von den 54 Befragten, die die offene Frage nach Anregungen für eine Veränderung des Prostitutionsgesetzes beantworteten, äußerten sich 9,3 % (5) dem Gesetz gegenüber skeptisch bzw. ablehnend.

bekanntesten waren die Aspekte, die sich unmittelbar auf die Arbeitssituation in der Prostitution bezogen wie die Möglichkeiten, in eine gesetzliche Krankenkasse aufgenommen zu werden, einen Arbeitsvertrag als Prostituierte abschließen und somit sozial- und rentenversicherungspflichtig arbeiten zu können sowie einen zahlungsunwilligen Kunden verklagen zu können. Die Informationen zum ProstG wurden vorrangig von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Beratungsstellen sowie über Kolleginnen und Kollegen, aber auch über Printmedien und Informationsmaterial zum Gesetz bezogen.

Einen anderen Umgang seitens der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Behörden und Ämtern innerhalb der letzten zwei Jahre bemerkte nur ein kleiner Teil der Befragten. Es wurde zwar eher ein freundlicherer Umgang festgestellt, etliche empfanden ihre Behandlung auf Ämtern und Behörden jedoch als schlechter und fühlten sich nach wie vor diskriminiert.

Ein Teil der Befragten sah durch das ProstG durchaus Verbesserungen für ihre berufliche Zukunft in der Prostitution. Die Möglichkeiten, auf den eigenen Rechten zu bestehen, wurden deutlich besser eingeschätzt als die, die an den allgemeinen Arbeitsmarkt gekoppelt sind. Die Chancen für einen Ausstieg bzw. einen beruflichen Wechsel sowie Umschulungs-, Qualifizierungs- und Ausbildungsmöglichkeiten wurden eher skeptisch beurteilt. Viele konnten es jedoch nicht einschätzen, wie sich ihre Situation verändern wird. Auch diejenigen, die bei den einzelnen Möglichkeiten keine Antwort gaben, müssen eher zu denen gerechnet werden, die nicht einschätzen können, welche Auswirkungen das ProstG auf ihre Zukunft in der Prostitution hat.

Die weitaus meisten Befragten begrüßten die Existenz des ProstG und erhofften sich davon (weitere) Verbesserungen für ihre Situation. Die Mehrheit hatte jedoch noch keine Auswirkungen des Gesetzes festgestellt. Auch Befragte, die skeptisch waren oder die mit dem Gesetz verbundenen Möglichkeiten aus unterschiedlichen Gründen selbst nicht (mehr) nutzen würden, begrüßten das Gesetz als solches. Nur ein kleiner Teil hielt das ProstG für überflüssig oder sprach sich dezidiert dagegen aus.

Die Erwartungen an das ProstG waren vielfältig. Vorrang hatte für die Befragten die Entdiskriminierung und Akzeptanz von Prostituierten sowie die berufliche Anerkennung bzw. Gleichbehandlung der Prostitution mit anderen Berufen. Erhofft wurden aber auch generelle Verbesserungen der Arbeits- und Lebensbedingungen, eine bessere soziale Absicherung sowie teilweise sehr konkrete Verbesserungen der eigenen Arbeitssituation. Nur wenige Befragte hatten keine Erwartungen an das ProstG oder lehnten es ausdrücklich ab.

## 2 Die Sicht von Betreibern und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben

Unter dem Begriff Betreiber und Betreiberinnen werden Inhaber bzw. Inhaberinnen bordellartiger Betriebe zusammengefasst. Sie sind Unternehmer bzw. Unternehmerinnen und führen entweder Clubs, Bars, Sexkinos, Laufhäuser, SM-Studios<sup>447</sup>, Saunen, Agenturen oder vermieten Wohnungen an selbstständig arbeitende Prostituierte. Ausschlaggebend ist das Kriterium der potentiellen Arbeitgeberschaft, d. h. der Möglichkeit, durch die Art des Betriebes abhängige Beschäftigungsverhältnisse und somit Arbeitsverträge anbieten zu können.

### 2.1 Die befragten Betreiber und Betreiberinnen

Insgesamt wurden circa. 120 Fragebögen ausgegeben. Im Rahmen eines Werkvertrages wurden über den Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen (BSD) ca. 90 Bögen, davon 80 an Mitglieder des BSD verteilt. Darüber hinaus erfolgte eine Streuung durch einige Prostituiertenberatungsstellen sowie direkt durch das Forschungsteam, wenn weitere Betreiber und Betreiberinnen sowie Betriebe benannt wurden. Nur etwas über ein Sechstel der Bögen kam zurück (N=22). Den geringen Rücklauf erklärte der BSD unter anderem mit dem „normalen“ Misstrauen in der Branche, das es nicht zulässt, Einblicke in die Geschäfte zu geben, mit dem Stress der täglichen Geschäfte, der keine Zeit und Muße zur Beantwortung lässt, mit Skepsis und Ablehnung bezüglich des Gesetzes und mit einer allgemeinen Distanz zur Politik.<sup>448</sup> Des Weiteren wurden mit zehn Betreibern und Betreiberinnen persönliche Interviews geführt<sup>449</sup>.

Die Betriebe der befragten Personen befanden sich in neun Bundesländern.<sup>450</sup> Die meisten der schriftlich Befragten (16) waren Inhaber oder Inhaberin eines Betriebes, jeweils eine Person hatte darüber hinausgehend zwei, drei, fünf bzw. acht weitere Betriebe. Das Spektrum der erfassten Betriebsarten ist breit: Am häufigsten wurde das SM-Studio genannt (7; davon zwei Betreiberinnen nur mit SM-Studio, sonst Integration des SM-Studios in Bordellwohnungen und Apartments), gefolgt von der Bordellwohnung (6) und dem Bordell und Club (jeweils 3), der Terminwohnung, dem Massagesalon und der Zimmervermietung (jeweils 2). Drei Betreiberinnen führten eine Bar mit Zimmervermietung mit gemeinsamer oder getrennter Konzession. Eine Person führte eine Begleitagentur.

---

<sup>447</sup> Sado-Maso-Studios

<sup>448</sup> Abschlussbericht des BSD im Rahmen des Werkvertrages „Mitwirkung an der Befragung von Bordellbetreiberinnen und Betreibern“ vom 22. 12. 2004

<sup>449</sup> Eine weitere Betreiberin nahm an einer Fachrunde teil.

<sup>450</sup> Schriftlich Befragte: Bayern (4), Baden-Württemberg (4), Berlin (6), Hamburg (1), Hessen (1), Niedersachsen (1), Nordrhein-Westfalen (4), k. A. (1), mündlich Befragte: Nordrhein-Westfalen (3), Bayern (2), je 1 aus Berlin, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und Sachsen.

16 Betriebe befanden sich in einer Großstadt, drei in einer mittleren Großstadt, die restlichen drei Etablissements waren in einer Stadt mittlerer Größe, in einer kleineren Stadt sowie in einer Kleinstadt<sup>451</sup> angesiedelt.

Die Größe der Betriebe war sehr unterschiedlich: In drei Fällen (knapp 15 %) handelte es sich um klassische Laufhäuser bzw. Großbordelle mit einer Anzahl von 32 bis 67 Zimmern. Die restlichen Betriebe verteilen sich auf die Größen bis zu vier Zimmer (7), bis zu drei Zimmer (6), zwischen fünf bis zehn Zimmer (5). Entsprechend boten in fünf Betrieben (Laufhäuser, aber auch Begleitagenturen) über 20 Personen sexuelle Dienstleistungen an. In der Hälfte der Betriebe (11) arbeiteten zwischen ein bis fünf Prostituierte, in fünf Häusern zwischen sechs bis zehn, in einem Etablissement elf bis fünfzehn.

In den meisten Betrieben (15) waren außerdem Personen beschäftigt, die keine sexuellen Dienstleistungen anbieten. Die Anzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter variierte zwischen eins bis zwölf. Die meisten Angestellten (8 bis 10) hatten erwartungsgemäß die großen Laufhäuser sowie eine Begleitagentur mit Zimmervermietung. Dabei handelte es sich vorwiegend um Reinigungskräfte, Bardamen bzw. Barkeeper sowie Empfangskräfte, seltener um Kassiererinnen, Technische Hilfskräfte oder Fahrer. In vier Betrieben waren sowohl Geschäftsführer als auch Türsteher tätig. Drei Betriebe boten Arbeitsplätze für Animierkräfte. Kellnerinnen oder Tänzerinnen waren in keinem der Betriebe tätig.

## 2.2 Informationsstand zum Prostitutionsgesetz

Die befragten Betreiber und Betreiberinnen wussten mehrheitlich (19), um was es beim ProstG geht bzw. hatten davon gehört (4). Drei Betreiber wollten gerne mehr darüber wissen.

Als Informationsquellen wurde an erster Stelle der Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen (BSD) genannt (14),<sup>452</sup> weiterhin die Medienberichterstattung (10). Neun Betreiber oder Betreiberinnen hatten sich selbst um Informationen gekümmert, beispielsweise im Internet. Als Informationsquellen wurden weiterhin Beratungsstellen sowie Broschüren und Infomaterial angegeben. Nur eine Betreiberin gab an, von einer Behörde (einer STD-Beratungsstelle) über das ProstG informiert worden zu sein.

Am meisten verbreitet war die Kenntnis der Möglichkeiten, dass Prostituierte einen Arbeitsvertrag abschließen können (19) sowie die Einklagbarkeit des Lohnes, wenn ein Kunde Prostituierte prellt (18). Über zwei Drittel der Betreiber und Betreiberinnen wussten ebenfalls, dass Prostituierte per Arbeitsvertrag in die gesetzliche Kranken-, Sozial- und Rentenversicherung aufgenommen werden können.

Der hohe Wissensstand galt nicht in gleichem Maß für die Möglichkeiten, die eher die Rechte der Betreiber und Betreiberinnen als die der Prostituierten betreffen. So gab nur knapp die Hälfte der Betreiber und Betreiberinnen (10) an, dass das ProstG bessere Arbeitsmöglichkei-

---

<sup>451</sup> Großstadt: über 500.000 Einwohnerinnen und Einwohner, mittlere Großstadt: 100.000 bis 500.000 Einwohnerinnen und Einwohner, Stadt mittlerer Größe: 30.000 bis 100.000 Einwohnerinnen und Einwohner, Kleinstadt: bis 30.000 Einwohnerinnen und Einwohner

<sup>452</sup> Nur acht Befragte waren Mitglied des Verbandes.

ten im Etablissement ermöglicht. Ebenso wussten nur elf der Befragten, dass gut geführte Bordellbetriebe mit gehobenem Ambiente nicht mehr wegen Förderung der Prostitution geschlossen werden können. Das mag möglicherweise auch daran liegen, dass im Ergebnis Betriebe inzwischen allerdings aufgrund von Verstößen gegen Baunutzungsverordnungen, etc. geschlossen werden.

Immerhin zwei Drittel der Betreiber bzw. Betreiberinnen wussten, dass die Vermittlung von Prostituierten nicht mehr verboten ist und sie darüber hinaus nicht mehr wegen Förderung der Prostitution belangt werden können (15).

Nach Aussagen der Betreiber und Betreiberinnen scheint das Interesse der Prostituierten am ProstG gering zu sein. 16 Personen gaben an, dass die bei ihnen tätigen Prostituierten selten bzw. nie nach dem Gesetz fragen. Im Gegensatz dazu sprach über die Hälfte der Betreiber und Betreiberinnen das Gesetz jedoch regelmäßig bzw. häufig an, legte Informationsmaterial aus und klärte die bei ihnen Tätigen direkt über die Möglichkeiten des Gesetzes auf.

Im folgenden Abschnitt werden zum einen die Erfahrungen derjenigen Betreiber und Betreiberinnen zusammengefasst, die bereits vor dem Jahr 2002 einen bordellartigen Betrieb geführt hatten, zum anderen werden mögliche Auswirkungen des ProstG auf diejenigen Unternehmer und Unternehmerinnen beleuchtet, die erst nach Einführung des ProstG in das Prostitutionsgeschäft einstiegen.

## **2.3 Erfahrungen von Betreibern und Betreiberinnen**

Alle Betreiber und Betreiberinnen wurden nach ihren Erfahrungen befragt, die sie in ihrer Region seit Inkrafttreten des ProstG im Jahr 2002 gemacht hatten.

### **2.3.1 Erfahrungen von Betreibern und Betreiberinnen im Umgang mit Ämtern und Behörden**

Die Befragten sollten angeben, ob der Umgang mit Betreibern und Betreiberinnen seitens der Ämter und Behörden sich grundsätzlich verbessert oder verschlechtert hat oder ob es keine Veränderung gab. Es sollte nur für die Stellen geantwortet werden, mit denen es einen tatsächlichen Kontakt gegeben hatte.



Tabelle 20: Erfahrungen von Betreibern und Betreiberinnen im Umgang mit Behörden seit 2002

	Der Umgang mit Betreibern ist		
	besser geworden	schlechter geworden	gleich geblieben
Schutzpolizei/Kontaktbereichsbeamte	1		11
Kriminalpolizei (Kripo)	4	1	10
Gewerbeamt/Wirtschaftsamt	3	-	8
Gewerbeaufsichtsamt	2	-	8
Behörde wegen Gaststättenerlaubnis	1	-	7
Behörde wegen Sperrbezirksverordnung	1	1	9
Baubehörde	2	2	7
Gesundheitsamt	3	1	9
Ausländeramt	2	1	7
Finanzamt	1	7	9
Arbeitsamt	2	1	9

Zum Zeitpunkt der Erhebung waren nur wenige Veränderungen im Umgang von Behörden mit Betreibern und Betreiberinnen festzustellen. Der Umgang mit der Kriminalpolizei schien sich verbessert zu haben, ebenso in einigen Fällen der Umgang mit Gewerbeämtern. Ebenfalls ein Drittel der Befragten vermerkte einen verschlechterten Umgang der Finanzämter mit Betreibern und Betreiberinnen.

### 2.3.2 Erfahrungen von Betreibern und Betreiberinnen, die schon vor 2002 einen bordellähnlichen Betrieb führten

17 Betreiber bzw. Betreiberinnen, also die Mehrheit, arbeiteten seit vielen Jahren – Maximum waren 47 Jahre – im Prostitutionsgeschäft<sup>453</sup>. Wer bereits vor Einführung des Gesetzes als Betreiber bzw. Betreiberin tätig gewesen war, wurde nach Veränderungen im Umgang mit Behörden gefragt im Vergleich vor und nach Inkrafttreten des ProstG 2002. Antwortmöglichkeiten waren „mehr“, „weniger“ oder „gleich viele“ Probleme oder „hatte noch nie Probleme“.

#### *Veränderungen im Umgang mit der Polizei*

Im Umgang mit der Schutzpolizei zeichnete sich keine große Veränderung ab. Neun Betreiber und Betreiberinnen gaben an, nie Probleme mit dieser Behörde gehabt zu haben, vier antworteten, sie hätten gleich viele Probleme und zwei der Befragten – sie kamen aus Baden-Württemberg sowie Bayern – berichteten über weniger Probleme im Umgang mit der Schutzpolizei.

<sup>453</sup> Fünf Betreiber waren seit zwanzig bis fünfzehn, elf zwischen vier und dreizehn Jahre im Geschäft.

Im Umgang mit der Kriminalpolizei war etwas mehr Bewegung zu erkennen. Vier Betreiber und Betreiberinnen berichteten über eine positive Entwicklung, sie hatten inzwischen weniger Probleme mit dieser Behörde, ebenfalls vier Befragte gaben an, keine Veränderung festgestellt zu haben. Nur eine Betreiberin – aus Bayern – antwortete, sie hätte seit 2002 mehr Probleme mit der Kriminalpolizei. Fast die Hälfte der Betreiber und Betreiberinnen hatte nie Probleme.

### *Veränderungen im Umgang mit dem Gewerbeamt*

Zwölf Befragte hatten im Umgang mit dem Gewerbeamt noch nie Probleme gehabt. Dieses Ergebnis lässt vermuten, dass dort, wo kein Kontakt zum Gewerbeamt aufgenommen wurde, auch keine Probleme auftraten bzw. das Konstrukt der Anmeldung als Zimmervermietung, Begleitagentur oder Barbetrieb und nicht als bordellartiger Betrieb von den Betreibern und Betreiberinnen nicht als Problem empfunden wird.

Drei Betreiber und Betreiberinnen antworteten, dass sie seit 2002 weniger Probleme im Umgang mit dem Gewerbeamt hatten. Nur eine davon (aus Berlin) hatte ihr Gewerbe als bordellartigen Betrieb angemeldet. Ein Betreiber aus Bayern hatte sein Gewerbe gar nicht angemeldet, während die dritte Befragte ihren Betrieb als Künstleragentur angemeldet hatte.

Keine bzw. keiner der Befragten hatte nach dem Inkrafttreten des Gesetzes mehr Probleme als vorher angegeben. Dies deckt sich nicht mit dem Ergebnis der mündlichen Befragung von Betreibern und Betreiberinnen, die von Schwierigkeiten im Umgang mit Gewerbeämtern sprachen, insbesondere mit der Unmöglichkeit, den Betrieb als den anzumelden, der er auch tatsächlich war. Allerdings lagen beide Betriebsstandorte in Bayern und es wurde versucht, nach Einführung des ProstG den Betrieb zu legalisieren.

„Nicht unter Clubnamen, also ist einfach angemeldet auf Zimmermiete, weil ich nicht anders anmelden konnte. Ging nicht aus irgendwelchen Gründen, was mir das Ordnungsamt nicht begründen konnte.“ (Betr. w 3/ 4)

„Jetzt sind wir grad dabei, er war jahrelang gar nicht angemeldet, weil es in Bayern einfach sittenwidrig und nicht möglich ist, einen Club anzumelden. Du kannst in Bayern eigentlich in der Richtung gar nichts anmelden, alles ist unter der Präambel der Sittenwidrigkeit hier in Bayern. Aufgrund des neuen Gesetzes, was ja nun raus gekommen ist, haben wir jetzt im August umgebaut, haben das Ganze umgeschichtet und haben gesagt: Jetzt machen wir Nägel mit Köpfen. Wir wollten, weil es ja, wie gesagt, neue Gesetze gibt, diesen Laden auch so anmelden, was es bereits neun Jahre ist, und zwar ein Nachtclub oder ein Club zum Zwecke der Prostitution. (...) Wir waren dann am Amt für öffentliche Ordnung für die Gewerbeanmeldung, Schankgenehmigung et cetera. Alles sittenwidrig, geht in Bayern nicht. Unter der Voraussetzung man sagt Privatclub, Nobelclub, Nachtclub, egal wie wir es nennen wollen, Bordell oder wie auch immer, zum Zwecke der Prostitution. Und genauso wollt ich's haben. Ich wollte nicht irgendeinen Scheinbetrieb und eine Sauna, wo dann illegal drin gearbeitet wird. (...) Wir wollen doch den Schritt raus in die Legalität. In Bayern geht das noch nicht, in Bayern wäre das mit dem Zusatz zum Zwecke der Prostitution sofort sittenwidrig. Es gibt keine Schankgenehmigung, keine Genehmigung, es gibt gar nichts in Bayern. Also hab ich meine ganzen Baupläne, mein ganzes Zeug wieder unter den Arm gerollt, das war umsonst, wir laufen jetzt nach wie vor unter der Präambel einer Wohngemeinschaft.“ (Betr. m 4/ 4)

Auch im Umgang mit anderen Behörden, beispielsweise im Zusammenhang mit der Erlangung einer Gaststätten- oder einer Schankerlaubnis, gaben die Betreiber und Betreiberinnen

in der schriftlichen Befragung an, nie Probleme gehabt zu haben. Auch hier lässt sich vermuten, dass es zum einen für einige Betreiber sowie Betreiberinnen aufgrund der Art ihres Betriebes nie relevant war bzw. dass Getränke eher ohne die erforderliche Genehmigung ausgeschenkt wurden, als dass versucht wurde, eine Schankerlaubnis zu erhalten. In einem mündlichen Interview hingegen schilderte eine Nürnberger Betreiberin ihren vergeblichen Versuch, eine Schankerlaubnis für ihren Club zu erlangen:

„Die können mir keine Begründung sagen. Die Zimmervermietung muss separat gehalten werden, genauso wie ein Barbetrieb, das muss separat angemeldet werden. Und dann hab ich die gefragt, wie sieht das denn bei einem Hotel aus oder bei einer Pension? Konnte er mir nicht sagen, das bearbeitet der Kollege. Also ich habe keine Ausschankgenehmigung bekommen. Drei oder vier Mal war ich da gewesen und hab immer wieder nach dieser Ausschankgenehmigung gefragt. Ich hab immer Ablehnungen bekommen, also so mündlich, nie schriftlich. Ohne Begründung.“ (Betr. w 3/ 4)

### *Probleme bei der Anmeldung von Betrieben*

Probleme, die vor oder nach dem Inkrafttreten des Gesetzes benannt wurden, sind vor dem Hintergrund der etablierten illegalen oder legalen Praxis zu sehen. Wo mögliche Probleme z. B. der Anmeldung des Betriebes durch eine Nicht-Anmeldung umgangen werden, kann ein Betreiber oder eine Betreiberin subjektiv einen „problemlosen“ Umgang berichten. Die Anmeldepraxis gibt daher ebenfalls Hinweise auf Probleme.

Insgesamt waren 13 der 22 Betriebe behördlich als Gewerbe angemeldet. Neun Betriebe verfügten über keine Gewerbeanmeldung. Die Art der Anmeldung war unterschiedlich: als „(gewerbliche) Zimmervermietung“ (vier), als „Begleitagentur“ (drei), als „Barbetrieb mit Schankwirtschaft“ (zwei) oder als „Speisegaststätte mit Barbetrieb“ sowie als „Massagesalon“ (je einer). Nur zwei Betriebe (beide in Berlin) waren unter der eindeutigen Bezeichnung „bordellartiger Betrieb“ angemeldet. Neun Betreiber waren im Besitz einer Gewerbe genehmigung und bei den drei Barbetrieben lagen nur zwei Gaststättenerlaubnisse sowie je eine Schankerlaubnis bzw. Schankduldung vor. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass in einigen Fällen die Anmeldung beim Finanzamt und nicht beim Gewerbeamt gemeint war (die Antworten geben leider keinerlei Auskunft darüber, bei welcher Behörde der Betrieb angemeldet wurde). Sieben Befragte gaben an, über keinerlei Genehmigung für ihren Betrieb zu verfügen.

Betriebe in Ländern, die der Empfehlung des Bund-Länder-Ausschusses<sup>454</sup> zum Gewerbe recht folgen, waren häufiger angemeldet. In diesen Bundesländern schien es keine Schwierigkeiten bei der Anmeldung eines bordellartigen Betriebes zu geben

---

<sup>454</sup> Bayern, Baden-Württemberg, Bremen, Sachsen und Thüringen schlossen sich der Empfehlung der gewerberechtlichen Einstufung von Bordellen und Anbahnungsgaststätten nicht an. Hier gibt es keine Anmelde Möglichkeit. Vgl. Schönleiter 2002, GewArch 2002/8.

Tabelle 21: Betriebe mit Genehmigungen im Ländervergleich

	Länder, die den Empfehlungen des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ nicht folgen	Länder, die den Empfehlungen des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ folgen
<b>Gewerbe genehmigung</b>		
Betriebe verfügen über Genehmigung	2	7
Betriebe verfügen nicht über Genehmigung	3	2
<b>Gesamt</b>	5	9

Die mündliche Befragung kann diese Vermutung durch zwei Stimmen aus Dortmund und aus Hamburg ergänzen:

„Nein, die Stadt Dortmund war also sehr, sehr nett, sehr kooperativ. (...) Ich war, glaube ich, dann sofort dort und hab gesagt: Oh, halt stopp, es ist ja jetzt ein neues Gesetz, jetzt können wir alles beantragen, was wir eben beantragen möchten. Sie haben dann gesagt, müssen wir erstmal gucken, was wollen wir denn jetzt, wie geht das denn vonstatten. Wir haben hier noch keine Rundschreiben, aber wir kümmern uns, wir machen uns kundig, kommen Sie nächste Woche mal wieder. Und dann ging das ziemlich reibungslos, es waren sehr nette Sachbearbeiter und alle Ämter waren eigentlich sehr zugänglich, das ging ganz reibungslos. (...) Es lief als Club mit einer nicht konzessionierten Bar. Wir haben hier Getränke ausgeschenkt, die natürlich nicht ausgeschenkt werden durften, haben das dann verändert als bordellartiger Betrieb mit Gastronomie und haben diesen voll konzessioniert bekommen.“ (Betr. w 6/ 5)

„Also die Erfahrung mit den Behörden war damals (das war 2002 im Februar) super, muss ich sagen, (...) ich kann nur eines sagen, zu der Zeit wo ich das gemacht hab als Erster hier definitiv in Hamburg und wahrscheinlich auch in Deutschland, war das absolut problemlos, ich wurde mit offenen Händen empfangen und man hat es einfach gemacht.“ (Betr. m 9/2)

### *Veränderungen im Umgang mit dem Finanzamt*

Wenn Betreiber und Betreiberinnen Probleme konstatierten, dann hatten sie diese seit 2002 vermehrt mit dem Finanzamt. „Mehr Probleme“ nannten fünf Betreiber bzw. Betreiberinnen, „gleich viele“ drei und „weniger Probleme“ nur eine bzw. einer. Dies spiegelt die Dynamik wider, die die Diskussion und Einführung des ProstG steuerlich bewirkt hat: Prostituierte zahlen in einigen Städten, beispielsweise in Stuttgart<sup>455</sup> oder Köln, Pauschalsteuern, die vom Betreiber abgerechnet werden müssen – ein hoher verwaltungstechnischer Aufwand, der von vielen Betreibern und Betreiberinnen negativ beurteilt wird. So beschrieben Betreiber und Betreiberinnen aus Baden-Württemberg, die im Rahmen eines Werkvertrages zur Pau-

<sup>455</sup> Sollte sich die rechtliche Situation der Prostituierten verbessern, so die Argumentation der „Kontrollgruppe Prostitution“ der Steuerfahndung Stuttgart, könnten die Prostituierten auch verstärkt in die Pflicht genommen werden. In Anlehnung an das als Ausnahme praktizierte „Düsseldorfer Verfahren“ wurde das „Stuttgarter Modell“ entwickelt – ein pauschales Vorauszahlungsverfahren für selbstständig arbeitende Prostituierte.

schalsteuer in Baden-Württemberg befragt wurden<sup>456</sup>, die Pauschalsteuer als eine zusätzliche Belastung und vor allem eine zusätzliche Verantwortung. Ebenso wird in Köln eine Vergütungssteuer erhoben, die bei Einführung für Turbulenzen sorgte:

„Aber Tatsache ist, dass man natürlich auch wieder zuerst mal auf die Großen losgegangen ist: Ihr müsst das alles belegen, und immer schön mit Namensliste und allem, was dazu gehört. Eine pauschale Regelung war nicht in die Reihe zu kriegen, ich hab gesagt: Ich bezahle im Monat einen Pauschalbetrag X und dann lasst mich einfach in Frieden, dann brauchen wir uns auch nicht belügen oder es kommt auch gar kein Verdacht auf, dass wir mehr oder weniger haben, hin und her, und es hat alles nicht gefruchtet. Zum Schluss sind wir auf diese Lösung gekommen, die jetzt auch offen da liegt, dass wir fünf Euro pro Arbeitstag einer Frau abrechnen. Also die gleiche Abrechnungsmodalität wie beim Düsseldorfer Verfahren, wobei jetzt die Frau im Gegenzug nicht behaupten kann, wenn sie in ein anderes Haus geht, dass für diesen Monat ihr Betrag entrichtet ist. Sollte sie also woanders arbeiten, dann muss sie die hundertfünfzig Euro für sich selber bezahlen, es sei denn, der neue Arbeitsplatz hätte die gleiche Regelung wie wir. Ich rede jetzt nur vom Stadtgebiet Köln. Dieser Betrag tut mir deswegen weh, weil er in Düsseldorf, in Leverkusen überhaupt gar nicht in der kommunalen Gebührenabgabeordnung drin steht und damit alleine Luftlinie acht, neun Kilometer weiter schon überhaupt nicht mehr greift. Und für Betriebe, die vor den Toren Kölns liegen, natürlich ein Wettbewerbsvorteil ist, und zwar ein drastischer.“  
(Betr. m 10/ 20)

Probleme mit dem Finanzamt tauchten für die Betreiber und Betreiberinnen unabhängig von der sonstigen Landespolitik und Einstellung zur Prostitution bundesweit auf. Hier gilt weiterhin, wie auch schon vor Einführung des ProstG, dass die Finanzämter unabhängig von moralischen Kriterien vorgehen und grundsätzlich alle Einkünfte zu versteuern sind. Allerdings herrscht im Prostitutionsbereich seit Einführung des ProstG eine größere Transparenz. Dies gilt zum einen zwar auch für die Betreiber und Betreiberinnen, aber insbesondere für die in der Prostitution tätigen Frauen und Männer (siehe Kapitel II.3.4).

Tabelle 22: Merkmale von Betrieben im Ländervergleich

<b>Probleme mit Finanzamt</b>	Länder, die den Empfehlungen des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ nicht folgen	Länder, die den Empfehlungen des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ folgen
Betriebe mit mehr Problemen	3	2
Betriebe mit gleich vielen Problemen	2	1
Betriebe mit weniger Problemen	1	-
Betriebe, die nie Probleme hatten	2	5
<b>Gesamt</b>	<b>8</b>	<b>8</b>

<sup>456</sup> Insgesamt wurden 37 Betreiber befragt (Praxis der Pauschalbesteuerung in Stuttgart und anderen Kommunen in Baden-Württemberg), siehe auch Kapitel II.3.4.

Nur wenige Betreiber und Betreiberinnen gaben an, seit 2002 mehr Probleme mit der Baubehörde (1), dem Ausländeramt (1), dem Arbeitsamt (2) oder mit dem Ordnungsamt wegen Werbung für Prostitution (2) gehabt zu haben. Die beiden letzten Fälle traten in Bayern auf, Probleme mit dem Arbeitsamt wurden von Betreibern und Betreiberinnen aus Berlin und Baden-Württemberg gemeldet. Um welche Art von Problemen es sich dabei handelte, ist aus den Bögen nicht ersichtlich.

### **2.3.3 Erfahrungen von Betreibern und Betreiberinnen, die nach 2002 einen bordellähnlichen Betrieb aufnahmen**

Seit Einführung des ProstG im Jahr 2002 hatten fünf befragte Betreiberinnen und Betreiber ihre Tätigkeit aufgenommen. Mehrheitlich wurde von ihnen angegeben, keinerlei Probleme im Umgang mit Behörden wie Gewerbe- oder Gewerbeaufsichtsamt, Hauptzollamt, Bauamt, Ordnungsamt bezüglich Gaststätten- oder Schankerlaubnis, Werbeverbot oder dem Ausländeramt gehabt zu haben. Eine Betreiberin aus Berlin gab an, Probleme mit der Kriminalpolizei gehabt zu haben.

Vier der fünf Betriebe hatten ihren Standort in den als liberaler eingestuften Ländern Berlin, Hamburg und Niedersachsen und waren gewerblich angemeldet als Barbetrieb mit Schankwirtschaft, Begleitservice oder Massagesalon<sup>457</sup>, so dass die positive Bewertung statt auf Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auch auf die Länderpraxis zurückgeführt werden könnte. Die kleinen Fallzahlen lassen hier keine Aussagen zu.

## **2.4 Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf Anzeigen, Ermittlungen und Verurteilungen wegen Förderung der Prostitution und/oder Zuhälterei**

Über zwei Drittel der schriftlich befragten Betreiber und Betreiberinnen gab an, weder vor noch nach Einführung des ProstG in ein Verfahren bzgl. Förderung der Prostitution oder Zuhälterei verwickelt gewesen zu sein. In den persönlichen Interviews wurde diese Frage nicht gestellt.

Vor dem Jahr 2002 kam es in fünf Fällen zu Verfahren und Verurteilungen wegen eines Verstoßes gegen § 180a StGB (Förderung der Prostitution).

Ermittlungen aufgrund § 181 StGB – Zuhälterei – gab es fünf. In vier Fällen kam es dann zu Verfahren: drei lagen vor 2002, ein Verfahren nach 2002. Rechtskräftig verurteilt wurde jedoch nur eine Person vor 2002. Dies bestätigt, zumindest im Kleinen, die Aussagen von Polizei und Staatsanwaltschaften (siehe Kapitel II.2.4), dass § 180a sowie § 181 StGB vor Einführung des ProstG kaum noch Relevanz hatten.

---

<sup>457</sup> Der fünfte Betrieb (ohne Ortsangabe) war nach eigener Bezeichnung illegal und gewerblich nicht gemeldet.

## 2.5 Einschätzung des Prostitutionsgesetzes

Fast alle Befragten fanden es gut, dass es das ProstG gibt und hielten es nicht für überflüssig (17). Nahezu die Hälfte der Betreiber und Betreiberinnen erhoffte sich weitere Verbesserungen (10), kritisch wurde allerdings von 19 Betreibern und Betreiberinnen angemerkt, dass die Behörden sich besser über das Gesetz informieren sollten. Knapp zwei Drittel gaben an, das Gesetz hätte schon Verbesserungen gebracht, erste positive Auswirkungen seien spürbar. Negative Auswirkungen des Gesetzes wurden nur von wenigen beschrieben. Deutlich wurde jedoch auch Rechtsunsicherheit durch Zustimmung zum Statement: „Früher war alles besser, weil die meisten Behörden sich nicht um uns kümmerten. Jetzt wollen alle etwas tun, aber es gibt keine klaren Regelungen und keiner weiß Bescheid.“ Zwölf Betreiber und Betreiberinnen stimmten dieser Aussage mit ja oder eher ja zu.

Tabelle 23: Meinungen von Betreibern und Betreiberinnen zum Prostitutionsgesetz (N=22)

	ja	eher ja	eher nein	nein
Ich finde es gut, dass es das Prostitutionsgesetz gibt.	17	3	1	1
Man merkt bereits erste positive Auswirkungen des Gesetzes.	6	6	6	4
Man merkt bereits erste negative Auswirkungen des Gesetzes.	3	2	9	6
Ich halte das Prostitutionsgesetz für überflüssig.	-	2	2	17
Das Gesetz hat schon Verbesserungen erbracht.	7	7	4	2
Ich erhoffe mir dadurch weitere Verbesserungen.	10	6	2	2
Ich finde es gut, dass es das Gesetz gibt, aber leider hat sich dadurch noch nichts verändert.	2	6	9	3
Die Behörden sollten sich besser über das Gesetz informieren.	19	2	-	1
In meinem Betrieb sprechen wir öfter über das Prostitutionsgesetz.	5	6	5	6
Durch das Prostitutionsgesetz wird die Aufdeckung von Menschenhandelsdelikten schwieriger.	2	2	10	8
Früher war alles besser, weil die meisten Behörden sich nicht um uns kümmerten. Jetzt wollen alle etwas tun, aber es gibt keine klaren Regelungen und keiner weiß Bescheid.	6	6	3	6

## 2.6 Erwartungen und Veränderungswünsche

Veränderungsbedarf wurde von fast allen Betreibern und Betreiberinnen gesehen, insbesondere in Bezug auf mehr Rechtssicherheit für potenzielle Arbeitgeber/innen, einer Eindeutigkeit bei der Erteilung behördlicher Genehmigungen für Prostitutionsbetriebe, der Anerkennung von selbstständiger Prostitution als Gewerbe und einer Aufhebung des Werbeverbotes.

„Konkrete Erwartung ist, dass alle Rechte, die damit verbunden sind, endlich geklärt werden, das Gewerberecht, das Ausländerrecht, überhaupt das Ganze, dass das irgendwo mal auch dem kleinsten Sachbearbeiter in die Birne gehämmert wird, dass man da nicht klagen muss, Untätigkeitsklagen und keine Ahnung was alles. Man kann schon in irgendeiner Art und Weise, wenn da Fehler gemacht wurden, und alle Seiten machen Fehler, aufeinander zugehen und darüber sprechen. Da sollte man doch miteinander umgehen können oder reden können. Oder es sollten wirklich Durchführungsvorschriften da sein, wo sich jeder dran zu halten hat.“ (Betr. m 8 /52)

Nicht ganz so eindeutig, aber dennoch mehrheitlich bejahten die Betreiber und Betreiberinnen, dass Arbeitsagenturen Stellengesuche- und anzeigen für Prostituierte aufnehmen und vermitteln sollten. Nahezu zwei Drittel sprachen sich dafür aus, bei Bedarf auch Ausländerinnen aus Nicht-EU-Staaten beschäftigen zu können. Geteilter Meinung waren die Befragten hinsichtlich der Abschaffung von Sperrbezirksverordnungen. Auffällig war, dass keine bzw. keiner von denen, die aus den Ländern Baden-Württemberg oder Bayern – beides Länder, die über strenge Sperrbezirksverordnungen verfügen – kamen, sich eindeutig für die Abschaffung von Sperrbezirksverordnungen aussprachen (drei stimmten mit „eher ja“ zu), sondern mehrheitlich (fünf) eindeutig dagegen waren. Dies lässt sich als Ausdruck von Unsicherheiten und Ängsten über die möglichen Folgen einer Aufhebung von Sperrbezirken interpretieren, insbesondere einem wachsenden Konkurrenzdruck. Berliner Betreiber und Betreiberinnen – die einzigen, die nicht von einer Sperrbezirksverordnung betroffen waren – stimmten mehrheitlich für die Abschaffung, aber zwei Betreiber und Betreiberinnen sprachen sich auch dagegen aus.

Tabelle 24: Sehen Betreiber und Betreiberinnen einen Veränderungsbedarf im Zusammenhang mit dem Prostitutionsgesetz?

	ja	eher ja	eher nein	nein
Sperrbezirksverordnungen sollten abgeschafft werden.	10	4	2	6
Die Erteilung von behördlichen Genehmigungen für Prostitutionsbetriebe sollte eindeutig geregelt sein.	19	1	1	1
Selbstständige Prostitution sollte als Gewerbe anerkannt werden.	19	1	2	
Es sollte einfacher sein, bei Bedarf auch Ausländerinnen aus Nicht-EU-Staaten beschäftigen zu können.	13	1	3	5
Arbeitsämter sollten Stellenanzeigen und -gesuche für Prostituierte aufnehmen und vermitteln.	15	2	2	3
Finanzämter sollten eine „Stichtagsregelung“ für die Besteuerung von Prostituierten festlegen, um Nachforderungen zu vermeiden.	19	1	1	
Das Werbeverbot für Prostitution sollte aufgehoben werden.	19	2		1
Es sollte mehr Rechtssicherheit für potenzielle Arbeitgeber/innen von Prostituierten geben.	21			1

Auf die Frage, ob positive, erfreuliche Auswirkungen zu beobachten sind, kamen in den Fragebögen Antworten wie „Förderung der Prostitution fällt weg“, „Betreiben von Prostitution ist nicht mehr strafbar“, „gesetzliche Regeln erleichtern es, ein ordentliches Gewerbe zu führen“. Insgesamt wurden von der Hälfte der Befragten (elf) positive Auswirkungen benannt, etwas mehr als negative (neun). Als Besorgnis erregende Auswirkungen nannten sie Prob-



leme mit der Steuerfahndung bzw. dem Finanzamt, mit Bau- und Wirtschaftsämtern, aber auch, dass „Frauen sich zunehmend verweigern gegenüber Pflichten und Behörden wie Meldeamt, Polizei, Finanzamt.“ In zwei Fällen wurde beschrieben, dass „Zuhälter wegen Wegfall der Zuhälterei straffrei agieren können“ und sie „immer offensiver auftreten und den Frauen mehr Druck machen.“

## **2.7 Zusammenfassung und erste Bewertung**

Die Befragung der Betreiber und Betreiberinnen hatte einen geringen Rücklauf. Dies wurde vom Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen u. a. mit einer Skepsis und Ablehnung des ProstG begründet. Diejenigen Betreiber und Betreiberinnen, die an der Untersuchung teilnahmen, besaßen einen eher hohen Kenntnisstand und betrachteten das ProstG zwar skeptisch, aber überwiegend positiv. Mehrheitlich wurde die Einführung des ProstG begrüßt, kaum ein Betreiber bzw. eine Betreiberin hielt das Gesetz für überflüssig.

Große Verbesserungen im Umgang mit Behörden nach Einführung des ProstG zeichneten sich nicht ab, außer im verbesserten Umgang mit Kriminalpolizei und Gewerbeämtern. Vereinzelt wurden von einigen Befragten mehr Probleme im Umgang mit dem Finanzamt angegeben.

Als größte Schwachstelle bei der Umsetzung des ProstG wurde die Uninformiertheit der Behörden bzw. deren unterschiedliche Anwendungspraxis gesehen. Als wichtigste Erwartungen formulierten die Befragten dementsprechend den Wunsch nach Rechtssicherheit und Klarheit über ihre Rechte und Pflichten. Veränderungsbedarf wurde bei der Erteilung von behördlichen Genehmigungen gesehen, ebenso sprachen die Betreiber und Betreiberinnen sich für eine „Stichtagsregelung“ für die Besteuerung von Prostituierten, eine Aufhebung des Werbeverbotes sowie die Anerkennung von selbstständiger Prostitution als Gewerbe aus.

Bereits vor Einführung des Prostitutionsgesetzes hatten die §§ 180a und 181 StGB für die Befragten kaum noch Relevanz. Dennoch wurde der Wegfall des Straftatbestandes Förderung der Prostitution als positive Auswirkung beschrieben.

### 3 Die Sicht von Beratungsstellen

Im Rahmen der Untersuchung wurden Expertinnen und Experten aus Fachberatungsstellen für Prostituierte und STD-Beratungsstellen (Beratungsstellen zu sexuell übertragbaren Krankheiten) schriftlich befragt. Diese Befragung wurde durch Gruppeninterviews ergänzt (zu den Details der Befragung siehe I.4.2). Die Fragebogenbefragung umfasst insgesamt 80 Bögen, von denen 77 in die Analyse eingingen (siehe I.4).<sup>458</sup> Die meisten Bögen kamen aus Einrichtungen in Großstädten (72 %) und in mittleren Großstädten (24 %).<sup>459</sup> Die Befragung umfasst Informationen aus 15 Bundesländern, lediglich aus dem Saarland liegt kein Bogen vor. Qualitatives Material zur Sicht der Beratungsstellen liegt aus Fokusgruppen und den Gruppeninterviews mit der AG Recht und Prostitution, einer regelmäßig tagenden bundesweiten Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen von Fachberatungsstellen und Prostituiertenorganisationen, vor.

#### 3.1 Die befragten Experten und Expertinnen in Beratungsstellen

In Deutschland sind unterschiedliche Einrichtungen in der Beratung und Unterstützung von Prostituierten aktiv. Vor allem in Großstädten gibt es spezialisierte Fachberatungsstellen für Prostituierte<sup>460</sup>. Einige bieten mit unterschiedlichen Arbeitsschwerpunkten Beratung und Unterstützung für vorrangig weibliche Prostituierte an. Andere wenden sich an spezielle Zielgruppen wie männliche Prostituierte bzw. Stricher, Migrantinnen in der Prostitution, vereinzelt auch an minderjährige und drogenabhängige Prostituierte<sup>461</sup>. Das Personal der Fachberatungsstellen besteht überwiegend aus Sozialarbeiterinnen, aber auch aus Psychologinnen, Soziologinnen oder Juristinnen. Entsprechend ausgebildete Männer arbeiten lediglich in den Einrichtungen für männliche Prostituierte bzw. Stricher. Die Fachberatungsstellen sind in unterschiedlichen bundesweiten Arbeitskreisen oder Arbeitsgruppen zusammengeschlossen, wie in der bundesweiten AG Recht und Prostitution, dem Arbeitskreis deutschsprachiger Stricherprojekte oder der Arbeitsgemeinschaft im Diakonischen Werk der EKD zu Prostitution und Menschenhandel sowie im KOK – bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess.

---

<sup>458</sup> Einzelne Einrichtungen schickten mehrere Bögen zurück. Die Gesamtzahl bezieht sich somit auf die Anzahl der antwortenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, nicht auf die Anzahl der Einrichtungen. 31 Bögen (39 %) kamen aus Fachberatungsstellen, davon 17 (21 %) aus Beratungsstellen für weibliche und 8 (10 %) aus Beratungsstellen für männliche Prostituierte, 6 (8 %) aus Beratungsstellen für Migrantinnen in der Prostitution. 46 Bögen kamen aus STD-Beratungsstellen.

<sup>459</sup> Zur Größenordnung der Städte siehe Kapitel III.2.2, Fußnote 454.

<sup>460</sup> Die Beratungsstellen für Prostituierte werden im Folgenden kurz „Fachberatungsstellen“ genannt, in Abgrenzung zu STD-Beratungsstellen oder Fachberatungsstellen für Menschenhandelsopfer.

<sup>461</sup> Angebote für die spezielle Zielgruppe der drogenabhängigen Prostituierten sind in der Regel spezialisierte Einrichtungen der Drogenhilfe, hier geht es vorrangig um Beratung und Unterstützung im Kontext der Drogenabhängigkeit. Beratungsstellen für Migrantinnen in der Prostitution haben ihr Angebot überwiegend auf die Arbeit mit Opfern von Menschenhandel abgestellt.

Die Existenz der Fachberatungsstellen in Deutschland hat zur Folge, dass Prostituierte eine lokale Interessensvertretung durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben. In Arbeitskreisen, in Ausschüssen oder bei Konflikten von Straßenprostituierten mit der Nachbarschaft übernehmen die Beraterinnen teilweise die Rolle von Mediatorinnen.<sup>462</sup>

In einigen Regionen wurden seitens der Fachberatungsstellen in Kooperation mit Behörden Beratungen und Kurse zur Qualifizierung von Prostituierten für den Umstieg in andere Erwerbstätigkeit durchgeführt, z. B. Computerkurse. Die Befragung der Landesministerien zeigte jedoch, dass es diese Angebote nur noch in Einzelfällen gibt. Dies wird von den Mitgliedern der AG Recht und Prostitution kritisiert.

Neben den bei Freien Trägern angesiedelten Fachberatungsstellen für Prostituierte sind die staatlichen Beratungsstellen für sexuell übertragbare Erkrankungen und AIDS (im Folgenden: STD-Beratungsstellen) eine wichtige Anlaufstelle für Prostituierte. Die Arbeit der STD-Beratungsstellen hat sich mit Inkrafttreten des Infektionsschutzgesetzes Anfang 2001 teilweise grundlegend verändert. Prostituierte unterlagen bis dato in vielen Kommunen einer Untersuchungspflicht auf Geschlechtskrankheiten und die Beratungsstellen waren überwiegend restriktiv tätig. Seit 2001 liegt der Arbeitsschwerpunkt auf der Prävention und Aufklärung zu STDs und HIV/AIDS als öffentliche Aufgabe.<sup>463</sup> Die meisten STD-Beratungsstellen führen neben kostenlosen Beratungen zu STDs und HIV/AIDS zum Teil auch kostenlose Untersuchungen und aufsuchende Sozialarbeit durch. Etliche bieten darüber hinaus Sozialberatung, psychologische Beratung oder Schuldenberatung an. Das Personal der STD-Beratungsstellen umfasst je nach Angebotspalette Ärztinnen bzw. Ärzte und anderes medizinisches Personal sowie Sozialarbeiter bzw. -arbeiterinnen bzw. Sozialpädagoginnen bzw. -pädagogen, vereinzelt auch Psychologinnen bzw. Psychologen. Mit dem veränderten Arbeitsansatz der STD-Beratungsstellen veränderte sich auch ihre Klientel. Bis 2001 waren es in der Regel Prostituierte. Ihr Anteil ist zwar stellenweise deutlich zurückgegangen, sie stellen mit insgesamt 16 % aber immer noch die zweitgrößte Klientengruppe nach der Allgemeinbevölkerung.<sup>464</sup>

Zur Einschätzung der Aussagekraft der Ergebnisse werden vorab Angaben zusammengestellt, wo und für welche Klientinnen bzw. Klienten die Befragten in den Beratungsstellen tätig sind und über welchen Erfahrungshintergrund sie verfügen: Die befragten Expertinnen und Experten arbeiten mit einem breiten Spektrum an Prostituierten, denn neben der Arbeit mit denjenigen, die sich Rat suchend an diese Stellen wenden, führen fast alle (94 %) auch Streetwork bzw. aufsuchende Arbeit in Bordellen und bordellähnlichen Betrieben, auf der Straße und in unterschiedlichen Studios und Wohnungen durch und haben dadurch Kontakt auch zu Prostituierten, die sich selbst nicht als beratungsbedürftig verstehen. Aktiv in der Prostitution Tätige bilden den Schwerpunkt der Klientel, nur zwei Bögen kamen aus Einrichtungen, die schwerpunktmäßig mit Aussteigerinnen arbeiten. Da jedoch die meisten Bera-

---

<sup>462</sup> Allerdings scheint es sich eher um eine politische Profilierung zu handeln. In unseren Diskussionen mit der AG Recht und Prostitution, dem bundesweiten Gremium der Fachberatungsstellen für Prostituierte und Prostituiertenorganisationen, wurde differenziert über die Problematik von illegal eingereisten Prostituierten gesprochen und Erfahrungen in der Unterstützung von Menschenhandelsoffern berichtet. (Workshop mit der AG Recht und Prostitution 1. 6. 2004)

<sup>463</sup> Zur Arbeit von STD-Beratungsstellen vor und nach Inkrafttreten des Infektionsschutzgesetzes siehe Leopold et al. 1997 und Steffan et al. 2002.

<sup>464</sup> Steffan et al. 2002

tungsstellen auch mit Aus- oder Einsteigerinnen<sup>465</sup> sowie mit Minderjährigen oder Drogenkonsumierenden und Migrantinnen bzw. Migranten.<sup>466</sup> sowie Betreibern und Betreiberinnen arbeiten, fließen in die Befragung Kenntnisse aus allen Bereichen der Prostitution ein.

Die Inhalte der Beratung orientieren sich an Art und Auftrag der Einrichtung: Während die Fachberatungsstellen signifikant häufiger allgemeine Sozialberatung (97 %) <sup>467</sup>, Ausstiegsberatung (84 %) <sup>468</sup>, rechtliche Beratung (42 %) <sup>469</sup> und Schuldnerberatung (45 %) <sup>470</sup> anbieten, haben STD-Beratungsstellen signifikant öfter medizinische Beratung (98 %) <sup>471</sup> und Beratung für Kunden von Prostituierten (70 %) <sup>472</sup> sowie Schulungen für Multiplikatoren und Multiplikatorinnen (57 %) <sup>473</sup> im Angebot. Keine signifikanten Unterschiede zeigten sich bei der allgemeinen psychosozialen Unterstützung und Begleitung (100 % zu 78 %), der Prävention (77 % zu 96%), der Beratung für Einsteiger/innen (71 % zu 52 %) und der aufsuchenden Beratung im Rahmen von Streetwork (100 % zu 89%).<sup>474</sup>

Ein Schwerpunkt lag bei der Arbeit mit weiblichen Prostituierten (49 / 64 %), Männer wurden seltener als überwiegende Zielgruppe genannt (10/13 %) und 18 Bögen (23 %) gaben an, dass beide Geschlechter gleichermaßen vertreten seien.<sup>475</sup>

Die antwortenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren zu über 90 % Frauen. Sie verfügten zur Hälfte über mehr als 10 Jahre Berufserfahrung in diesem Bereich, können somit die Entwicklung der letzten Jahre auf dem Hintergrund ausreichender Erfahrung mit der alten Rechtslage einschätzen.

### 3.2 Informationsstand zum Prostitutionsgesetz

Die befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen kannten alle das ProstG<sup>476</sup> und bezeichneten sich in der Regel (73 %) als gut darüber informiert. Überwiegend

---

<sup>465</sup> STD-Beratungsstellen arbeiteten erwartungsgemäß signifikant seltener mit Aussteiger/innen ( $\chi^2=39,529$ , 0,001).

<sup>466</sup> Gut ein Viertel der Antwortenden gab an, dass ihre Einrichtung auch von Migrantinnen bzw. Migranten ohne Arbeitserlaubnis in Anspruch genommen wird. Dies gibt Information über ihre Beschäftigungsmöglichkeiten, jedoch nicht über die Legalität ihres Aufenthaltes.

<sup>467</sup>  $\chi^2=7,803$ ,  $P=0,004$

<sup>468</sup>  $\chi^2=7,218$   $P=0,006$

<sup>469</sup>  $\chi^2=5,625$ ,  $P=0,018$

<sup>470</sup>  $\chi^2=16,072$ ,  $P=0,000$

<sup>471</sup>  $\chi^2=47,822$ ,  $P=0,000$

<sup>472</sup>  $\chi^2=5,821$ ,  $P=0,015$

<sup>473</sup>  $\chi^2=10,533$ ,  $P=0,001$

<sup>474</sup> Erhebliche Unterschiede zwischen der Sichtweise der Fachberatungsstellen und der STD-Beratungsstellen konnten nicht festgestellt werden. Allerdings gab es signifikante Unterschiede in einzelnen Punkten, z. B. im Bereich der politischen Aktivitäten oder der Lobbyarbeit. So haben die Fachberatungsstellen signifikant häufiger Kontakt zu Polizei und Ordnungsamt ( $\chi^2=0,017$ ) und sind öfter an andere Einrichtungen und Institutionen herangetreten, um die Umsetzung des ProstG im Sinne ihrer Klientinnen und Klienten voranzubringen.

<sup>475</sup> Fachberatungsstellen für Prostituierte arbeiten mit geschlechtshomogener Klientel, ausschließlich mit Frauen oder mit Männern, wohingegen STD-Beratungsstellen beide Geschlechter gleichermaßen in ihrer Einrichtung vertreten sehen.

<sup>476</sup> Die Ausnahme war ein Mitarbeiter einer Beratungsstelle für männliche Prostituierte.

(80 %) hatten sie sich selbst informiert. Das Gesetz war und ist Thema in Teamdiskussionen und Fortbildungen oder Fachveranstaltungen. Information darüber kam nur bei 6 % über die Verwaltung. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der STD-Beratungsstellen entnahmen ihre Informationen jedoch signifikant häufiger<sup>477</sup> den Medien, was die Vermutung nahe legt, dass im behördlichen Kontext der Gesundheitsämter das ProstG seltener Thema wird. Auch dass in einigen Bögen aus STD-Beratungsstellen Verwechslungen zwischen dem ProstG und dem Infektionsschutzgesetz auftraten, weist darauf hin. In STD-Beratungsstellen wird auch seltener (28 %) über das ProstG gesprochen als in Fachberatungsstellen (48 %).

### 3.3 Erfahrungen mit dem Gesetz: Relevanz in der Beratungspraxis

In über der Hälfte der Einrichtungen (62 %) liegt regelmäßig bzw. häufig Informationsmaterial über das ProstG aus und knapp die Hälfte (48 %) der befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gab an, dass sie aktiv Informationsmaterial verteilen. Das ProstG wird Thema in den Beratungsstellen und zwar überwiegend dadurch, dass die Beraterinnen und Berater das Thema regelmäßig (28 %) oder häufig (36 %) ansprechen, selten (60 %) bzw. nie (18 %) durch Nachfragen von Seiten der Klientinnen oder Klienten<sup>478</sup> (siehe Tabelle 25 im gesonderten Anhang). Ob und wie die Möglichkeiten des Gesetzes ihre Zielgruppe erreichen, hängt somit stark vom Engagement der Beraterinnen bzw. Berater ab und davon, wie sie den möglichen Nutzen des ProstG für ihre Klientinnen und Klienten einschätzen.

Die einzelnen Aspekte des ProstG werden unterschiedlich intensiv im Rahmen von Beratung thematisiert.<sup>479</sup> 60 % der Befragten gaben an, dass einzelne Klienten oder Klientinnen Interesse an dem ProstG äußerten. In diesen Fällen bezog sich das Interesse überwiegend (60 %) auf die Möglichkeit, einer gesetzlichen Krankenkasse beizutreten. Ebenso oft wird nach einem Weg gefragt, die Steuern zu regeln (60 %). Die Möglichkeit, einen Arbeitsvertrag abzuschließen wird von weniger als einem Drittel (29%) sowie Fragen der Altersvorsorge von weniger als einem Viertel (23 %)<sup>480</sup> der Mitarbeiterinnen als von Interesse für einzelne Klientinnen bzw. Klienten genannt. Eine Absicherung bei Arbeitslosigkeit (16 %) wird offenbar noch seltener thematisiert. Am seltensten wird nach der Möglichkeit, den Lohn einzuklagen, gefragt. Nur 14 % der befragten Beraterinnen und Berater kreuzten diese Option an. Generell ist das ProstG jedoch aus der Perspektive von 70 % der Beraterinnen und Berater kein Thema für die meisten ihrer Klientinnen und Klienten (siehe Tabelle 26 im gesonderten Anhang).<sup>481</sup>

---

<sup>477</sup>  $\chi^2=3,734$ ,  $P=0,045$

<sup>478</sup> Die Klientinnen und Klienten der Fachberatungsstellen fragen etwas öfter selbst danach als die der STD-Beratungsstellen.

<sup>479</sup> Frageformulierung: „Welche Aspekte der neuen Rechtslage werden von Ihren Klient/innen als besonders interessant oder relevant nachgefragt?“

<sup>480</sup> Bei diesem Thema zeigt sich ein signifikanter Unterschied ( $\chi^2=4,154$ ,  $p=0,041$ ) zwischen Fachberatungsstellen, bei denen diese Frage öfter thematisiert wird (32%), und STD-Beratungsstellen (13%).

<sup>481</sup> Da Mehrfachnennungen möglich waren, wurden in mehreren Bögen sowohl „überwiegend kein Thema“ als auch einzelne Aspekte des ProstG angegeben.

Hier zeigt sich ein Bild, das aus mehreren Perspektiven im Rahmen unserer Befragung immer wieder gezeichnet wurde: Prostituierte scheinen bislang in den neuen Möglichkeiten des ProstG (noch) nicht oft einen Nutzen für sich oder einen Bezug zu sich und ihrer Lebens- und Arbeitssituation zu sehen. Die Aufnahme in eine gesetzliche Krankenversicherung ist aber für Prostituierte durchaus ein Thema, auch wenn die Mehrheit krankenversichert ist (siehe II.2.1). Fragen zur Steuer spielen ebenfalls eine Rolle, so dass Erkundigungen dazu in Beratungsstellen eingeholt werden. Andere Themen traten dahinter deutlich zurück.

Auffallend waren zielgruppenspezifische Unterschiede bei den Interessen an rechtlichen Fragen. Alle Beratungsstellen, die überwiegend Männer beraten, gaben an, dass das ProstG für die Mehrheit ihrer Klienten kein Thema sei. In Beratungsstellen, die überwiegend Frauen beraten, wird öfter nach den Themen gesetzliche Krankenkassen, Altersvorsorge und Absicherung bei Arbeitslosigkeit, Arbeitsverträge und Klagemöglichkeit bei vorenthaltenem Lohn nachgefragt. Diese sehr deutlichen Unterschiede dürften dem unterschiedlichen Selbstverständnis und der anderen Lebenssituation von Strichern und Callboys geschuldet sein, wie die Diskussion in der Fokusgruppe männliche Prostitution zeigte.

Die Interviews mit Beraterinnen geben Hinweise darauf, dass seit Inkrafttreten des ProstG die Stellen auch von Prostituierten aufgesucht werden, die der Information über ihre rechtlichen Möglichkeiten wegen kommen und nicht wegen psychosozialer Beratung.

„Was ich bei uns bemerkt habe, ist, dass wir als Beratungsstelle Kontakt haben zu Frauen, die in irgendeiner Weise Probleme haben und deswegen zu uns kommen. Dass durch das Gesetz aber immer mehr Frauen jetzt kommen, die Fragen zu dieser Gesetzesgeschichte haben und die selbstständig und eigenverantwortlich arbeiten und die nicht Problem beladen sind. Was ich sehr positiv finde.“ (AG Recht und Prostitution, Eckpunkte, S. 40)

### **3.4 Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die eigene Arbeit und auf die Praxis der Prostitution**

Als Auswirkungen des Gesetzes auf die eigene Beratungstätigkeit wurde von fast einem Drittel (32 %) der Fachberatungsstellen und 16 % der STD-Beratungsstellen in den Fragebögen festgehalten, dass sich ihre Klientel verändert hat:

„Mehr selbstbewusste Osteuropäerinnen, die zu ihrem Beruf stehen und sich über ihre Rechte erkundigen wollen.“

„Mehr aktive Prostituierte.“

„Mehr selbstständige Prostituierte und Betreiberinnen.“

Auch das Aufgabenspektrum veränderte sich – vor allem durch die Informationsarbeit zum ProstG. Von einigen wird auch genannt, dass öfter zur Frage der Selbstständigkeit oder zur Besteuerung beraten wird. Fachberatungsstellen beobachten signifikant öfter eine Veränderung und beraten signifikant häufiger zu Fragen des ProstG als STD-Beratungsstellen.<sup>482</sup>

---

<sup>482</sup>  $\chi^2=3,992$ ,  $P=0,038$

Das Spektrum an Kooperationspartnern wurde in den vergangenen drei Jahren von vielen Beratungsstellen erweitert. Kontakt wurde aktiv aufgenommen zu neuen Partnern z. B. zu der Gewerkschaft ver.di oder Behörden und anderen Institutionen, zu denen vorher kein Kontakt bestand. Teilweise wird große Unsicherheit bei den Kooperationspartnern bezüglich des ProstG festgestellt. Die Beratungsstellen erfüllen hier die Aufgabe der Informationsvermittlung und kollegialen Fortbildung.

Beraterinnen geben in Interviews Hinweise auf erste positive Veränderungen:

„Wenn ich daran denke, dass heute bei mir Bewährungshelfer anrufen und sagen: ‚Können Sie uns nicht etwas über die Arbeitsbedingungen in der Prostitution erzählen?‘ oder wenn mich irgendein Beamter aus einem Allgäuer Dorf anruft und fragt: ‚Wie war das jetzt mit der Krankenversicherung für Prostituierte?‘ dann sind das ganz kleine Anzeichen dafür, dass sich bis ins bayerische Hinterland bestimmte Dinge rumgesprochen haben.“ (AG-Recht, Eckpunkte, S. 38)

Die finanzielle Situation der Einrichtungen habe sich seit Inkrafttreten des ProstG nicht verändert. Es wurden keine zusätzlichen Mittel für Beratung zur neuen Rechtslage oder für Ausstiegsprogramme zur Verfügung gestellt. Dies wird durch die Befragung der Sozialministerien und Frauenministerien bestätigt.

Auswirkungen des ProstG auf die Praxis der Prostituierten wurden nur in geringem Umfang und nicht einheitlich beobachtet. Veränderungen wurden zwar für unterschiedliche Bereiche angegeben, bleiben aber überwiegend unspezifisch und teilweise widersprüchlich. Es blieb unklar, ob sich die Beobachtungen in der Praxis der Beratungsstellen tatsächlich auf durch das ProstG verursachte Veränderungen beziehen. Wenn z. B. Verschlechterungen beim Umgang von Arbeitsamt und Sozialamt mit den Klienten und Klientinnen beklagt wurden, ist dies möglicherweise eher im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktreform als mit dem ProstG zu sehen. Die überwiegende Zahl der Nennungen sagt aus, dass der Umgang der Behörden mit der Klientel der Beratungsstellen gleich geblieben war und weder deutliche Verbesserung noch Verschlechterung beobachtet wurden.

In den Antworten auf die offenen Fragen nach den Auswirkungen des ProstG auf die Klienten und Klientinnen, die nur von knapp der Hälfte der Befragten ausgefüllt wurden, wurden zu 22 % Verunsicherung, Unsicherheiten und Ängste genannt. Auswirkungen auf die gesundheitliche Situation der Klienten/Klientinnen werden von mehr als Dreivierteln verneint.

Auf die Frage, ob sie in ihrer Region erfreuliche, positive Auswirkungen beobachten, kamen Antworten wie „gestiegenes Selbstbewusstsein auf Seiten der Klient/innen“, einzelne „Erfolge bei der Beantragung von Aufenthaltserlaubnissen“, „mehr Offenheit und Abbau von Vorurteilen in Behörden“. Insgesamt werden erfreuliche Auswirkungen jedoch etwas seltener (20 %) genannt als negative (25 %). Als Besorgnis erregend wurden beispielsweise „vermehrte Steuerrazzien“, „Auflagen durch die Bauämter“ oder „Kontrollen von Migrantinnen“ angeführt. Ganz offenbar überwiegt jedoch die Wahrnehmung, dass es bislang keine nennenswerten Auswirkungen gibt. Diejenigen Beratungsstellenmitarbeiter und -mitarbeiterinnen, die überwiegend mit Frauen arbeiten, äußerten sich optimistischer als ihre Kollegen und Kolleginnen, die überwiegend mit Männern und Jungen arbeiten.<sup>483</sup>

---

<sup>483</sup> Letztere sagten allerdings seltener eindeutig „nein“, sondern waren zu 40 % unsicher, wie sie diese Frage beantworten sollten.

### 3.5 Einschätzungen des Prostitutionsgesetzes

#### *Einschätzung möglicher Auswirkungen*

Die Antworten auf die offene Frage nach den gravierendsten Veränderungen, die das ProstG aufwirft, wiesen ein breites Spektrum auf.<sup>484</sup> Ein Problemschwerpunkt wird bei den Behörden gesehen (31 %), da das Fehlen verbindlicher Richtlinien Behörden ermögliche, nicht im Sinne des ProstG zu handeln bzw. ihre eigenen Auslegungen vorzunehmen – zum Nachteil der Klientinnen und Klienten. Weiter wurde als Problem angeführt, dass Prostituierte ohne legalen Aufenthaltsstatus in eine noch schlechtere Situation gedrängt werden und sich eine „Zwei-Klassen-Prostitution“ herausbilde. Aber auch Probleme, die bei den Prostituierten liegen (14 %), wurden genannt, z. B. wurde befürchtet, dass die Klientinnen und Klienten das Gesetz nicht annehmen, dass der Wunsch nach Anonymität an der Wahrnehmung rechtlicher Möglichkeiten hindert, das Gesundheitsbewusstsein aufgrund des Konkurrenzdrucks sinkt und Prostituierte sich gegen die hohen Forderungen der Betreiber bzw. Betreiberinnen nicht durchsetzen können.<sup>485</sup> Es wurde somit wenig auf die Diskriminierung der Zielgruppe im Allgemeinen abgehoben, sondern konkrete Probleme bei der Umsetzung einer verbesserten Rechtsposition von Prostituierten benannt.

Die Untersuchung fragte einige konkrete, möglicherweise zu erwartende Auswirkungen ab (siehe Tabelle 27 im gesonderten Anhang). Es wurden zwar bezüglich der Möglichkeit, die berufliche Position in der Prostitution auszubauen, aus der Prostitution auszusteigen, Umschulungen in Anspruch zu nehmen oder generell einen anderen Berauf zu ergreifen, wenige Befürchtungen geäußert, aber diese Punkte eher verhalten beurteilt. Überwiegend wird angenommen, dass die Situation vorerst unverändert bleiben wird. Allerdings gingen die Beraterinnen und Berater trotz ihrer Skepsis mehrheitlich (65 %) davon aus, dass ihre Klienten und Klientinnen zukünftig mehr auf ihren Rechten bestehen werden. Die befragten Beratungsstellenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter stimmten in ihrer Einschätzung weitgehend mit denen der befragten Prostituierten überein (siehe III.1).

Das erwartete größere Selbstbewusstsein der Zielgruppe könnte dazu beitragen, dass in Zukunft Anonymität für Gruppen von Prostituierten nicht mehr unbedingt Voraussetzung für die Tätigkeit in diesen Bereichen ist und Möglichkeiten des Gesetzes vermehrt genutzt werden. Erwartungen sind jedoch ebenso wie die Einschätzung von Veränderungen zielgruppenabhängig. Beraterinnen, die überwiegend mit Frauen arbeiten, sahen die Zukunft positiver als ihre Kolleginnen und Kollegen aus Beratungsstellen für Jungen und Männer.

#### *Einschätzung der entdiskriminierenden Wirkung des Gesetzes*

Mit den in der bundesweiten AG Recht und Prostitution organisierten Beratungsstellenmitarbeiterinnen und -mitarbeitern führten wir im Rahmen zweier Workshops Interviews zur Frage durch, ob sie durch das ProstG Chancen sehen, dass die Tätigkeit in der Prostitution in Zukunft weniger stigmatisiert würde. Die Einschätzung der

<sup>484</sup> Allein 43% der Antworten waren so heterogen, dass sie unter „anderes“ zusammengefasst wurden.

<sup>485</sup> Es wurden auch allgemeine Probleme ohne direkten Bezug zum Gesetz genannt wie Auswirkungen der Kürzungen von Sozialleistungen, die Armutsprostitution, Vorurteile gegenüber Prostituierten und fehlende Erwerbsmöglichkeiten als Behinderung eines Ausstiegs aus der Prostitution.



kunft weniger stigmatisiert würde. Die Einschätzung der Vertreterinnen der Fachberatungsstellen und Prostituiertenorganisationen war verhalten optimistisch – und dies nicht nur in den Bundesländern, in denen bereits Ergebnisse der Umsetzung des Gesetzes zu beobachten sind.

„Ich aus Nürnberg habe den Eindruck, dass es tatsächlich minimal etwas bringt, entstigmatisierend, aber ich denke, wenn das Gesetz nicht nachgebessert wird, wenn die Rechtsprechung das nicht fortführt, was das Gesetz angelegt hat – und so schaut's ja im Moment nicht aus, dass die Rechtsprechung das tut – dann wird es sehr, sehr lange dauern. Man könnte es beschleunigen, wenn das Gesetz nachgebessert würde und z. B. die Sittenwidrigkeit und soziale Unwertigkeit explizit rausgeschmissen werden würden. Ich denke an zehn Jahre, wenn jetzt nichts passiert, denke ich an ganz lange Zeit, also an Generationen.“ (AG-Recht, Eckpunkte, S. 37)

Ein Zeitraum von zehn Jahren, in dem sich zeigen kann, ob in der Gesellschaft umgedacht wird, wurde mehrmals genannt. Andere gehen von einer längeren Zeitperspektive aus. Die jeweilige Einschätzung hängt jedoch auch von den avisierten Zielen ab:

„In Dortmund sehe ich das ähnlich, was die Langfristigkeit anbelangt. Wobei in Dortmund meiner Meinung nach schon ein Umdenkungsprozess stattgefunden hat. Einmal in der Berichterstattung der Medien. Es werden Begriffe, die vor Jahren noch gang und gäbe waren, wie ‚Dirnen‘, nicht mehr benutzt. Obwohl in dieser Woche war mal wieder ein Ausrutscher, da hat sich die Polizei auch prompt für entschuldigt. (...) Ich denke, dass in den Köpfen was vorgeht. So ist das Prostitutionsgesetz etwas, das ich gut heiße. Aber so Dinge, wie die Verbindung zur Kriminalität, das zu ändern wird noch Jahre dauern. Und das sehe ich auch länger als zehn Jahre. Es gibt ja auch noch jede Menge Kriminalität.“ (AG-Recht, Eckpunkte, S. 36)

„Im Kontext der Geschichte, denke ich, durchaus längere Zeiträume, wobei ich unterscheiden würde, um welchen Part geht es? Also um den Part, dass die Krankenversicherungen da vielleicht ein bisschen offener sind, da, denke ich, ist es eine kürzere Zeitspanne, als für den Umdenkungsprozess: Ausbeutung, Zuhälterei, Elend und Verknüpfung mit Kriminalität, das ist sicherlich ein längerer Denkprozess. Ganz sicher. Und der wird auch nie komplett weggehen. Aber es wird mehr in diese Richtung gehen, da bin ich überzeugt davon, dass es in diese Richtung gehen wird.“ (AG-Recht, Eckpunkte, S. 36)

Die meiste Skepsis bzgl. einer entstigmatisierenden Wirkung des ProstG bezog sich darauf, dass vermisst wurde, dass das Gesetz „klare Worte“ spricht, bzw. dass unklar geblieben ist, inwieweit eine Ausstrahlung auf andere Gesetze im Sinne des Gesetzgebers intendiert ist. Gewünscht wurde ein deutlicher politischer Wille, es nicht beim Gesetz auf Papier zu belassen, sondern

„dass auch der Gesetzgeber ein Bemühen zeigt, das auch zur Wirkung zu bringen, dass es eine Selbstverständlichkeit wird, dass einzelne Behörden sich verhalten müssen. Dann glaube ich, wird das auch entstigmatisierend wirken.“ (AG-Recht, Eckpunkte, S. 34)

Allein die Tatsache, dass es das Gesetz gibt, unabhängig davon, was darin steht, führte nach Ansicht einiger Beraterinnen dazu, dass das Thema Prostitution in einer konstruktiveren Weise in der Öffentlichkeit diskutierbar geworden ist. Einigkeit besteht jedoch darüber, dass dieser Prozess viel zu lange dauern wird, wenn es nicht in absehbarer Zeit größere Anstrengungen zur Umsetzung und flankierende Maßnahmen gibt. Der gesellschaftliche Wandel werde sich nicht unbedingt von alleine vollziehen – und wenn, dann im Laufe von

Generationen – wenn nicht seitens der Politik die Initiative ergriffen werde. Die Bedeutung von Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit wurde betont.

### 3.6 Erwartungen an das Prostitutionsgesetz und Veränderungsbedarf

Die Beraterinnen und Berater waren unterschiedlicher Auffassung, was sie sich im weiteren Verlauf vom Gesetz erwarten und erhoffen dürfen. Ihre Erwartungen hängen von ihrer Einschätzung des ProstG ab. Das Gesetz wurde mehrheitlich sehr begrüßt, obwohl erst wenig Veränderung konstatiert wurde, und nur von 11 % für überflüssig gehalten. 79 % erhofften sich weitere Verbesserungen (siehe Tabelle 28 im gesonderten Anhang).<sup>486</sup>

Die Erwartungen an das ProstG waren insgesamt eher vorsichtig und wenig optimistisch<sup>487</sup>. Die wichtigste Erwartung betraf die nach einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von Prostituierten (55 %, N=66) und somit die zentrale Intention des Gesetzes. Über ein Drittel (38 %) erwartete, dass das Gesetz der Diskriminierung von Prostituierten entgegenwirkt bzw. dass es die Tätigkeit in der Prostitution entkriminalisiert (24 %), worunter der Wunsch nach Rechtssicherheit, Schutz vor Zwang, Ausbeutung und Verfolgung, Wahrnehmung von Rechten, Weg aus der Illegalität usw. fielen. Die berufliche Gleichstellung ihrer Klienten/Klientinnen erwarteten sich nur 23% und die Nutzbarkeit des ProstG für Migrantinnen nur 8 % (siehe Tabelle 29 im gesonderten Anhang).

Die Antworten auf die Frage nach Veränderungsbedarf orientierte sich an den akuten Problemen der in der Prostitution Tätigen. An erster Stelle – 95 % positive Antworten<sup>488</sup> – wurde der Bedarf gesehen, über eine Stichtagsregelung die steuerlichen Probleme der Klienten und Klientinnen zu regeln. Darunter wurde verstanden, dass Steuernachforderungen nur bis zu einem bestimmten Stichtag geltend gemacht werden sollten.<sup>489</sup> An zweiter Stelle (90 %) wurden Durchführungsrichtlinien für Behörden genannt, um deren Praxis einheitlicher und berechenbarer werden zu lassen. Vor allem im Rahmen der Diskussion in der bundesweiten AG Recht und Prostitution wurde die sehr unterschiedliche Praxis der Bundesländer im Gewerbe- und Gaststättenrecht bzw. die unterschiedliche Regelung von Sperrbezirksverordnungen immer wieder thematisiert. Die Beratungsstellenmitarbeiterinnen dieser Runde wünschten eine Vereinheitlichung der Praxis, die sich an den als fortschrittlich empfundenen Bundesländern orientiert, und sehen in der nicht einheitlichen Praxis immer wieder Nachteile für ihre Klienten und Klientinnen, auch in Anbetracht der Tatsache, dass diese oft mobil sind und an wechselnden Orten zu teilweise sehr unterschiedlichen Bedingungen arbeiten.

---

<sup>486</sup> Diejenigen, die der Meinung sind, das Gesetz sei überflüssig, erhoffen sich auch keine Verbesserungen. Aber schon diejenigen, die es „eher“ für überflüssig halten, erhoffen sich überwiegend „eher“ Verbesserungen. Da es sich hierbei jedoch um sehr kleine Zahlenangaben handelt, wurden diese Zusammenhänge nicht weiter ausgewertet.

<sup>487</sup> Dies war eine offene Frage.

<sup>488</sup> Die Antwortmöglichkeiten „ja“ und „eher ja“ wurden zusammengefasst. Das Ranking wurde anhand der „Ja“-Antworten vorgenommen.

<sup>489</sup> Die Teilnehmerinnen der AG Recht und Prostitution denken dabei an den Termin des Inkrafttretens des ProstG.

Verbesserungsbedarf wurde in den Fragebögen bei den Rahmenbedingungen für die Ausübung der Prostitution angemeldet – Rechtssicherheit für Arbeitgeber und -geberinnen, Abschaffung der Einschränkungen im Gaststätten- und Gewerberecht, die Abschaffung von Sperrbezirksverordnungen und die Aufhebung des Werbeverbots – mit jeweils um 80 % bis unter 90 %. Auch bei legalen Arbeitsmöglichkeiten für Migranten und Migrantinnen (75 %) wurde Bedarf gesehen. Deutlich weniger Bedarf (66 %) wurde z. B. darin gesehen, dass Arbeitsämter auch in die Prostitution vermitteln. Die Befragten sind sich einig, dass Irrtümer und Verwechslungen vermieden werden müssten, und nur Frauen oder Männer in die Prostitution vermittelt werden sollten, die dies explizit wünschten. Bedarf, das Modell der Pauschalbesteuerung (29 %) oder das schwedische Modell der Bestrafung des Erwerbs von sexuellen Dienstleistungen (4 %) einzuführen, sehen nur wenige.

### **3.7 Zusammenfassung und erste Bewertung**

Die Einschätzung der neuen Rechtslage durch die Beraterinnen und Berater von Fachberatungsstellen und STD-Beratungsstellen war eher skeptisch, aber grundsätzlich positiv. Auch dann, wenn noch keine positiven Veränderungen beobachtet wurden, waren diese Expertinnen und Experten mehrheitlich der Ansicht, dass es gut ist, dass es das Gesetz gibt.<sup>490</sup> Sowohl positive als auch Besorgnis erregende Auswirkungen wurden berichtet. Die größte Erwartung in das ProstG betraf seine Wirksamkeit gegen Diskriminierung und Kriminalisierung. Die größten Probleme bei der Umsetzung und damit der größte Handlungsbedarf wurden auf Seiten der Behörden gesehen, die nicht im Sinne des Gesetzes aktiv würden, sondern die Prostituierten weiterhin diskriminierten, und die keine einheitliche Praxis bei der Umsetzung aufwiesen. Durchführungsrichtlinien wurden vorgeschlagen. Sorge wurde hinsichtlich der Migrantinnen geäußert, für deren Situation vorerst keine Verbesserung erhofft wurde.

Fachberatungsstellen für Prostituierte und STD-Beratungsstellen der Gesundheitsämter nehmen bei der Umsetzung des ProstG eine zentrale Rolle ein. Dies bestätigte sowohl die Befragung von Frauen-, Gesundheits- und Sozialministerien, die in den Modellregionen durchgeführten interdisziplinären Runden als auch die Befragung von Beratungsstellen zu ihren Kooperationsbezügen im Rahmen eines Werkvertrages. Sie sind neben den Prostituiertenorganisationen die Institutionen, die einen Großteil der Informationsarbeit für die Zielgruppen Prostituierte und Bordellbetreiber und -betreiberinnen leisten.

Die Beratungsstellen sind meist in mehreren Kooperationsgremien und Fachrunden auf kommunaler, regionaler und Landesebene vertreten. Allerdings zeigte sich bei der Betrachtung ihrer Einbindung, dass interinstitutionelle Kooperation überwiegend zu Fragen des Menschenhandels stattfindet. Fachrunden oder Runde Tische spezifisch zu Fragen freiwillig ausgeübter Prostitution oder der Umsetzung des ProstG waren die Ausnahme.

---

<sup>490</sup> 76 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Fachberatungsstellen und 100 % von STD-Beratungsstellen teilten diese Ansicht. In diesem Fall waren die Beraterinnen und Berater für männliche Prostituierte positiver eingestellt (100 %) als ihre Kolleginnen in den Stellen für Frauen (85 %).

Beratungsstellen treten für eine konsequente Umsetzung des ProstG im Sinne von Erleichterungen für ihre Zielgruppe ein. Sie wehren sich gegen eine Vermischung oder Gleichsetzung von Prostitution mit Zwangsprostitution und betonen den Arbeits- und Erwerbscharakter der freiwillig ausgeübten Prostitution. Diese Haltung kann zu Konflikten mit den Organisationen, die ihren Schwerpunkt auf die Arbeit gegen Menschenhandel und Zwangsprostitution legen, führen.

Fachberatungsstellen für Prostituierte können eine Vermittlerrolle zwischen den Akteurinnen und Akteuren in der Prostitution auf der einen und Behörden sowie Kommunalpolitik auf der anderen Seite übernehmen. Sie treten meist als parteiliche Interessensvertreterinnen auf, werden aber teilweise auch im Rahmen von Mediation tätig. In Fällen von Konflikten der Prostituierten mit Nachbarschaftsinitiativen, vor allem auf dem Straßenstrich, zeigte sich, dass Beratungsstellen dazu beitragen können, für alle Seiten akzeptable Lösungen zu finden.<sup>491</sup>

Zurzeit wird von Expertinnen und Experten gefordert, Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel finanziell abzusichern, da sie für sie als vertrauenswürdige Einrichtung gelten und die Betreuung von Zeuginnen in diesen Verfahren übernehmen können. Vertrauensbildung ist aber auch Thema, wenn es um die Verbesserung der Arbeitsbedingungen freiwillig tätiger Prostituierter geht. Durch ihren Einblick in die Praxis und die Verhältnisse in den Betrieben und durch ihre parteiliche Unterstützung und unvoreingenommene Haltung gegenüber dem Prostitutionsgewerbe können Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen ein Bindeglied zwischen den sich kontrovers gegenüberstehenden Parteien Prostitutionsbranche und Staat sein und bei der Suche nach lokalen, regionalen und nationalen Lösungswegen mitwirken. Die Umsetzungspraxis in den Niederlanden hat bereits gezeigt, dass die Regionen am erfolgreichsten waren, eine für alle zufrieden stellende Prostitutionspolitik durchzusetzen, die mit Beratungsstellen und Unterstützungsorganisationen zusammengearbeitet haben (siehe IV.1.4).<sup>492</sup> Die finanzielle Absicherung der Prostituiertenberatungsstellen würde der Zielgruppe Prostituierte einerseits eine – wenn auch lokal begrenzte – Interessensvertretung garantieren, die ansonsten völlig fehlt, für viele politische Verhandlungen aber unerlässlich ist. Andererseits bringen die auf die Beratung Prostituierter spezialisierten Einrichtungen spezifisches Fachwissen in die regionalen Kooperationen ein.

Beratungsstellen sind auch geeignete Partnerinnen, um Ausstiegshilfen an diejenigen Prostituierten zu vermitteln, die diese Tätigkeit beenden wollen bzw. darunter leiden. Die Befragung der zuständigen Landesministerien zeigte jedoch, dass es entsprechende Programme in den Bundesländern nur in wenigen Einzelfällen gibt. Die Frauenministerien aus Nordrhein-Westfalen, Sachsen und dem Saarland sowie die Sozialministerien aus Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen gaben an, dass Ausstiegsprogramme gefördert werden bzw. wurden. Teilweise handelte es sich um Förderung von allgemeiner Beratungsarbeit, um bereits abgeschlossene Maßnahmen oder um Arbeit gegen Menschenhandel oder Kinderprostitution. Als flankierende Maßnahme zum ProstG könnten Umschulungs- und Ausstiegsprogramme spezifisch für die Zielgruppe der Prostituierten angeboten werden, um die zukünftige soziale Absicherung zu fördern. Die befragten Beraterinnen und Berater betonten die

---

<sup>491</sup> Diese konstruktive Funktion von Beratungsstellen bestätigen Erfahrungen aus den Niederlanden, Großbritannien und Österreich (siehe V.).

<sup>492</sup> vgl. Wagenaar 2003

Bedeutung von Qualifizierung, die Voraussetzung für einen Umstieg ist. Hier besteht Bedarf an Abstimmung und Förderung.

Darüber hinaus wurde ein Bedarf an rechtlicher Klarstellung und an Aufklärungs- und Öffentlichkeitsarbeit konstatiert. Beratungsstellen, die im Rahmen von Streetwork über das ProstG informieren, benötigen geeignetes, auch mehrsprachiges Material. Die eigenen Ressourcen reichen oft für die Erstellung nicht aus. Hier sind Städte und Länder gefordert, initiativ zu werden, wenn gewünscht wird, dass diejenigen, für die das ProstG gemacht wurden, davon profitieren können.

## **IV Internationale Perspektive**

### **1 Unterschiedliche Modelle der Prostitutionspolitik**

Die Untersuchung stellt die Entwicklung und die ersten Erfahrungen mit der Umsetzung des ProstG in Deutschland in einen Vergleich mit unterschiedlichen oder ähnlichen Entwicklungen in anderen europäischen Ländern, um zu prüfen, ob auf diesem Wege für die hiesige Praxis gelernt werden kann.

Bei der gesetzlichen Regelung von Prostitution gehen europäische Länder unterschiedliche Wege. Die folgenden drei Beispiele – Niederlande, Schweden und Österreich – wurden ausgewählt, da das Gesetz in den Niederlanden der deutschen Gesetzesreform voranging, in die gleiche Richtung geht und bereits evaluiert wurde, die Gesetzgebung in Schweden einen konträren Kurs einschlägt und die Gesetzeslage in Österreich derjenigen vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes in Deutschland ähnlich ist.

#### **1.1 Die gesetzliche Regelung der Prostitution in den Niederlanden und ihre Auswirkungen**

##### **1.1.1 Verständnis von Prostitution und Zielsetzung der Gesetzgebung**

Am 1. Oktober 2000 wurde in den Niederlanden das seit 1912 bestehende allgemeine Verbot von Bordellen aufgehoben. § 250 des Niederländischen Strafgesetzbuchs wurde dementsprechend geändert. Das Bordellverbot wurde entfernt und die ebenfalls in diesem Paragraphen (§ 250a) geregelte Strafbarkeit unfreiwilliger Prostitution und des Missbrauchs von Minderjährigen wurde verschärft.<sup>493</sup> Es wurde zur Regulierung der Prostitution kein Gesetz auf nationaler Ebene für erforderlich gehalten, sondern in die Entscheidungsbefugnis der Kommunen gelegt, einen rechtlichen Rahmen für die Regulierung der Prostitution zu erarbeiten, da die Erlaubniserteilung durch die Gemeindeverwaltung kein solches Gesetz benötigt.<sup>494</sup>

„Das Bordellverbot war 1911 eingeführt worden. Das damalige Hauptziel war, die Prostituierten vor Ausbeutung zu schützen. In den letzten 50 Jahren hatte der niederländische Staat die Ausübung dieses Gewerbes immer offener geduldet. So wurde nicht gegen Bordelle und Sexclubs vorgegangen, solange dort keine kriminellen Handlungen stattfanden und die öffentliche Ordnung nicht gestört wurde. Die Niederlande haben sich entschieden, den Buch-

---

<sup>493</sup> Daalder 2004, S. 8

<sup>494</sup> Report 2004, S. 31

staben des Gesetzes der Wirklichkeit anzupassen, um die Missstände in der Prostitution beheben zu können.<sup>495</sup>

In den Niederlanden wird Prostitution als Verkauf sexueller Dienstleistungen und damit als eine Form der Erwerbstätigkeit verstanden. Es wird zwischen freiwilliger Prostitution, die akzeptiert ist, und erzwungener Prostitution, deren Opfer gesellschaftlichen Schutz und Unterstützung erhalten sollen, unterschieden und dementsprechend Minderjährigen die Prostitutionsausübung nicht zugestanden. Zwangsprostitution wird als organisierte Kriminalität verstanden. Die Gesetzesreform hatte zum Ziel, einerseits Prostitution durch Legalisierung zu regulieren und andererseits unerwünschte Begleiterscheinungen der Prostitution stärker zu kriminalisieren.

Es wurden seitens des Justizministeriums sechs Hauptziele formuliert:

- 1) Bessere Kontrolle und Regulierungsmöglichkeiten der legalen Prostitution und ihrer Standorte durch die Vergabe von Konzessionen für den Betrieb entsprechender Einrichtungen;
- 2) Eingrenzung der illegalen Prostitution/Verbesserung der Bekämpfung von Ausbeutung und Zwangsprostitution;
- 3) Schutz der Minderjährigen vor sexueller Ausbeutung;
- 4) Rechte der Prostituierten sichern und durchsetzen;
- 5) Entflechtung der Prostitution und ihrer kriminellen Begleiterscheinungen;
- 6) Zurückdrängen der Prostitution illegal Eingewanderter bzw. Personen ohne gültige Aufenthaltsgenehmigungen.<sup>496</sup>

### **1.1.2 Gesetz zum Erwerb sexueller Dienstleistungen und zur Prostitution**

Im Zentrum des niederländischen Gesetzes steht nicht Strafverfolgung, sondern die Kontrolle der Prostitutionsbetriebe durch Polizei und Kommunalverwaltungen. Prostitution ist in bestimmten Grenzen erlaubt: in anerkannten Bordellen, in bestimmten Toleranzzonen und in anderen Bereichen, in denen sie keine Störung von Recht und Ordnung darstellt. Die Konzessionierung von Bordellen beinhaltet die Anmeldung bei und Kontrolle durch kommunale Behörden bezüglich Gesundheit, Sicherheit, Brandschutz, Buchführung und Bilanzen sowie Aufenthaltsstatus und Volljährigkeit der dort tätigen Prostituierten. Gleichzeitig wurde die Verfolgung von Ausbeutung, Menschenhandel und Zwangsprostitution verstärkt und der Strafraum erhöht.<sup>497</sup>

Prostitution wurde offiziell als Erwerbstätigkeit anerkannt. In der Prostitution kann in abhängigen Beschäftigungsverhältnissen und selbstständig gearbeitet werden. Es gibt keine Verpflichtung, Arbeitsverträge abzuschließen, die selbstständig tätigen Prostituierten mieten wie in Deutschland auch ihre Zimmer. Die Behörden können allerdings kontrollieren, ob tatsäch-

---

<sup>495</sup> FAQ Prostitution 2004, S. 4

<sup>496</sup> Daalder 2003, S. 2; Report 2004, S. 28

<sup>497</sup> Daalder 2004, S. 18ff

lich kein Beschäftigungsverhältnis vorliegt.<sup>498</sup> Bezüglich der Absicherung bei Arbeitslosigkeit herrscht strikte Gleichbehandlung: Prostituierte haben in diesen Fällen Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn sie unverschuldet ein versicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis verlieren. Dies gilt nicht für Aussteigerinnen und Aussteiger, die dann Sozialhilfe beantragen müssen.

Auch in den Niederlanden will das Gesetz den Schutz der Prostituierten sichern. „Sie können u. a. folgende Bedingungen stellen: Die Prostituierten dürfen nicht gezwungen werden, mit den Freiern alkoholische Getränke zu konsumieren, ungeschützten Sex zu praktizieren oder bestimmte sexuelle Handlungen vorzunehmen, Gesundheitsdienst und Interessenvertretungen müssen ungehinderten Zugang zu den Betrieben haben.“<sup>499</sup>

### *Das Verfahren der Lizenzierung*

Den Kommunen kommt in der Praxis eine Schlüsselstellung zu. Sie können Richtlinien für die Lizenzierung legaler Formen der Prostitution in ihrer Gemeindeordnung beschließen. Diese Richtlinien werden im Rahmen regelmäßiger Beratungen zwischen dem Bürgermeisteramt, der Staatsanwaltschaft und der Polizeidirektion ausgearbeitet und schriftlich festgelegt. Die meisten Städte und Gemeinden, die solche Verfahren eingeführt haben, regeln damit die Lizenzierung von Bordellen. Unterschiede bestehen z. B. darin, ob neben den Bordellen auch Wohnungsprostitution und Escort-Service lizenziert wurden.

Die Polizei kontrolliert im Auftrag der Gemeinden die Lizenzierungsvoraussetzungen der Bordellbetriebe. Die Ausübung der Aufsicht durch die Verwaltung und die polizeilichen Kontrollen fallen zusammen. Die Polizei kontrolliert die Einhaltung der Vorschriften und überprüft die Betriebe bezüglich der Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus oder Minderjährigen. Prostituierte, die in lizenzierten Betrieben arbeiten, werden steuerlich erfasst, denn hier dürfen sie nur mit Angabe ihrer Steuernummer tätig werden.

Werden bei Kontrollen Migrantinnen und Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus oder Minderjährige angetroffen, so wird die Staatsanwaltschaft tätig. Den Gemeinden steht bei Verstößen gegen die von ihnen erlassenen Richtlinien ein Instrumentarium an Sanktionen zur Verfügung: Verwarnungen, zeitweilige Betriebsschließung, Änderung der gestatteten Öffnungszeiten, Entzug der Lizenz oder Schließung des Betriebs auf unbestimmte Zeit.

An der Kontrolle der Prostitution und der Inspektion der Betriebe sind mehrere Behörden beteiligt: Polizei, Gesundheitsbehörden, Baubehörden, Gemeinden, Staatsanwaltschaften, Finanzämter, Arbeitsschutzbehörden. Um sicherzustellen, dass alle sich an der Umsetzung aktiv beteiligen, wurde auf Vorschlag des Justizministeriums eine Vereinbarung zum Vollzug des Gesetzes getroffen, in der festgelegt wurde, welche Maßnahmen von der jeweiligen Institution ergriffen werden, wenn in ihrem Bereich Vorschriften zur Regulierung der Prostitution verletzt werden.

Die Konzession kann entzogen werden, wenn

- der Betreiber bzw. die Betreiberin kein einwandfreies Führungszeugnis vorlegen kann,
- der beabsichtigte Standort der Betriebs mit dem Flächennutzungsplan unvereinbar ist,

---

<sup>498</sup> FAQ Prostitution 2004, S. 5

<sup>499</sup> FAQ Prostitution 2004, S. 5



- es Anhaltspunkte für Zwangsprostitution, Prostitution Minderjähriger oder Prostituierte ohne gültigen Aufenthaltstitel gibt,
- die Verweigerung der Genehmigung im öffentlichen Interesse ist,
- das Wohn- und Lebensumfeld beeinträchtigt wird.

Die Erlaubnis, ein Bordell anzumelden, darf nicht aus moralischen oder ethischen Gründen versagt werden.<sup>500</sup>

### 1.1.3 Maßnahmen zur Umsetzung

Die Gesetzesänderung wurde mit einigen Maßnahmen verknüpft, die die Umsetzung fördern und den betroffenen Institutionen Orientierung bieten sollten:

- Ein Jahr vor Inkrafttreten der Gesetzesänderung wurde seitens der Polizei ein nationales Projekt zu Prostitution und Menschenhandel begonnen. Eine Strategie und Richtlinien wurden erarbeitet, die die Aufgaben der Polizei bei der Umsetzung des Gesetzes regeln, so z. B. die „Richtlinien zur Kontrolle der Prostitution“ und das „Handbuch Prostitution und Menschenhandel“.
- Der Verband der niederländischen Gemeinden entwickelte ein Modell zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes, das von den Kommunen übernommen werden konnte. Hierin wurden die Bedingungen für eine Lizenzierung festgelegt.
- Darüber hinaus wurde in Kooperation mit dem Justiz- und Innenministerium ein Handbuch für die Kommunen zur lokalen Prostitutionspolitik und eine entsprechende Internetseite mit Modellen von „best practice“ zur koordinierten und interinstitutionellen Kooperation veröffentlicht. Es wurde vorgeschlagen, dass die Behörden, Prostitutionsbetriebe, Prostituierten und Beratungseinrichtungen zusammenarbeiten. Dieses Material wurde allen Gemeinden zugeschickt. Auf nationaler Ebene nahm der nationale Arbeitskreis „Prostitutionspolitik“ der Gemeinden seine Arbeit auf.
- Der Verband niederländischer Gemeinden (VNG) erarbeitete eine Modellsatzung für Bordelle, Sexshops, Straßenprostitution usw.<sup>501</sup>
- Die Gewerbeaufsichtsbehörde veröffentlichte eine Informationsbroschüre für Prostituierte, Bordellbetreiber und Betreiberinnen, Arbeitsschutzdienste und Kommunen mit Informationen zur Sozialversicherung und zur Anwendung des Arbeitsschutzes in der Prostitution.
- Betreiber und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben gründeten eigene Organisationen und traten dem Arbeitgeberverband bei.

Die Auswirkungen der Gesetzesänderung wurden 2001 – also kurz nach Inkrafttreten – evaluiert und anhand der Evaluationsergebnisse ein Aktionsplan erarbeitet<sup>502</sup>. Im Rahmen der Evaluationsstudie wurden „mehrere hundert Prostituierte, einige Dutzend Kunden, Polizisten,

<sup>500</sup> Report 2004, S. 31, FAQ Prostitution 2004, S. 6ff

<sup>501</sup> FAQ 2004, S. 3

<sup>502</sup> vgl. Handlungsplan 2004

Mitarbeiter von sozialen Einrichtungen und Hilfsorganisationen, Taxifahrer, verantwortliche Mitarbeiter aus Städten und Gemeinden sowie Personen aus der Bevölkerung zu dem Gesetz interviewt.<sup>503</sup>

Weiterhin wurden zahlreiche flankierende Maßnahmen implementiert:

- Der Staat unterstützte zeitweilig Organisationen zur Beratung und Information von Prostituierten z. B. über De Rode Draad oder die Stichting de Graaf und kooperierte mit Organisationen von Bordellbetreibern und -betreiberinnen.
- Umstiegs- und Ausstiegsprogramme wurden aufgelegt und durch die Ministerien für Arbeit und Soziales und das Gesundheitsministerium finanziert. Allerdings sind diese Unterstützungsangebote inzwischen wegen Finanzierungsengpässen wieder deutlich eingeschränkt worden.
- Innerhalb der Polizei wurde Fortbildung zum Problem des Menschenhandels und der Zwangsprostitution durchgeführt. Eine Checkliste für Hinweise auf Menschenhandel wurde erarbeitet.
- Durch die Kommunen wird Gesundheitskontrolle in Bordellen angeboten und Prostituierte werden aufgefordert, mindestens viermal jährlich zur Untersuchung zu gehen. Die Gesundheitsämter haben guten Zugang zu den Prostitutionsbetrieben und übernehmen in einigen Fällen auch die Kontrolle der hygienischen Verhältnisse. In anderen Fällen lehnen sie diese Aufgabe wegen eines Rollenkonflikts mit ihren Aufgaben der Information und Prävention ab.

#### 1.1.4 Erfahrungen mit der Umsetzung

Die Gesamtbilanz der Umsetzung fällt vorsichtig aus: Die neue Rechtslage hat einige positive Veränderungen erzielt, aber einige Probleme konnten bis heute nicht beseitigt werden. „The legislation of an industry that had been illegal for so long is not just a matter of changing the Penal Code, it is a process.“<sup>504</sup> Allerdings ist der Prozess noch nicht abgeschlossen. Zu Beginn 2002 waren die Gemeinden mehrheitlich noch im Rückstand mit der Umsetzung der Prostitutionspolitik und auch 2004 hatte eine erhebliche Anzahl von Gemeinden diesen Prozess noch nicht abgeschlossen und kein Lizenzierungsverfahren eingeführt. Die Entwicklung schreitet jedoch voran. Einige Fragen der Umsetzung mussten seitens der Kommunen auf gerichtlichem Wege ausprozessiert werden, z. B. was unter einem Bordell zu verstehen ist. Dies trug zur Rechtssicherheit bei.

Festgehalten werden kann, dass – da die Lizenzierung und die Kontrolle in die Befugnis der Kommunen gegeben wurden – die Umsetzung vor Ort sehr unterschiedlich ist. Es war jedoch auch das erklärte Ziel der Reform, den Gemeinden eine eigenständige, auf ihre Situation zugeschnittene Prostitutionspolitik zu ermöglichen. Die Gemeinden, die in Abstimmung und Kommunikation mit allen Beteiligten ein Lizenzierungsverfahren eingeführt und transparent gemacht haben, waren mit der Regulierung am erfolgreichsten. Einige Gemeinden woll-

---

<sup>503</sup> Daalder 2003, S. 2

<sup>504</sup> Report 2004, S. 53

ten jedoch keine Bordelle und setzen die Anforderungen für die Lizenzierung unrealistisch hoch an. Einige kleine Kommunen entschieden sich gegen die Zulassung von Bordellen und verboten sie in ihrem Zuständigkeitsbereich ganz.

### *Umsetzungsprobleme im Bereich der Beschäftigungsverhältnisse*

Eine deutlich erhöhte Steuerehrlichkeit bei Betreibern und Betreiberinnen und Prostituierten wurde erreicht. Arbeitsverträge als Prostituierte, die nach der neuen Rechtslage möglich sind, werden in den Niederlanden nur in seltenen Einzelfällen abgeschlossen. Ein Grund dafür ist, dass der Terminus „abhängige Beschäftigung“ in dieser zutiefst gegenüber staatlichen Institutionen misstrauischen Branche irritierend und abschreckend wirkt.<sup>505</sup>

Weitere Gründe liegen in den Umsetzungsproblemen: „Finanzbehörden und Sozialversicherer haben gemeinsam eine Linie entwickelt, wie Beschäftigungsverhältnisse in der Prostitution einzuordnen wären. In einzelnen Kommunen gehen modellhaft Fahnder in die Bordellbetriebe – also Sexclubs und Escort-Service – und suchen nach Hinweisen für weisungsgebundene Beschäftigung. Aber dies hat bislang keine Ergebnisse erzielt. Die Prostituiertenorganisation De Rode Draad hat in Kooperation mit dem Unternehmerverband Vertragsmodelle für Selbstständige entwickelt. Diese wurden aber vom Finanzamt nicht anerkannt. Zurzeit werden von De Rode Draad mit Unterstützung der Dienstleistungsgewerkschaft Modelle für Tarife entwickelt, aber diese Arbeit hat gerade erst begonnen. Für die Frauen ist nach wie vor alles unklar. Die Bordellbetreiber sagen ihnen: Du bist Selbstständige. Nur wenige akzeptieren, dass sie Arbeitgeber sind. Vereinzelt gibt es geringfügige Beschäftigungsverhältnisse.“<sup>506</sup>

Es zeigt sich, dass es kein geeigneter Weg zur Umsetzung des Gesetzes ist, dass die einzelnen Prostituierten als Schwächste unter den Beteiligten ihre Rechte einklagen und die Fragen der Umsetzung ausprozessieren sollen.

### *Verdrängungsprozesse*

Es gibt nach wie vor illegale Bordelle, Ausbeutung und Zwang in der Prostitution und einen Markt, der von der Polizei nicht vollständig kontrolliert werden kann, z. B. in den „verborgenen und nicht ortsgebundenen Bereichen der Prostitution“. Die Evaluation stellte Verdrängungsprozesse fest, die als Abwanderung in unkontrollierte Bereiche interpretiert werden können, was jedoch nicht sicher ist:

„Diese Verschiebungen kommen vor, aber über das Ausmaß in dem sie stattfinden, haben die Untersuchungen aus der Evaluierung keine Deutlichkeit schaffen können. Es konnte keine Bestätigung gefunden werden für eine oft unterstellte Flucht in die nicht regulierten oder unkontrollierbaren Sektoren in großem Stil. Ebenso wenig lässt sich schlussfolgern, dass alle illegalen Prostituierten, die die regulären Betriebe verlassen haben, in die nicht regulierten abgewandert sind. Die Verschiebung hin zu weniger sichtbaren und/oder nicht ortsgebundenen Formen von Prostitution ist, so ergibt sich aus der Evaluation, verstärkt durch autonome Faktoren, wie technologische Entwicklungen (Handy und Internet), die auf breiter Ebene

---

<sup>505</sup> Gespräch mit dem Koordinator des Rode Draad, Jan Visser, am 12. 10. 2004

<sup>506</sup> Gespräch mit dem Koordinator des Rode Draad, Jan Visser, am 8. 6. 2005

Eingang in unsere Gesellschaft gefunden haben und die es ermöglichen, auf eine andere, weniger öffentliche Weise den Kontakt zwischen Prostituierten und Kunden herzustellen.“<sup>507</sup>

Die regelmäßigen Polizeikontrollen lösten Verschiebungen von den legalen zu den illegalen Formen der Prostitution aus. Anlass dafür sind Befürchtungen, dass die Anonymität der Prostituierten oder auch der Kunden wegen der Kontrollen nicht gewährleistet sei. Ausgewichen wird in den Escort-Service und die Wohnungsprostitution.

### *Hinweise auf das Eintreten der angestrebten Verbesserungen*

In den Polizeidirektionen, in denen entsprechend den Vorschlägen zu „best practice“ koordiniert und interdisziplinär kooperiert wurde, wurden bedeutend öfter Hinweise auf Menschenhandel gefunden und entsprechende Verfahren geführt. Die Legalisierung und die dadurch entstandene Transparenz haben der Verfolgung von Menschenhandel neuen Auftrieb gegeben und durch die Betriebskontrollen die Möglichkeit der Verfolgung verbessert. Inzwischen könne die Polizei zielgerichteter arbeiten. Diese Erkenntnisse haben dazu beigetragen, dass die Kontrollen der Prostitutionsbetriebe durch die Polizei beibehalten wurden, obwohl beabsichtigt war, sie den Gemeindeverwaltungen zu übertragen.

„Angesichts der präventiven Wirkung der heutigen Aufsicht durch die Polizei und angesichts der Tatsache, dass im Moment noch Bedarf besteht an den spezifischen Fertigkeiten der Polizei für die Aufsicht in dieser Branche, ist es möglicherweise nicht effektiv, die amtliche Aufsicht über die konzessionierten, ortsgebundenen Prostitutionsunternehmen kurzfristig zu übertragen. In näherer Beratung mit Polizei, Gemeinden und VNG und nach dem eine nähere Analyse der Problematik stattgefunden hat, wird festgelegt, zu welchem Termin diese Übertragung stattfinden kann. In jedem Fall erscheint es dem Kabinett wichtig, dass die Gemeinden sehr bald eine deutlichere Rolle spielen in der amtlichen Aufsicht über die Prostitutionsbranche und dass sie über Kenntnisse und Fertigkeiten verfügen, um mit den in der Prostitutionsbranche Tätigen kommunizieren zu können.“<sup>508</sup>

Nach Aussage von Prostituierten, die im Rahmen der Evaluation befragt wurden, sind die hygienischen Verhältnisse in den legalisierten Betrieben gut bis sehr gut und die Entwicklung vollzieht sich zum Besseren. Die Angebote der Kommunen für Gesundheit, Sicherheit und Brandschutz seien aus ihrer Sicht gut.<sup>509</sup>

Die Polizei berichtete, dass die Anzahl der Beschwerden von Prostituierten über schlechte Arbeitsbedingungen stark zugenommen habe, was als Zeichen gewachsenen Vertrauens in die Polizei gewertet wurde. Es wurde nicht angenommen, dass die Steigerung auf eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zurückzuführen ist. Das Bewusstsein der Prostituierten, dass Gewalt unakzeptabel ist, sei durch das Gesetz gefördert worden.<sup>510</sup>

In den Gemeinden, in denen die Polizei mit der Kontrolle der Konzessionsbedingungen beauftragt ist und in denen die Verwaltung bei Verstößen konsequent bis hin zur Betriebschließung sanktionierte, konnten die besten Ergebnisse an Entkriminalisierung und Sanie-

---

<sup>507</sup> Handlungsplan 2004, S. 27

<sup>508</sup> Handlungsplan 2004, S. 7

<sup>509</sup> Report 2004, S. 56

<sup>510</sup> Report 2004, S. 25

rung im Bereich der Prostitution festgestellt werden. Die Drohung der Schließung des Betriebes erwies sich als deutlich wirksamer als die mit einer Geldbuße.

### *Noch ungelöste Probleme*

Einige bestehende Schwierigkeiten konnten bislang durch die Aufhebung des Bordellverbots nicht gelöst werden. Zudem traten als Reaktion auf die Gesetzesreform im Rahmen der Umsetzung neue Probleme auf.

Unerwünschte Formen der Prostitution treten vor allem in den Gemeinden auf, in denen keine vereinbarte Prostitutionspolitik existiert, Kooperation zwischen den Behörden und mit den Betreiber und Betreiberinnen nicht etabliert ist und daher die Kontrollen weniger konsequent ausfallen.

Einige Kommunen heben die Erlaubnis für die Straßenprostitution auf. Das führt zu einer Verdrängung der hier bislang selbstständig tätigen Prostituierten in die Bordelle und damit in die Abhängigkeit von Bordellbetreibern. Es führt auch zu einer Verdrängung der Prostituierten aus den belebten Innenstädten an den Stadtrand, was eine gesteigerte Gefährdung bedeutet.<sup>511</sup>

Die Anzahl der Bordelle in den Niederlanden wurde durch das Lizenzierungsverfahren halbiert. Allerdings ist unklar, ob die verschwundenen Bordelle in den illegalen Bereich abgewandert sind oder nicht mehr existieren.

Aus der Branche wird berichtet, dass viele lizenzierte Betriebe unter Besuchermangel leiden. Als Grund wird gesehen, dass viele Gemeinden nur traditionelle Bordelle genehmigen und auch nur die Betriebe, die bereits vor der Gesetzesreform bestanden. Aktuelle und attraktive Angebote wie Swingerclubs und Erotische Cafés werden nicht lizenziert. Neugründungen durch selbstständig arbeitende Prostituierte, die nun möglich wurden, erhielten oft keine Lizenz, weil die Gemeinden die Anzahl der Prostitutionsbetriebe nicht vergrößern wollten. Die Untersuchungen halten jedoch einen Wechsel in der Geschäftsführung der Betriebe für förderlich, da eine neue Generation von Geschäftsleuten an Stelle der traditionellen Bordellbetreiber die Sanierung der Branche voranbringen könne.

Die Prostituierten selbst wurden meistens im Laufe des Implementierungsverfahrens nicht angehört. In den Gemeinden, in denen dies unterlassen wurde, wurden die Ziele der Gesetzesreform nur teilweise erreicht. Die Prostituierten, die als erste Gruppe von den Auswirkungen der Reform betroffen waren, hatten keine Stimme, sie lehnten es aber auch aus Sorge um den Verlust ihrer Anonymität ab, sich an der Debatte zu beteiligen. Ein Grund, sie nicht einzubeziehen liegt aber nach Ansicht von Hendrik Wagenaar<sup>512</sup> darin, dass die an der Umsetzung Beteiligten bestimmte Informationen aussonderten, um die Implementierung nicht noch komplizierter zu machen. Diese Informationen tauchen dann später in Form von unbeabsichtigten Wirkungen auf.

Beobachtet wird von Prostituiertenorganisationen wie De Rode Draad ein Auseinanderdriften: Im legalen Sektor werden die Bedingungen besser, im illegalen Sektor verschlechtern

---

<sup>511</sup> Dies ist auch in deutschen Städten mit einer sehr restriktiven Sperrbezirksverordnung zu beobachten (siehe II.2.3).

<sup>512</sup> Wagenaar 2003, Report 2004, S. 54

sie sich. Die Legalisierung der einen Gruppe hat die stärkere Illegalisierung der anderen Gruppe zur Folge. Die bereits schlechten Arbeitsbedingungen von Migrantinnen ohne legalen Aufenthaltsstatus werden weiter erschwert.<sup>513</sup>

Eine Schere öffnet sich auch in weiterer Hinsicht: Prostitution spielte sich bis zur Gesetzesänderung in einem Graubereich ab. Während im jetzt aufgehellten Bereich die Arbeitsbedingungen deutlich besser und Zwangsverhältnisse aufgedeckt und bekämpft werden, vollzieht sich eine gegensätzliche Bewegung aus dem Graubereich in einem noch dunkleren, unkontrollierbaren Bereich, in dem die dort Arbeitenden auf stark verschlechterte Bedingungen treffen, weil diese Bereiche von Menschenhändlern und Zuhältern kontrolliert werden, die den Lizenzierungen weichen mussten.<sup>514</sup> Die starke Konzentration der Behörden auf den lizenzierten Bereich zu Beginn der Umsetzung hatte die unerwünschte Nebenwirkung, dass der illegale Bereich einen Zuwachs erlebte.

Es wird angenommen, dass es mehr Zeit braucht, um mehr Verbesserungen in diesen Bereichen zu erwirken. Dabei wird auf die Selbstregulierungskräfte des Marktes gesetzt, die die Möglichkeiten für Zwangsprostitution austrocknen sollen. Dies wird jedoch als Hoffnung, nicht als Erwartung formuliert.<sup>515</sup>

---

<sup>513</sup> Report 2004, S. 34

<sup>514</sup> Report 2004, S. 34, vgl. auch Gespräch mit dem Koordinator des De Rode Draad, Jan Visser, am 12. 10. 2004

<sup>515</sup> Report 2004, S. 46

## 1.2 Die gesetzliche Regelung der Prostitution in Schweden und ihre Auswirkungen

### 1.2.1 Verständnis von Prostitution und Zielsetzung der Gesetzgebung

Am 1. Juli 1998 trat in Schweden ein Gesetzespaket zum Schutz von Frauen in Kraft. Im Rahmen der Gesetzesreform wurde Prostitution kriminalisiert, allerdings ausschließlich die Seite der Kunden; die Prostituierten bleiben straffrei.<sup>516</sup>

Prostitution wird als Gewalt gegen Frauen definiert. In einer Veröffentlichung der Regierung heißt es: „Die schwedische Regierung und das Parlament haben durch die Einführung des Gesetzes bezüglich des Schutzes von Frauen Prostitution als Männergewalt gegen Frauen und Kinder definiert.“<sup>517</sup> Prostitution wird als erzwungene Handlung bzw. geschlechtsspezifische Gewalttat und als ernstes soziales Problem verstanden. Straftatbestand ist „die grobe Verletzung der Integrität einer Frau“.

Dahinter steht die Grundannahme, dass Prostitution nicht freiwilliger Natur sein kann. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für das Verständnis der Entwicklung in Schweden, die durchgesetzt wurde, obwohl z. B. die in Hearings befragte nationale Gesundheitsbehörde, die nationale Polizeibehörde, das Justizministerium, die Generalstaatsanwaltschaft und andere Vertreterinnen und Vertreter der Justiz die Kriminalisierung der Kunden ablehnten. Prostitution wird als ein soziales Problem gesehen, das abgeschafft werden soll und kann. Unter Prostitution werden sowohl die Erwerbstätigkeit als auch die Zwangsprostitution und der Menschenhandel, die Kinderprostitution und die Beschaffungsprostitution subsumiert. Unterschiede zwischen diesen Bereichen werden nicht gemacht.

Erklärte Zielsetzung der schwedischen Regelung ist:

- die Förderung der Gleichstellung der Frau,
- der Schutz von Frauen vor Gewalt durch Männer,
- die öffentliche Meinung für die Bekämpfung der Prostitution zu gewinnen,
- langfristig die Abschaffung der Prostitution.

#### *Zum Kontext der Gesetzgebung*

Die Prostitutionspolitik in Schweden wurde durch ein Prostitutions-Komitee gestaltet, das 1977 die Bestrafung des Anbietens oder des generellen Erwerbs sexueller Dienstleistungen ablehnte. Eine Kriminalisierung sollte vermieden aber für Schutz gesorgt werden: Das Komitee schlug damals vor, denjenigen Kunden, der wissentlich sexuelle Dienstleistungen einer Prostituierten in Anspruch nimmt, die unter Drogen steht oder drogenabhängig ist, wegen

---

<sup>516</sup> LAG (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster. Der Versuch wird nach Kapitel 23 Strafgesetzbuch geahndet.

<sup>517</sup> Report 2004, S. 45. Übersetzung SoFFI K. (vgl. auch Tatsachenbericht Prostitution und Frauenhandel des Stockholmer Ministeriums für Wirtschaft, Januar 2004, zitiert in: Stedefeldt 2004, S. 13)

sexuellen Missbrauchs zu bestrafen. Dieser Vorschlag wurde jedoch nicht Gesetz.<sup>518</sup> 1993 wurde vorgeschlagen, ein nationales Zentrum zur Bekämpfung der Prostitution zu gründen, sowohl die Prostituierte als auch den Kunden zu kriminalisieren und den Straftatbestand der Förderung der Prostitution bzw. des Profitierens von Prostitution oder Pornographie zu erweitern.<sup>519</sup> Begründet wurden diese Vorschläge mit der schädigenden Wirkung, die Prostitution auf die angestrebte Gleichstellung der Geschlechter hat. Der Staat solle klarstellen, dass die Käuflichkeit von Sex gesellschaftlich nicht akzeptiert würde und dass die staatlichen Institutionen Prostitution so schädlich für die Beteiligten und die Gesellschaft als Ganzes ansehen, dass sie als Kriminalität stigmatisiert werden sollte.<sup>520</sup> Es wurde erwartet, dass aufgrund des Drucks durch die Illegalisierung der Prostitution der Markt sich ungünstiger gestalten und deshalb Frauen ihre Tätigkeit aufgeben würden. Außerdem wären Frauen in einer stärkeren Position und könnten nicht so leicht genötigt werden, der Prostitution nachzugehen, wenn es eine strafbare Handlung wäre.

Der Blick auf Prostituierte als eine Gruppe, die sich in einer Zwangslage befinde und der geholfen werden müsse, kann als typisch schwedisch bezeichnet werden. Sie entspricht dem hier etablierten Verständnis von Geschlechtergleichheit als hohem sozialen Wert und einem Instrument zur Befreiung beider Geschlechter in der Zukunft. Die Gesetzgebung orientiert sich am Diskurs der Geschlechtergerechtigkeit. Dass überwiegend Frauen als Prostituierte arbeiten und überwiegend Männer die Kunden sind, führt zu einer geschlechtsspezifischen Sichtweise und dem Ziel der Beendigung dieser ungleichen Verhältnisse, unabhängig davon, was die in der Prostitution Tätigen selbst dazu meinen. Die schwedische Bevölkerung erwartet von ihrer Regierung durchaus, dass sie über symbolische Gesetzgebung, die nicht frei von moralischer Wertung sein muss, die öffentliche Meinung anführt. Die ausgeprägt paternalistische Haltung des Staates wird nicht abgelehnt.<sup>521</sup> Es dürfte eine Rolle spielen, dass Schweden sehr viel früher als Deutschland eine konsequente Gleichstellungspolitik begonnen hat, schwedische Frauen in ungleich höherem Maße am Erwerbsleben teilnehmen und die schwedische Politik aktiv die Beteiligung von Männern an der Familienarbeit und Kinderbetreuung fördert.

Möglicherweise hat zur Entscheidung für eine abolitionistische Politik auch beigetragen, dass Schweden ein Land ist, das im Vergleich zu Deutschland oder den Niederlanden wenig Prostitution aufzuweisen hat. So nennen offizielle Zahlen der nationalen schwedischen Gesundheitsbehörden, dass zum Zeitpunkt der Gesetzesänderung 1999 etwa 2.500 Prostituierte<sup>522</sup> in Schweden tätig waren, während für die Niederlande im Jahr 2000 die zehnfache Anzahl angenommen wurde<sup>523</sup> und für Deutschland zurzeit 200.000 als halbwegs realistische Schät-

---

<sup>518</sup> Report 2004, S. 14

<sup>519</sup> ebenda

<sup>520</sup> ebenda, S. 15

<sup>521</sup> Vgl. die Rede des schwedischen Gleichstellungs-Ombudsmanns Claes Borgström anlässlich des deutsch-schwedischen Forums der Friedrich-Ebert-Stiftung am 10. Juni 2005 in Berlin.

<sup>522</sup> Die schwedische Polizei weist jedoch nachdrücklich darauf hin, dass diese Zahlen Tendenzen aufzeigen und nicht verlässliche Größen sind.

<sup>523</sup> Report 2004, S. 9 bzw. 24. Viele Informationen zur Umsetzung des Gesetzes in Schweden konnten dem Report „Purchasing sexual services in Sweden and The Netherlands“ 2004 entnommen werden, der für die Norwegische Regierung gefertigt wurde, um eine Basis für dort geplante Rechtsänderungen zu bieten.



zung gilt.<sup>524</sup> In Schweden gibt es – außer einer kleinen Gruppe von Aktivistinnen – keine Organisationen von Prostituierten oder Bordellbetreibern und Betreiberinnen. Am Gesetzgebungsverfahren waren sie nicht beteiligt.

### 1.2.2 Gesetz über den Verbot des Erwerbs sexueller Dienstleistungen

Schweden integrierte die Gesetzgebung zur Prostitution in ein Gesetzespaket gegen Gewalt gegen Frauen und wählte bei der Bekämpfung der Gewalt im Unterschied zu anderen europäischen Ländern<sup>525</sup> den Weg einer geschlechtsspezifischen Gesetzgebung. Die Misshandlung und Vergewaltigung sowie die sexuelle Belästigung von Frauen wurde ebenso Inhalt dieses Gesetzes, das unter der Bezeichnung „Frauenfrieden“<sup>526</sup> bekannt wurde, wie der Erwerb sexueller Dienstleistungen. Es wurden ausschließlich die Kunden der Prostituierten mit Strafe bedroht,<sup>527</sup> obwohl ganz zentral mit dem allgemein gesellschaftsschädigenden Charakter der Prostitution argumentiert wurde, die schwierige Situation von Prostituierten wurde jedoch anerkannt. Die Argumente dafür, dass der Staat hier eine klare Position bezieht, wogen bei der Entscheidung schwerer als die zahlreichen Argumente dagegen. Von Interesse ist, dass zu diesem Zeitpunkt Fragen des Menschenhandels noch nicht Teil der Diskussion waren.<sup>528</sup>

### 1.2.3 Maßnahmen zur Umsetzung

Die schwedische Regierung stellte 10 Millionen schwedische Kronen (SEK)<sup>529</sup> für die Umsetzung des Gesetzes zur Verfügung. 7 Millionen SEK<sup>530</sup> wurden bis 2003 pro Haushaltsjahr der Polizei zugesprochen. Es lag im Ermessen der Polizeibehörden, diese Summe zu verwalten und zu verteilen. Die Mittel wurden an die Regionen gegeben, in denen es am meisten Straßenprostitution gab: Stockholm, Göteborg und Malmö. Zusätzlich erhielt die Polizeidirektion Malmö Förderung, um Methoden für die Durchsetzung des Gesetzes zu entwi-

---

<sup>524</sup> In Deutschland bewegen sich die Schätzungen zwischen 50.000 und 400.000. Der Meinung von Experten und Expertinnen zufolge ist die Anzahl von etwa 200.000 eine realistische Schätzung (vgl. Leopold et al. 1997, S. 7ff).

<sup>525</sup> Das deutsche und das österreichische Gewaltschutzgesetz schützen sowohl Frauen wie Männer vor derartiger Gewalt.

<sup>526</sup> Die neue rechtliche Norm des Frauenfriedensbruchs wurde entsprechend den Begriffen des Haus- und Landfriedensbruchs gebildet. Sie wurde als erforderlich gesehen, um z. B. die Strafverfolgung von anhaltender häuslicher Gewalt zu erleichtern (vgl. Kavemann u. a. 2001, S. 274). LAG (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster. Der Versuch wird nach Kapitel 23 Strafgesetzbuch geahndet.

<sup>527</sup> Der Strafraum liegt bei einer Geldstrafe bis zu sechs Monaten Freiheitsstrafe. Es wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens jedoch klargestellt, dass die Sanktion in der Regel eine Geldstrafe sein soll.

<sup>528</sup> Report 2004, S. 16

<sup>529</sup> Dies entspricht ca. 1.090.000 Euro.

<sup>530</sup> Dies entspricht ca. 763.000 Euro. 2003 wurde der Polizei die Summe von 30 Millionen SEK für den Zeitraum von 2004 bis 2006 zur Bekämpfung des Menschenhandels bewilligt (Report 2004, S. 21).

ckeln.<sup>531</sup> Seit 2003 gehen die Mittel in die Bekämpfung des Menschenhandels und es gibt keine unmittelbare Förderung der Polizeiarbeit gegen Prostitution mehr.<sup>532</sup>

Das vorrangige Ziel der polizeilichen Maßnahmen war die Beseitigung der Straßenprostitution. Dies geschah überwiegend mit den Mitteln des Ordnungsrechts und der Straßenverkehrsordnung. Aber auch Razzien und verdeckte Ermittler wurden eingesetzt sowie Sonderdezernate geschaffen.

Der Schwerpunkt auf der Straßenprostitution galt somit der öffentlich sichtbaren Prostitution. Für die Reduzierung der Wohnungsprostitution wurden keine Mittel gezielt eingesetzt.

Soweit uns bekannt ist, wurden keine zusätzlichen Mittel für Beratung, Unterstützung von bzw. Ausstiegsprogramme für Prostituierte bereitgestellt.<sup>533</sup> Es wurden zwar 5 Millionen SEK für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen allgemein eingesetzt, es ließ sich jedoch nicht klären, ob und – wenn ja – welcher Anteil für die Unterstützung von Prostituierten verwendet wurde.

Die Einführung des Gesetzes zur Strafbarkeit des Erwerbs sexueller Dienstleistungen konnte auf große Unterstützung in der Bevölkerung bauen.<sup>534</sup> Um die Umsetzung zu fördern, wurden frühzeitig Öffentlichkeitskampagnen – Plakate, Filme und Informationsveranstaltungen – finanziert, die große Aufmerksamkeit erlangten. Im Jahre 2001 zeigte sich der Erfolg: 81 % der Bevölkerung waren für das Gesetz und nur 15 % wollten es abschaffen.<sup>535</sup>

## 1.2.4 Erfahrungen mit der Umsetzung

Da das Gesetz und seine Auswirkungen bislang nicht evaluiert wurden, kann nur wenig Verlässliches über Auswirkungen und Umsetzung gesagt und keine einfache Antwort auf die Frage nach dem Erfolg gegeben werden. Die vorliegenden Veröffentlichungen heben entweder negative oder positive Auswirkungen hervor, je nach der Interessenslage der Autorinnen und Autoren bzw. Auftraggeberinnen und Auftraggeber. Die Frage nach dem Erfolg muss sich daran orientieren, dass von einer Gesetzesreform innerhalb relativ kurzer Zeit keine umfangreichen, konkreten Auswirkungen erwartet werden können.

### *Umsetzungsprobleme*

Ein Problem bei der Umsetzung wurde darin gesehen, dass Vertreterinnen und Vertreter von Polizei und Justiz teilweise wenig Interesse und Engagement für die Umsetzung des Gesetzes aufbringen bzw. anderen Themen höheren Stellenwert beimessen. So stellte ein Bericht der Reichskriminalpolizei fest, dass die Justiz Nachsicht mit den Kunden von Prostituierten walten lasse und Vorladungen an die Adresse des Arbeitsplatzes und nicht der Wohnung

---

<sup>531</sup> Darüber wurde der Malmö-Bericht vorgelegt, zitiert in: Report 2004.

<sup>532</sup> Report 2004, S. 48

<sup>533</sup> Weder in der Literatur noch in Expertengesprächen konnten Hinweise gefunden werden. (Wir danken Dr. Kai Hamdorf, Uppsala, für seine Informationen.)

<sup>534</sup> Wird diese als Indikator genommen, haben sowohl Deutschland als auch Schweden die Gesetzgebung, die dem mehrheitlichen Willen der Bevölkerung entspricht.

<sup>535</sup> ebenda, S. 49

schicke, obwohl es unüblich sei, den Beschuldigten vor den sozialen Konsequenzen seines Handelns zu schützen.<sup>536</sup>

Für ein Greifen des Gesetzes und eine Strafverfolgung ist der Nachweis notwendig, dass sexuelle Dienstleistungen gegen Entgelt erworben wurden oder werden sollten. Dieser Nachweis ist nicht leicht zu erbringen. Wenn die Frau und der Mann den kommerziellen Charakter der Handlung abstreiten oder beide bestreiten, dass es überhaupt sexuellen Kontakt gegeben habe<sup>537</sup>, bedarf es starker Beweise, um dies zweifelsfrei nachzuweisen. 51 % aller Ermittlungen aus dem Jahre 1999 – es waren insgesamt 91 Anzeigen – wurden aus Mangel an Beweisen eingestellt, in weiteren 35 % konnte keine strafbare Handlung nachgewiesen werden und in 11 % wurde die verdächtige Person nicht gefunden.<sup>538</sup>

### *Starke Wirkung als symbolisches Gesetz*

Die Autoren der norwegischen Arbeitsgruppe, die den Report 2004 „Purchasing Sexual Services in Sweden and the Netherlands“ im Auftrag des Norwegischen Ministeriums für Justiz und Polizei als Diskussionspapier für die Diskussion in Norwegen erstellt haben, unterscheiden drei Typen von Gesetzgebung: „effective legislation“, „cleansing legislation“ und „symbolic legislation“.<sup>539</sup> Der größte Erfolg der schwedischen Gesetzgebung scheint darin zu liegen, dass sie ihre Aufgabe als symbolische Gesetzgebung erfüllt hat. Die Auswirkungen der Öffentlichkeitsarbeit der Gender-Equality-Units (Gleichstellungsstellen) auf die Einstellung der Bevölkerungsmehrheit waren enorm, das Gesetz wird von über 80 % der Bevölkerung unterstützt. Hinweise darauf, dass einige Männer ihr Verhalten überdacht haben und es inzwischen unterlassen, Prostituierte aufzusuchen, können aus der Perspektive der Zielsetzung des Gesetzes als Nachweis beginnender Wirksamkeit gewertet werden.

### *Reduzierung der Straßenprostitution*

Als Erfolg der schwedischen Politik wird gewertet, dass die Straßenprostitution zurückgegangen ist, Verfahren wegen Menschenhandels nicht zugenommen haben und es Hinweise darauf gibt, dass die Organisationen des Menschenhandels Schweden meiden. Die offene, sichtbare Prostitution auf der Straße ist seit Inkrafttreten des Gesetzes um ca. 41 % zurückgegangen – dies war ein zentrales Ziel.<sup>540</sup> Offiziellen Schätzungen zufolge liegt die Anzahl der Prostituierten, die ihre Dienste im Internet anbieten und derjenigen, die auf der Straße

---

<sup>536</sup> Ebenda, S. 49. Wenn man einer Meldung des „Standard“ (Wien) vom 27. 5. 2005 Glauben schenken kann, gab es kürzlich heftige Diskussionen, weil vier schwedische Richter, die angeklagt waren, sexuelle Dienstleistungen gekauft zu haben, im Unterschied zu anderen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nicht mit dem Verlust ihres Arbeitsplatzes rechnen mussten, sondern mit einer Geldstrafe davon kamen. Sie galten trotz dieser Rechtsverletzung nicht als „ungeeignet für höchstrichterliche Tätigkeiten“ und wurden nur innerhalb der Behörde versetzt.

<sup>537</sup> Nach schwedischem Recht kann die Prostituierte ihre Aussage verweigern, wenn dadurch offenbar würde, dass sie eine „unsittliche“ Handlung begangen hat (Report 2004, S. 18).

<sup>538</sup> Report 2004, S. 18 ff. Es gab keine Gerichtsverfahren ausschließlich wegen Prostitution in Wohnungen oder Bordellen, sondern diese Verfahren standen immer in Verbindung mit Vorwürfen der Zuhälterei oder des Menschenhandels (ebenda, S. 50).

<sup>539</sup> Report 2004, S. 55

<sup>540</sup> Report 2004, S. 55

arbeiten, unter der Anzahl bekannter Prostituierten aus der Zeit vor 1999. Einige gehen von einer Reduzierung um mehr als die Hälfte aus.<sup>541</sup>

Da jedoch unbekannt ist, wohin die Prostituierten verschwunden sind, die die Straße verlassen haben, ist das Ergebnis nicht eindeutig. Im Sinne des Gesetzes wäre der Wechsel der Prostituierten in den legalen Arbeitsmarkt. Es könnte sich jedoch auch teilweise um einen „Säuberungsprozess“ handeln, der zu Verdrängungen der Prostituierten und ihrer Kunden und damit nur zu einer Verschiebung der Problematik geführt hat. Zu belegen ist weder der tatsächliche Rückgang noch die bloße Verdrängung. Es gibt weiterhin Bereiche in den drei großen Städten Schwedens, in denen Straßenprostitution stattfindet, und sowohl die stärkere Nutzung neuer Kommunikationstechniken als auch die Strafandrohung können ihren Beitrag dazu geleistet haben, dass Prostitution sich aus der Öffentlichkeit in Innenräume verlagert hat.<sup>542</sup> Es gibt Hinweise, dass dieser Vorgang unbeabsichtigte negative Auswirkungen hat (s. u.). Seitens der Polizei wird betont, dass es sehr personal- und zeitaufwändig sei, Bereiche der Prostitution außerhalb von Straßen in Wohnungen und Clubs zu kontrollieren, weshalb darauf verzichtet wurde. Da zwei Drittel des Prostitutionsmarktes nicht auf der Straße stattfindet, sei durch das Gesetz der größte Bereich nicht erreicht worden.

Verdrängungseffekte einer repressiven Prostitutionspolitik werden auch in anderen Studien anderer Länder belegt: Die Evaluation unterschiedlicher Ansätze kommunaler Prostitutionspolitik in Großbritannien kommt zu dem Ergebnis, dass ein repressives Vorgehen gegen Straßenprostitution ohne die Beteiligung der Betroffenen unweigerlich zu Verdrängung führt. Entweder verschwanden die Prostituierten für kurze Zeit von ihren gewohnten Plätzen, um danach wieder zurückzukehren, oder die Szene verlagerte sich in andere Gegenden, ohne dass für die Probleme, die zur Repression geführt hatten, eine Lösung gefunden war.<sup>543</sup>

### *Unbeabsichtigte Auswirkungen*

Wie die Untersuchung zur Aufhebung des Bordellverbots in den Niederlanden zeigte und worauf auch die hier vorgelegte Untersuchung zum deutschen ProstG Hinweise gibt, existiert keine Gesetzgebung in diesem Feld, die nicht unbeabsichtigte Auswirkungen zeitigt. Im Falle der schwedischen Gesetzgebung stellt sich die Frage besonders dringlich, denn hier wurden nicht Straftatbestände aufgehoben, sondern ein neuer eingeführt. Die Frage ist, welche Auswirkungen dies auf die Situation derjenigen hat, die unmittelbar von den Konsequenzen betroffen sind, weil sie als Prostituierte tätig sind.

Die wenigen vorliegenden Befragungen und Berichte – eine kleine Interviewstudie, die nach der Zufriedenheit der Prostituierten fragte<sup>544</sup>, und ein fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes vom schwedischen Sozialamt (Socialstyrelsen) erstellter Rapport – wählten unterschiedliche Befragtengruppen aus und kamen entsprechend zu unterschiedlichen Ergebnissen:

---

<sup>541</sup> Dodillet 2004 b, S. 33

<sup>542</sup> Diese Entwicklung war vergleichbar unter ganz anderen rechtlichen Bedingungen auch in den Niederlanden und in Deutschland zu beobachten.

<sup>543</sup> Hester/Westmarland 2004, S. 137 ff

<sup>544</sup> Östergren 2004 zitiert in: Dodillet 2004 b, S. 12 ff

- Die Sozialwissenschaftlerin Petra Östergren<sup>545</sup> befragte 15 Frauen mit Prostitutionserfahrungen. Hier wurde der Blick auf Prostituierte als selbstständige Geschäftsfrauen gerichtet. Es handelte sich um Frauen, die freiwillig der Prostitution nachgingen und sich durchaus zufrieden mit dieser Wahl der Erwerbstätigkeit äußerten. Sie kritisierten das Gesetz dahingehend, dass sie sich seit Inkrafttreten des neuen Straftatbestandes unsicherer fühlten, aufgrund der drohenden Strafe für die Kunden weniger Zeit hätten, im Anbahnungsgespräch abzuklären, ob sie mit diesem Kunden mitgehen wollten oder lieber nicht. Aufgrund der Strafandrohung sei es schwer zu unterscheiden, ob der Kunde nervös sei oder gefährlich. Außerdem gaben sie an, dass es nicht mehr so leicht wie früher sei, die Polizei im Falle von Gewalt zu rufen, da sie möglicherweise aufgefordert werden würden, ihre Kunden anzuzeigen, was sie aus geschäftlichen Gründen vermeiden wollten.
- Der Rapport des Socialstyrelsen befragte 35 Personen. Neben Berater/innen aus Ausstiegsprojekten, kirchlichen Organisationen, Polizei sowie Therapeutinnen und Therapeuten war eine einzige Prostituierte darunter. Hier wurde der Blick auf Prostituierte als zur Prostitution gezwungene Opfer von Gewalt, psychisch Kranke oder Drogenabhängige gerichtet. Das Gesetz wurde als erfolgreich eingeschätzt, da es als Barriere für Menschenhändler in Schweden fungiere und die Nachfrage nach Prostitution senke. Auf die hohe gesundheitliche Belastung der Prostituierten wurde hingewiesen.

Auch der Report der schwedischen Kommission weist auf gestiegene Unsicherheit in der Prostitution seit Inkrafttreten des Gesetzes hin.<sup>546</sup> Seitens der Polizei wird berichtet, dass „normale“ Kunden sich durch das Gesetz haben abschrecken lassen, während diejenigen mit sehr problematischen sexuellen Wünschen bzw. die gefährlichen Kunden das Risiko eingehen belangt zu werden: „Men who drive round the prostitution areas have a sick perverse sexuality.“<sup>547</sup> Vor allem Prostituierte, die keine Alternative finden – Drogenabhängige und Migrantinnen – sehen sich aufgrund der verschlechterten Marktlage gezwungen, auch fragwürdig wirkende Kunden zu akzeptieren und öfter ohne Kondom zu arbeiten. Kunden seien sich der schwierigen Lage der Prostituierten bewusst und würden schneller brutal.<sup>548</sup>

---

<sup>545</sup> Östergren 2004

<sup>546</sup> Report 2004, S. 12 ff. Neben der Studie von Östergren (s. o.) beziehen sich die Autoren auf Reporte der Polizei in Malmö und Gespräche mit Polizeibeamten, sowie den SOS-Report 2003.

<sup>547</sup> ebenda, S. 14

<sup>548</sup> Untersuchungen in Kanada bestätigen die Annahme, dass ein Gesetz, das die Kontaktaufnahme zu und die Verhandlung mit Prostituierten in der Öffentlichkeit unter Strafe stellt – in Kanada das am 20. 12. 1985 eingeführte „communicating law“, das die öffentliche Kontaktaufnahme mit Prostituierten, jedoch nicht den Erwerb oder Verkauf sexueller Dienstleistungen unter Strafe stellt – die Gewalt gegen Straßenprostituierte erhöht (Lowman 1997 und 2000). Vgl. auch Süddeutsche Zeitung Nr. 145, 27. Juni 2005.

## 1.3 Die gesetzliche Regelung der Prostitution in Österreich und ihre Auswirkungen

### 1.3.1 Verständnis von Prostitution und Zielsetzung der Gesetzgebung

Die Rechtslage in Österreich ähnelt derjenigen in Deutschland vor dem ProstG. Prostitution ist grundsätzlich nicht verboten, verstößt jedoch laut Gesetz „gegen die guten Sitten“. Kunden können somit nicht belangt werden, wenn sie nicht zahlen.

Die Amtssprache unterscheidet zwischen unterschiedlichen Gruppen von Prostituierten.<sup>549</sup>

- Unter „Bardamen“ werden überwiegend Migrantinnen, die in Bars und bordellähnlichen Betrieben arbeiten und dort sexuelle Dienstleistungen anbieten, verstanden. Wegen ihres nicht legalisierten Aufenthaltsstatus ist es den meisten nicht möglich, sich registrieren zu lassen. Sie gehen jedoch regelmäßig zum STD-Ambulatorium.
- „Geheimprostituierte“ werden diejenigen genannt, die nicht registriert dieser Tätigkeit meist auf der Straße oder in Wohnungen nachgehen, überwiegend Migranten und Migrantinnen ohne legalen Aufenthaltsstatus bzw. ohne Arbeitserlaubnis sowie überwiegend Mädchen und Frauen, die zur Beschaffung von Drogen der Prostitution nachgehen. Diese Gruppe ist ihrer Situation wegen sehr unter Druck gegenüber den Wünschen von Kunden ohne Kondom zu arbeiten. Werden sie bei Kontrollen aufgegriffen, machen sie sich als Migrantin strafrechtlich und ansonsten verwaltungsrechtlich strafbar. Migranten und Migrantinnen dieser Gruppe kommen meist aus den Nachbarländern für eine bestimmte Zeit, oft auch für einen Tag pro Woche nach Österreich und haben Touristenstatus.
- „Kontrollprostituierte“ sind Frauen und Männer, die nach den gesetzlichen Bestimmungen registriert sind.

### 1.3.2 Die Gesetzeslage

Auf Bundesebene wird Prostitution durch das Geschlechtskrankheitengesetz, das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch (§ 879, Sittenwidrigkeit) und das Strafrechtsänderungsgesetz von 2003 (grenzüberschreitender Prostitutionshandel, Förderung der Prostitution, Zuhälterei) geregelt. Auf Landesebene haben einzelne Bundesländer Prostitutionsgesetze erlassen, andere regeln die Prostitution über Polizeistrafgesetze, Sittenpolizeigesetze bzw. Jugendschutzgesetze, mit denen Prostitution an bestimmten Orten verboten bzw. erlaubt wird. Auch die Magistrate der Kommunen haben Regelungsmöglichkeiten.

Prostitution darf in Österreich nur an „behördlich bewilligten Arbeitsorten“ angeboten und ausgeübt werden<sup>550</sup>, d. h. die Arbeitsorte, z. B. Bars, benötigen den jeweiligen Landesge-

---

<sup>549</sup> Meyer 2001, S. 48

<sup>550</sup> Caritas Linz, 2004, S. 7

setzen entsprechend eine Genehmigung, dass dort Prostitution ausgeübt werden darf. Wohnungsprostitution, Escort-Service und Prostitution in Massage-Salons sind nicht erlaubt.<sup>551</sup>

In Vorarlberg ist Prostitution generell nicht erlaubt, außer in bewilligten Bordellen, von denen es jedoch keines gibt. In Kärnten, Tirol, Salzburg und Oberösterreich ist Prostitution außerhalb von Bordellen verboten. In Wien, Niederösterreich und dem Burgenland ist Prostitution bzw. die Anbahnung der Prostitution zu bestimmten Zeiten auch an öffentlichen Orten und unter bestimmten Bedingungen auch als Hausbesuch in Wohnungen erlaubt. Verboten ist Straßenprostitution in festgelegten Schutzzonen, die in 150 bis 200 Metern um Kirchen, Friedhöfe, Krankenhäuser, Kindertagesstätten, Spielplätzen, Schulen usw. bestehen. Diese Schutzzonen werden von den Kommunen festgelegt. Für die Stadt Wien bedeutet die Summe dieser Schutzzonen, dass fast im gesamten Stadtgebiet Straßenprostitution verboten ist.<sup>552</sup> Die Verbote werden nicht immer durchgesetzt, es gibt jedoch auch keine offene Duldungspraxis. Somit besteht keine Rechtssicherheit.

Prostituierte müssen sich registrieren lassen<sup>553</sup>, sonst riskieren sie eine Verwaltungsstrafe, die je nach Bundesland zwischen 1.000 Euro in Wien, 550 Euro in anderen Bundesländern und 10.000 Euro in Salzburg beträgt und sich im Wiederholungsfalle verdoppeln kann. Nach der Verordnung BGBl 314/1974 kann eine Person das Gesundheitsbuch (die grüne Kontrollkarte) erhalten und legal in der Prostitution arbeiten, wenn sie volljährig ist. Mehrheitlich sind dies Frauen.

*Beispiel Wien:* Prostituierte müssen sich unter Vorlage ihrer Dokumente beim Sicherheitsbüro der Bundespolizeidirektion melden. Die Beamten fragen dann an der Meldeadresse der Prostituierten nach, ob sie mit einem Partner bzw. einer Partnerin zusammenlebt und ob dieser bzw. diese einer geregelten Tätigkeit nachgeht, um den Verdacht auf Zuhälterei auszuschließen. Anschließend werden sie an das STD-Ambulatorium<sup>554</sup> übermittelt und dort entsprechend den Bestimmungen des Geschlechtskrankengesetzes (1945/1993) auf das „Freisein von Geschlechtskrankheiten“ untersucht und es wird ein HIV-Antikörpertest vorgenommen. Die Untersuchungen sind an einem festgelegten Termin wöchentlich, die HIV-Tests alle drei Monate zu wiederholen. Sie werden mittels Stempel im Gesundheitsbuch festgehalten und können von der Polizei überprüft werden.

*Beispiel Oberösterreich:* Die Meldung erfolgt beim Magistrat bzw. der zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde. Seit Oktober 1999 wurden die Untersuchungen um ein verpflichtendes Lungenröntgen einmal im Jahr ergänzt.

Prostituierte können sich für mehrere Wochen von den Untersuchungen beurlauben lassen und jederzeit auch ganz abmelden. Aus Sicht der Polizei und der STD-Ambulatorien wird begrüßt, dass sich Prostituierte, die in Bars arbeiten, registrieren lassen. Barbesitzer jedoch fürchten dann, wegen Ausbeutung der Prostitution belangt zu werden, wenn sie keine Genehmigung für einen Prostitutionsbetrieb haben.

---

<sup>551</sup> ebenda, S. 5

<sup>552</sup> Informationen aus einem persönlichen Interview mit Eva von Rahden, 17. Juni 2005, Wien. Ausführliche Informationen zur Rechtslage in Wien und Österreich unter [www.sila.or.at](http://www.sila.or.at)

<sup>553</sup> Für Wien schätzt das Sicherheitsbüro der Polizei 5.000 bis 8.000 Prostituierte mit etwa 15.000 Kunden täglich. Etwa 500 davon sind registriert.

<sup>554</sup> Entsprechen den deutschen STD-Beratungsstellen der Gesundheitsämter.

Migrantinnen können nach § 7 IV Fremden-gesetz ebenfalls nur selbstständig legal tätig werden mit einer Aufenthaltserlaubnis für Selbstständige ohne Niederlassung, wenn sie einen Arbeitsort mit Bordellgenehmigung nachweisen. Als Tänzerinnen können sie eine Arbeitserlaubnis als Künstlerin beantragen, als Barfrau oder Kellnerin eine Aufenthaltserlaubnis als Saisonarbeiterin. Der Nachweis über eine Krankenversicherung ist in allen Fällen erforderlich. Das Fremdenrecht, das den Zuzug nach Österreich regelt, kennt für Prostitution Ausnahmen: „Interessanterweise sind Prostituierte, die unter dieser Bezeichnung im jeweiligen Heimatland einen Erstantrag für Aufenthalt ohne Niederlassung stellen und weiters eine Krankenversicherung mit einer österreichischen Versicherungsanstalt abschließen, eine Meldeadresse und eine Steuernummer vorweisen können, von der Quote (*gemeint ist die gesetzlich geregelte Zuzugsquote, d. Verf.*) ebenso ausgenommen wie Go-Go-Tänzerinnen, die einen Vertrag mit einer österreichischen Künstleragentur, eine Meldeadresse und eine Versicherung haben.“<sup>555</sup>

Allerdings gilt das Visum ausschließlich für die Tätigkeit als Prostituierte und es gibt keine Möglichkeit, in eine andere Erwerbstätigkeit zu wechseln.

Kunden von Prostituierten können sich strafbar machen, wenn sie durch aggressives Anbahnen oder durch Ansprechen „falscher“ Personen auffallen.

### 1.3.3 Rahmenbedingungen der Prostitution

Es gibt in Österreich überwiegend kleine Prostitutionsbetriebe wie Studios und Bars. Selbst in der Großstadt Wien gibt es kein Laufhaus. Betriebe benötigen eine baurechtliche Nutzungserlaubnis wie in Deutschland. Ein Kriterium ist z. B. ein eigener Eingang, um Mieter bzw. Anwohner nicht zu stören.<sup>556</sup>

In Österreich ist Prostitution weder als Gewerbe noch als Beruf anerkannt. Ein Arbeitsvertrag als Prostituierte ist nicht möglich, diese Beschäftigung würde als „Ausbeutung der Prostitution“ gelten. Von daher kann kein Pensionsanspruch mit dieser Tätigkeit erworben werden. Seit 1998 gelten Prostituierte als „selbstständige Erwerbstätige“, die sich bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft und beim Finanzamt anmelden müssen. Sie können sich bei der SVA (gewerblichen Sozialversicherung) oder privat für das Alter absichern.

Prostituierte sind steuerpflichtig. Sie können entweder über eine eigene Steuernummer eine Einkommenssteuererklärung abgeben oder ohne eigene Steuernummer eine monatliche pauschale Abzugssteuer – in der Regel 250 Euro – an den Besitzer des Lokals oder Bordells bezahlen. Dieser führt eine Liste mit den Namen der bei ihm tätigen Prostituierten und führt die Pauschale beim zuständigen Finanzamt ab. Prostituierte mit eigener Steuernummer, die Einkommenssteuer abführen, sind ab einer bestimmten Einkommensgrenze verpflichtet, sich bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft versichern zu lassen. Versicherungspflichtig sind Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung.<sup>557</sup>

---

<sup>555</sup> Ratzenböck 2001, S. 53

<sup>556</sup> Informationen aus einem persönlichen Interview mit Eva von Rahden, 17. Juni 2005, Wien

<sup>557</sup> Caritas Linz 2004, S. 8



Es gibt in Österreich keine aktiven Prostituiertenorganisationen oder Organisationen von Betreibern und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben.<sup>558</sup> Der Gewerkschaftsbund interessiert sich erst seit sehr kurzer Zeit für diese Zielgruppe. Bislang sind es die STD-Beratungsstellen und Unterstützungsprojekte für Ausstiegswillige bzw. für Migrantinnen, die sich dafür einsetzen, dass „Kontrollprostituierte mit allen Rechten und Pflichten in das soziale Netz integriert werden“.<sup>559</sup> Die Fachberatungsstellen übernehmen eine Vermittlerrolle, wenn es zu Konflikten zwischen Prostituierten, die auf der Straße arbeiten, und Anwohnern kommt und arbeiten in bezirklichen Gesprächsrunden mit.<sup>560</sup> Existierende Beratungs-, Ausstiegs- und Qualifizierungsangebote für Prostituierte sind aber von Schließung wegen Mittelkürzungen bedroht, obwohl eine Bedarfserhebung auf die Notwendigkeit niedrigschwelliger Beratungsangebote hingewiesen hat.<sup>561</sup>

### 1.3.4 Erfahrungen mit der Umsetzung

Die Rechtslage in Österreich geht nach Einschätzung von Experten und Expertinnen vor allem zu Lasten der Prostituierten. Problematisiert werden von Fachberatungsstellen die geringen Möglichkeiten für selbstbestimmte, selbstständige Prostitution und das große Ausmaß an Abhängigkeit von Bar- und Bordellbetreibern bzw. -betreiberinnen, das eine Monopolisierung des Bereichs und schlechte Arbeitsbedingungen zur Folge hat. Arbeitstage von 12 bis 16 Stunden und eine 6- bis 7-Tage-Woche gelten als üblich. Fehlender Arbeitsschutz und fehlende Regelungen von zumutbaren Arbeitsbedingungen werden beklagt.<sup>562</sup>

In der Diskussion und den Veröffentlichungen zu Prostitution überwiegt die Auseinandersetzung mit den Themen Gesundheit und Migration. Der enge Rahmen, in dem legal Prostitution möglich ist, wird dahingehend problematisiert, dass den ohne erforderliche Genehmigungen tätigen Prostituierten der Zugang zum Gesundheitswesen erschwert und den legal tätigen Migrantinnen ein Ausstieg aus der Prostitution verunmöglicht wird.

---

<sup>558</sup> Von 1986 bis 1992 gab es den „Verband der Prostituierten Österreichs“ (V.d.P.Ö.) mit Sitz in Linz, der sich für die Rechte von Prostituierten einsetzte und eine eigene Zeitschrift („horizontal“) herausgab.

<sup>559</sup> Meyer 2001, S. 49

<sup>560</sup> In 2004 gab es z. B. im 15. Bezirk in Wien heftige Auseinandersetzungen und Proteste von Anwohnern. Inzwischen wurden auf Bezirksebene Kommissionen mit Experten und Expertinnen eingerichtet und Gespräche mit den Anwohnern und anliegenden Geschäftsleuten geführt, wobei auf Deeskalation gesetzt wurde. Die Beschwerden und Bedenken der Nachbarn wurden respektvoll akzeptiert und die Bedürfnisse der Prostituierten eingebracht. Inzwischen wird seitens des Bezirks überlegt, ein Laufhaus zu genehmigen, um die Frauen von der Straße zu holen.

<sup>561</sup> vgl. Amesberger 1999

<sup>562</sup> Caritas Linz 2004, S. 10

## 2 Diskussion der unterschiedlichen Wege

Die unterschiedlichen Wege, die in europäischen Ländern in der Prostitutionspolitik eingeschlagen werden, sind Gegenstand teilweise erbitterter Auseinandersetzungen. So wird z. B. in der European Women's Lobby eine heftige Debatte über die Vorzüge der schwedischen oder der deutschen bzw. niederländischen Rechtslage geführt, die zu Spaltungen des feministischen Lagers führt. Während die einen unter Prostitution den Verkauf bzw. Kauf einer Dienstleistung verstehen, sehen die anderen darin den Verkauf bzw. Kauf von Frauen. Auch Organisationen, die für die Rechte von Prostituierten bzw. für die Verbesserung ihrer gesundheitlichen Situation eintreten, setzen sich intensiv damit auseinander.<sup>563</sup> Anstelle einer polarisierenden Diskussion erscheint es fruchtbarer zu prüfen, welche Aspekte der jeweiligen Regelungen in den hier präsentierten Ländern für die deutsche Diskussion von Interesse sein können.

### *Niederlande*

In den Niederlanden werden zwei Seiten der Prostitution gesehen, der freiwillige Verkauf sexueller Dienstleistungen und die Ausbeutung von Zwangsverhältnissen. Der Zugang ist pragmatisch, Prostitution wird als eine Realität gesehen, die nicht ohne weiteres zu verändern sei. Freiwillige Prostitution gilt als Erwerbstätigkeit; führt sie jedoch zur Störung oder Belästigung, wird sie ein Problem der öffentlichen Ordnung.

In die Gesetzesreform – die Aufhebung rechtlicher Einschränkungen und Straftatbestände – wurden die Behörden auf regionaler und kommunaler Ebene, die die Umsetzung gewährleisten müssen, von vornherein einbezogen. Sowohl die Polizei als auch die Gemeinden wurden mit Informationen versorgt und beim Wechsel in die neue Rechtslage begleitet. Es wurde zwar bewusst die eigenständige Entscheidung der Kommunen nicht in Frage gestellt, aber Modelle der Umsetzung zur Verfügung gestellt, an denen sie sich orientieren konnten. Durch das Bereitstellen von guten Praxismodellen zur Kontrolle der Prostitution im Rahmen eines nationalen Aktionsprogramms wurde aktiv auf eine verhältnismäßig einheitliche Umsetzung hingewirkt. Die Praxisbeispiele waren für jede Institution gedacht, die mit der Prostitutionsbranche zu tun hat. Auch in Deutschland werden viele Entscheidungen im Rahmen der Selbstverwaltung der Kommunen getroffen. Hier könnte ein Ansatzpunkt liegen, die Vereinheitlichung der Praxis und die Umsetzung des ProstG generell zu befördern. Andererseits liegt ein Risiko darin, die Entscheidungen über die Umsetzung des Gesetzes ausschließlich bei den Kommunen zu verorten. Die wenig einheitliche Umsetzung in den Niederlanden und die Tatsache, dass eine nicht unerhebliche Anzahl von Gemeinden die Einführung von Lizenzierungsverfahren verschleppt, macht dies deutlich.<sup>564</sup>

Im Unterschied zu Deutschland war eine verstärkte Bekämpfung des Menschenhandels und der Zwangsprostitution in die Reform des Prostitutionsgesetzes integriert. Seitens der Polizei war das Vorgehen gegen Menschenhandel offiziell kritisiert worden und die neue Gesetzgebung in Verbindung mit einer integrierten, koordinierten Prostitutionspolitik sollte dieser Kritik

---

<sup>563</sup> vgl. [www.europap.net](http://www.europap.net)

<sup>564</sup> Report 2004, S. 51

Rechnung tragen. Auf nationaler Ebene wurden ein Polizeiprojekt zum Menschenhandel und ein Monitoring bezüglich der Umsetzung des Gesetzes eingerichtet. In die Verfahren für die Lizenzierung eines Bordellbetriebes wurden Kriterien eingeführt, die als Hinweise auf Menschenhandel gewertet werden können. Die Polizei wurde dementsprechend fortgebildet. Jedoch benannten die befragten Polizeidezernate Schwierigkeiten bei der Verfolgung von Kriminalität im Umfeld der Prostitution. Hier wurde vor allem die Untätigkeit der Gemeinden und Behörden beklagt.<sup>565</sup>

In den Niederlanden wurde die Entscheidung über die Prostitutionspolitik an die Kommunen gegeben. Es gab zwar weder für Polizei noch für die Städte und Gemeinden zusätzliche Finanzierung seitens der Ministerien, aber sie wurden mit sehr konkretem Informationsmaterial sowie mit Strategien und Best-Practice-Modellen zur Umsetzung versorgt.

Hilfsorganisationen erhielten zusätzliche Finanzierung zur Information von Prostituierten über die neue Rechtslage sowie für Unterstützung beim Um- und Ausstieg. Diese wurde jedoch 2005 wegen leerer öffentlicher Kassen weitgehend gestrichen.<sup>566</sup>

Ähnlich wie in Deutschland konnte in den Niederlanden ein sehr unterschiedliches Verhalten gegenüber der Umsetzung seitens der Städte und Gemeinden und der Behörden beobachtet werden. Die regionalen Unterschiede waren teilweise enorm. Während z. B. in Den Haag eine als erfolgreich eingeschätzte Prostitutionspolitik griff, scheiterte sie in Amsterdam.<sup>567</sup> Behörden, die für die Umsetzung verantwortlich sind, entwickeln oft keine eigenen Aktivitäten, sondern warten ab.<sup>568</sup> Es gibt jedoch Untersuchungsergebnisse, wie die Umsetzung voran gebracht werden kann.

Die Umsetzung und die Auswirkungen der Gesetzesreform wurden evaluiert. Die Studie wurde allerdings in sehr kurzer Frist nach Inkrafttreten zwischen 2000 und 2001 durchgeführt und konnte nur wenig konkrete Auswirkungen erfassen. Daalder<sup>569</sup> betont, dass es zu einem so frühen Zeitpunkt noch keine gesicherten Daten geben kann und es „zu früh sei, um die tatsächlichen Auswirkungen der Gesetzesänderung einschätzen zu können.“ Künftige Untersuchungen würden mehr Klarheit über die Entwicklung und Erfolge bringen.

Da Untersuchungen zeit- und kostenintensiv sind, empfehlen die niederländischen Evaluatoren, einige Jahre abzuwarten, bis deutlichere Auswirkungen zu messen sind und gesicherte Daten erhoben werden können. Bis dahin setzen sie auf ein konsequentes Monitoring der Veränderungsprozesse und ein Erheben des Standes der Lizenzierungsverfahren in den Städten und Gemeinden in kurzen Abschnitten. Es wird empfohlen, dass die zuständigen Behörden einen Jahresbericht über die tatsächlichen Aktivitäten und Strategien vorlegen.<sup>570</sup>

### *Schweden*

Die rechtliche Regelung und die gesellschaftliche Bewertung der Prostitution gehört zu den Fragen, in denen Deutschland und Schweden eine gegensätzliche Haltung einnehmen. Die-

---

<sup>565</sup> Daalder 2004, S. 20

<sup>566</sup> Gespräch mit dem Koordinator des De Rode Draad, Jan Visser, am 12. 10. 2004

<sup>567</sup> Report 2004, S. 32

<sup>568</sup> Daalder 2003, S. 3

<sup>569</sup> Daalder 2003, S. 3

<sup>570</sup> Daalder 2003, S. 4

se ist auf „Unterschiede in der Tradition feministischen Denkens und unterschiedliche Definitionen des Verhältnisses zwischen Individuum und Staat“<sup>571</sup> in beiden Ländern zurückzuführen.

Die Fokussierung auf die Gruppen von Prostituierten, die unfreiwillig dieser Tätigkeit nachgehen, die in Zwangs- und Gewaltverhältnisse leben oder aufgrund von Gewalterleben in Kindheit und Jugend reaktiv diesen Weg eingeschlagen haben, betont den Bedarf an Schutz, der für die überwiegende Anzahl von Prostituierten gegeben ist. Fragen des Schutzes und der Geschlechtergleichheit stehen im Mittelpunkt der Diskussion. Die nachweislich hohe Belastung durch Gewalt sowie die Hinweise aus der Sozialforschung zur schlechten gesundheitlichen Verfassung von Prostituierten, in der Prostitution generell und vor allem in bestimmten Segmenten – in der Beschaffungsprostitution und in der Straßenprostitution – werden ernst genommen. Hinweise darauf, dass sich das Sicherheitsgefühl von Frauen in der Prostitution verschlechtert hat, sowie auf die Verschlechterung der Situation von Migrantinnen werden in Schweden zugunsten eines höheren gesellschaftlichen Ziels ausgeblendet.

Diese Perspektive ist eine interessante Ergänzung der Diskussion in Deutschland wie sie von Prostituiertenorganisationen und einigen Beratungsstellen geführt wird, die sich auf die freiwillig ausgeübte Prostitution und die Arbeits- und Lebensverhältnisse dieser Gruppe selbstbewusster Prostituierter konzentriert. Die Tatsache jedoch, dass in Schweden sowohl im Gesetzgebungsverfahren als auch bei Fragen der Umsetzung die betroffene Gruppe der Prostituierten nicht einbezogen wurde, führt zu Problemen. Es ist zentral für den Prozess der Implementierung neuen Rechts in die Praxis, dass diejenigen, zu deren Gunsten dies geschehen soll, gehört und die Praxis ihren Bedürfnissen angepasst wird. Weil diese Gruppe sehr heterogen und die Bedürfnisse unterschiedlich sind, kann es auf die Frage nach dem Erfolg der Rechtsreform in Schweden keine einfache Antwort geben. Nachteile für Prostituierte, die nicht dem Stereotyp des Gewaltopfers entsprechen, werden in Kauf genommen.

In Schweden ist die Definition von Prostitution, die der Politik zugrunde gelegt ist, breit und zu wenig differenziert, um die heterogene Wirklichkeit abzubilden. Hier wird nicht unterschieden zwischen freiwilliger Erwerbstätigkeit in diesem Feld und Zwangsverhältnissen – und auch nicht zwischen den Entscheidungen Erwachsener und der Prostitution Minderjähriger. In Deutschland gerät die Definition oftmals zu eng, wenn ausschließlich die freiwillig tätige, selbstbewusste, professionelle Prostituierte in die Diskussion geführt wird. Dies führt zu einer Ausblendung der Wahrnehmung realer Gewalt- und Zwangsverhältnisse in der Prostitution. Die Untersuchung zu Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland<sup>572</sup> weist ein deutlich höheres Maß an Gewaltbetroffenheit der Teilpopulation von Prostituierten im Vergleich zur Hauptstudie nach.

Eine Analyse der unterschiedlichen gesellschaftlichen Entwicklungen und Positionen in Schweden und Deutschland macht deutlich, weshalb beide Länder in der Prostitutionspolitik konträre Wege eingeschlagen haben.<sup>573</sup> Beide Diskussionen sind in sich nachvollziehbar, konsequent und von einer Werthaltung geprägt. Die Traditionen, die Entwicklung der Gleichstellungspolitik, die Thematisierung von Familie als Institution sowie die Politik bezüglich der Rollen von Frauen und Männern in Familie und auf dem Arbeitsmarkt sowie die politischen

---

<sup>571</sup> Dodillet 2004a

<sup>572</sup> Schröttle/Müller 2004

<sup>573</sup> vgl. hierzu ausführlich Dodillet 2004a

Initiativen gegen patriarchale Strukturen unterscheiden sich und bilden jeweils den Hintergrund, der die Zustimmung einer Bevölkerungsmehrheit zur jeweiligen Politik hervorbringt.

Interessant ist, dass sowohl Schweden als auch Deutschland Fragen der Gleichstellung in den Mittelpunkt ihrer Argumentation stellen: in Schweden die Geschlechtergleichheit, in Deutschland die Betonung gleicher Rechte für alle Erwerbstätigen auf gute und sichere Arbeitsbedingungen. Man könnte auch sagen, in beiden Ländern wird eine Antidiskriminierungspolitik mit unterschiedlichen Schwerpunkten betrieben. Beide Male geht es der jeweiligen Gesellschaft um die Beseitigung von Unrecht und ein Mehr an Demokratie.

### *Parallelen in Deutschland: Sanktionen gegen Kunden von Prostituierten*

Die schwedische Linie findet auch in Deutschland durchaus Sympathie. Zum einen bei einigen Polizei- und Ordnungsbehörden, zum anderen bei einer starken feministischen Strömung<sup>574</sup>, die Prostitution als eine zugespitzte Ausformung des patriarchal geprägten Geschlechterverhältnisses sieht. Die Interessen sind jedoch nicht gleichzusetzen. Die Ordnungsämter argumentieren vor allem mit dem Recht der Nachbarschaft auf Schutz vor Störung und Belästigung und mit dem Jugendschutz. Feministinnen führen vor allem die Notwendigkeit der Bekämpfung des Frauenhandels und der Zwangsprostitution an.

In Leipzig, einer der Modellregionen dieser Untersuchung, gibt es Sanktionen gegen Kunden von Prostituierten. Hier wurden im Rahmen einer „Polzeiverordnung über öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Stadt Leipzig – Gemeinsam sicher, jeder ist gefragt“ Anbahnungsgespräche mit Prostituierten verboten. § 3 der Polzeiverordnung lautet: „In Wohn- oder Mischgebieten, insbesondere in der näheren Umgebung von Schulen sowie Kinder- und Jugendeinrichtungen, ist es auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen sowie in öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen untersagt, zu Personen Kontakt aufzunehmen, um sexuelle Handlungen gegen Entgelt zu vereinbaren.“<sup>575</sup> Diese Bestimmung deckt sich mit der Sperrbezirksverordnung, die für das gesamte Stadtgebiet Leipzigs gilt und die Straßenprostitution verbietet. Ziel der Bestimmung ist es, „Anwohner und Passanten vor vielfältigen unzumutbaren Beeinträchtigungen im öffentlichen Raum“ wirksamer als bisher zu schützen. Hier werden „die sexuelle Selbstbestimmung und die Ehre unbeteiligter Frauen und Mädchen“ hervorgehoben, aber auch die körperliche und seelische Integrität Jugendlicher und der Schutz der Familie. Darüber hinaus sollen Belästigungen durch den „motorisierten Such- bzw. Kreisverkehr“ vermieden werden. Verstöße werden mit Ordnungsgeld geahndet und sind kein Straftatbestand. Trotzdem spricht der Vertreter der Polizei von einem „Unrecht“, dessen sich die Männer bewusst werden sollen, die Prostituierte ansprechen (L/P/28).

Beabsichtigt war, statt gegen die Prostituierten selbst, direkt „gegen die Basis der Prostitution, die Freier“ vorzugehen (L/P/16). Ähnlich wie in Schweden steht hinter diesem Konzept auch eine Bewertung der Prostitution als sozial schädlich. Die Polizei führt Verkehrskontrollen und Videoüberwachung durch. Vor Beginn dieser Maßnahmen gab es Beschwerden aus der Bevölkerung, ein Bürgerverein gründete sich, um die Prostituierten aus der Nachbarschaft zu verdrängen. Die betroffenen Straßenzüge waren erst kürzlich renoviert worden und

<sup>574</sup> Hier ist vor allem die Zeitschrift EMMA und ihre Herausgeberin Alice Schwarzer zu nennen, die mit großem Nachdruck für die Bekämpfung der Prostitution durch die Bestrafung von Kunden eintritt, siehe EMMA-Dossier 5/2004 „Erst die Kunden schaffen den Markt“.

<sup>575</sup> Polzeiverordnung 2005, S. 14

galten nun als besseres Wohngebiet, obwohl hier seit den 20er Jahren der Straßenstrich beheimatet war. Ganz so wie in Schweden argumentieren aber auch die Leipziger Behörden, dass im Jahre 2005 die Dinge nicht mehr so sein müssen wie 1920. Prostitution wird als ein Phänomen gesehen, das überwunden werden kann. Wenn das drohende Ordnungsgeld mit 75 Euro über dem Tarif der sexuellen Dienstleistung liege, würden es sich die Männer in Zukunft überlegen, ob sie zur Prostituierten gingen, es läge somit ein „aufklärerisches Moment“ in dieser Strategie der Stadtverwaltung (L/P/29). Im Interview beschreibt die Vertreterin des Ordnungsamtes den Vorgang, der zur Erfassung der Kunden führt: Um sich mit der Prostituierten zu einigen, muss der Kunde entweder langsamer fahren oder anhalten und einen Preis für eine Gegenleistung vereinbaren. Wenn beide sich einig sind, steigt die Prostituierte zu. Dieser Vorgang wird beobachtet – von der Polizei oder dem Bürgerverein – das Autokennzeichen notiert und der Wagen angehalten, die Personalien festgestellt. Die Zahlungsaufforderung des Ordnungsamtes geht nach Hause in der Absicht, die Ehefrau aufmerksam zu machen und den Mann zu beschämen.

Die Prostituierte ist im Sperrbezirk von Strafe bedroht, bereits ein einmaliger Verstoß begründet eine Ordnungswidrigkeit nach § 120 I Nr. 1 OWiG, wiederholte Verstöße eine Straftat nach § 184d StGB. Ziel der Kommune ist die Verdrängung der sichtbaren Prostitution, dem Straßenstrich, in die Gewerbegebiete am Stadtrand.

### *Modellprojekte in britischen Kommunen*

Auch in Großbritannien gibt es in verschiedenen Kommunen eine Prostitutionspolitik, die sich an die Kunden richtet und sie mit Ordnungsgeld belegt. Auch hier werden die Verwarnungen an die Wohnungsadresse geschickt, damit sie der Ehefrau bekannt werden, wovon sich eine Beschämung des Mannes und dadurch eine Abschreckung erhofft wird. Diese Maßnahmen wurden seit 2000 in einem vom Home Office geförderten Programm von elf interinstitutionellen Projekten zur Straßenprostitution evaluiert. Ziel der Projekte waren die Reduzierung der Minderjährigenprostitution sowie der Störungen und Verbrechen im Kontext der Prostitution und die Förderung von Interventionen, die den Ausstieg aus der Prostitution ermöglichen.<sup>576</sup> Die Evaluation stellte fest, dass die traditionellen, repressiven Methoden der Bekämpfung der Straßenprostitution wie Razzien und Strafverfolgung keine Lösung der Probleme erbrachten. Sie führten zur Verdrängung und Abwanderung der Prostituierten in andere Bezirke, jedoch nur vorübergehend.<sup>577</sup> Auch Razzien gegen Kontakt suchende Kunden von Prostituierten hatten nur diese sehr begrenzten und vorübergehenden Erfolge. Viel versprechender waren Ansätze der Mediation zwischen Prostituierten und Anwohnern, die nicht bei der Polizei, sondern auf der Ebene des Stadtteils angesiedelt waren. Wurden die Prostituierten in die Lösungsfindung mit einbezogen, führte dies in der Regel zu dauerhaften Verbesserungen. Generell bewährten sich interdisziplinäre, interinstitutionelle Kooperationen, auch wenn es um Lösungen für Beschaffungsprostitution oder Prävention von Minderjährigenprostitution ging.<sup>578</sup>

---

<sup>576</sup> vgl. Hester 2004

<sup>577</sup> ebenda, S. VI

<sup>578</sup> ebenda, S. 137 ff

## *Initiative zur Bestrafung von Kunden von Zwangsprostituierten in Deutschland*

In Deutschland beschränkt sich auf Bundesebene die Initiative zur Bestrafung von Kunden von Prostituierten – üblicherweise unter dem Schlagwort „Freierbestrafung“ diskutiert – auf das Ausnutzen von Zwangsprostituierten.

Im Februar 2005 wurde im Rahmen des 37. Strafrechtsänderungsgesetzes die Verfolgung von Menschenhandelsdelikten verbessert und der Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Union vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels umgesetzt.

Dieses Gesetz ging einigen nicht weit genug. Am 24. 2. 2005 hat die bayerische Regierung einen Entschließungsantrag zur Bekämpfung des Menschenhandels dem Bundesrat vorgelegt. Der Antrag sah u. a. vor, dass eine Bestrafung der bewussten oder leichtfertigen Inanspruchnahme von Zwangsprostituierten eingeführt wird.<sup>579</sup> Am 19. 4. 2005 beantragte die CDU/CSU-Fraktion im Bundestag im Rahmen des „Entwurfs eines Strafrechtsänderungsgesetzes – §§ 232a, 233c StGB“<sup>580</sup> die Änderung der entsprechenden Paragraphen.<sup>581</sup> Dieser Antrag sieht einen eigenen fast gleich lautenden Straftatbestand vor, der „den Unwertgehalt des Missbrauchs von Menschenhandelsopfern mit angemessenen Strafandrohungen“<sup>582</sup> zum Ausdruck bringen soll. Damit wird mit einer Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren derjenige bedroht, der sexuelle Dienstleistungen von Menschenhandelsopfern in Anspruch nimmt, wenn erwiesen ist, dass der Kunde bei Vornahme der sexuellen Handlungen die Zwangslage der Prostituierten kannte. Ihm „müssen also Umstände bekannt sein, die auf eine Zwangslage hinweisen, wie etwa abgeschlossene Räume, eingeschränkte Bewegungsfreiheit, Drogenabhängigkeit, Verletzung als Folge psychischer Gewalt, fehlende Sprachkenntnisse, fehlende Aufenthaltserlaubnis oder Preisdiktate durch den Zuhälter“ (ebenda). Außerdem sieht der Entwurf in Absatz 2 die Sanktionierung „leichtfertigen Verhaltens“ vor, die diejenigen Täter erfassen soll, „die sich bedenkenlos über objektive Hinweise auf die Zwangslage der Prostituierten hinwegsetzen. (...) Angesichts des damit verbundenen Handlungsunwertes erscheint es gerechtfertigt, derart rücksichtsloses Verhalten im Rahmen eines solchen Anfangstatbestandes auch dann mit Strafe zu bedrohen, wenn ein Vorsatz im Sinne von § 232a I StGB nicht nachgewiesen werden kann.“<sup>583</sup> Darüber hinaus enthält der Gesetzesentwurf eine Kronzeugenregelung für Täter, die mit einer Strafmilderung verknüpft ist, und eine Erweiterung der Überwachung der Telekommunikation bei allen Straftaten des Menschenhandels. Dieser Gesetzesentwurf soll explizit zur „Korrektur der durch das Prostitutionsgesetz verursachten Fehlentwicklungen dienen“.<sup>584</sup> Weiteres Ziel ist es, ein Zeichen zu setzen für eine „Bewusstseinsänderung in den Heimatländern der Opfer“.<sup>585</sup>

Seitens der Staatsanwaltschaften wird teilweise eine Erweiterung der Überwachungs- und Eingriffsmöglichkeiten begrüßt, wie die im Rahmen der hier vorgelegten Untersuchung geführten Interviews belegen (vgl. II.2.4.4.).<sup>586</sup> Expertinnen und Experten äußern sich differen-

---

<sup>579</sup> BR-Drucksache 141/05

<sup>580</sup> BT-Drucksache 15/5326

<sup>581</sup> Anlässlich des Symposiums der CDU/CSU „Zwangsprostitution effektiv bekämpfen“ am 20. 4. 2005 in Berlin wurde die Rücknahme des ProstG gefordert. Die Rücknahme fordert auch der Bayerische Gesetzesentwurf (BR-Drucksache 140/05).

<sup>582</sup> Granold 2005, S. 2

<sup>583</sup> ebenda, S. 3

<sup>584</sup> BT-Drucksache 15/3045/05, S. 2

<sup>585</sup> ebenda, S. 8

<sup>586</sup> vgl. auch Leister 2005

ziert: Renzikowski<sup>587</sup> betont die Notwendigkeit einer Trennung der legalen von der illegalen Prostitution. Während die Verfolgung von Zwangs- und Gewaltverhältnissen intensiviert – dafür sieht er die Bestrafung von Kunden von Zwangsprostituierten als geeignetes Mittel – und der Schutz der Opfer verbessert werden müsse, sei eine Rückkehr zum alten Rechtszustand vor dem ProstG abzulehnen und mit den Erfordernissen der Strafverfolgung nicht zu begründen.

### *Österreich*

Die Regelung der Prostitution in Österreich gleicht in vielen Aspekten der deutschen vor dem Inkrafttreten des Infektionsschutzgesetzes und des ProstG, jedoch mit spezifisch österreichischer Ausprägung. Als Mängel der Rechtslage werden schlechte, von den Bar- bzw. Bordellbetreibern und -betreiberinnen diktierte Arbeitsbedingungen, Einschränkung der Möglichkeiten sicheren, selbstbestimmten Arbeitens und durch die Regelungen bedingte starke Abhängigkeiten von Betreibern und Betreiberinnen genannt. Interessant ist für Migrantinnen die Möglichkeit, legal in der Prostitution zu arbeiten, problematisch jedoch die Beschränkung ihrer Arbeitserlaubnis auf die Prostitutionstätigkeit und die Bindung an einen Betrieb.

---

<sup>587</sup> Renzikowski 2005, S. 18



## **V Bilanz**

### **1 Kriterien, die die Inanspruchnahme und Umsetzung von Gesetzen beeinflussen**

Die bisherigen Auswirkungen des ProstG sind nicht sehr weitreichend und für die Zielgruppe der Prostituierten noch kaum spürbar. Die Untersuchung der Wirksamkeit des ProstG glich in vielerlei Hinsicht einer Spurensuche. Umso größere Bedeutung kommt den beobachteten Veränderungstendenzen zu, die sich trotz der kurzen Zeitspanne, die seit Inkrafttreten des Gesetzes vergangen ist, und trotz der erheblichen Umsetzungshindernisse bereits beobachten ließen.

Neben der Tatsache, dass mit dem Gesetzestext selbst nur begrenzte Änderungen eingeführt wurden und die Intention des Gesetzes – die Rechtsposition, die Möglichkeiten zu sozialer Absicherung und die Arbeitsbedingungen von Prostituierten verbessern zu wollen – von Rechtsprechung, juristischer Literatur sowie den Behörden nur begrenzt umgesetzt wird, wirken vielfältige Faktoren auf einen möglichen Umsetzungsprozess mit entsprechend messbaren Auswirkungen ein.

#### **1.1 Inanspruchnahme von Gesetzen**

In der Literatur finden sich Modelle, die entwickelt wurden, um zu erklären, wann Rechtsnormen befolgt werden.<sup>588</sup> Sie beziehen sich auf neu eingeführte Rechtsnormen, deren Übertretung sanktioniert ist, und sind deshalb nur begrenzt auf unsere Thematik anwendbar. Im Falle des ProstG wurden keine neuen Straftatbestände eingeführt, sondern im Gegenteil lange existierende Straftatbestände und Einschränkungen im zivilrechtlichen Bereich aufgehoben. Von daher sind Rottleuthners weitergehende Überlegungen interessant, vor allem die zu den utilitaristischen Kalkülen der potentiellen Nutzer und Nutzerinnen eines Gesetzes.<sup>589</sup> Er weist darauf hin, dass Recht nicht nur aus Geboten und Verboten besteht, sondern dass mit Hilfe von Rechtsnormen auch z. B. finanzielle Anreize geboten oder Appelle an Ideologie und Moral gerichtet werden könnten. Im Falle des ProstG bestehen die Anreize nicht in finanziellen Vorteilen – im Gegenteil sind sie oft mit Kosten verbunden – sondern in Möglichkeiten der Legalisierung, der sozialen Absicherung und der beruflichen Gleichstellung. Die Wirksamkeit des ProstG im Sinne von Zielerreichung kann demzufolge daran gemessen werden, ob diese neuen Möglichkeiten in der Praxis genutzt werden.

---

<sup>588</sup> Z.B. Opp-Diekmann-Modell, Rottleuthner 1987, S. 57; Diekmann 1980; Erweiterung des Modells: S. 64; vgl. auch Rottleuthner 1992, S. 126 ff, siehe auch Grafik im gesonderten Anhang.

<sup>589</sup> Rottleuthner 1992, S. 125 ff

Rottleuthner setzt seine Überlegungen dahingehend fort, dass ein Erklärungsmodell, das ausschließlich darauf abhebe, einen Aspekt von Effektivität, nämlich die Befolgung von Gesetzen oder den Gebrauch von rechtlichen Regelungsangeboten zu erfassen, nicht ausreiche. Nur wenn weitere Folgen oder Wirkungen der Aktivitäten des Befolgens oder Nutzens beobachtet würden, könne überhaupt erst von Wirksamkeit eines Gesetzes gesprochen werden, im Sinne der Erreichung legislativer Ziele.<sup>590</sup>

Ob, wie oft, von wem und mit welcher Intention die rechtlichen Möglichkeiten genutzt werden, hängt von mehreren Faktoren ab. Diese können als Raster für die Bewertung unserer Ergebnisse dienen und werden im Folgenden aufgeführt:

#### *Grad der Vor- bzw. Nachteile*

Das Maß und die Qualität der Anreize stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Grad der Inanspruchnahme rechtlicher Möglichkeiten. Entscheidungen über die Nutzung rechtlicher Normen fallen entsprechend dem zu erwartenden Grad von Vor- bzw. Nachteilen bei der Nicht-Inanspruchnahme bzw. bei der Inanspruchnahme. Bringt die Nutzung einer rechtlichen Regelung eine finanzielle Belastung mit sich, stellt dies ein starkes Hindernis dar. Dies ist z. B. relevant, wenn Betreiber und Betreiberinnen von Bordellen oder Prostituierte über versicherte Beschäftigungsverhältnisse nachdenken sollen, die für beide Seiten Abgaben und damit eine Verringerung des traditionellen „Brutto-für-Netto“-Verdienstes bedeuten.

Die Befragung von Prostituierten und Betreibern bzw. Betreiberinnen belegt, dass für die Mehrheit in beiden Gruppen finanzielle Aspekte wichtig, aber nicht letztendlich ausschlaggebend sind. Sowohl Prostituierte als auch Betreiber und Betreiberinnen sind nicht grundsätzlich gegen eine Legalisierung der Arbeitsverhältnisse durch Arbeitsverträge eingestellt und sehen neben dem Nachteil der Kosten auch Vorteile (III.1 und III.2). Betreiber und Betreiberinnen stehen zudem einige Möglichkeiten offen, die zusätzlich entstehenden Kosten durch eine andere Verteilung der Einkünfte wieder auszugleichen. Das hauptsächliche Hindernis, das von beiden Gruppen genannt wird, ist vielmehr die Unklarheit, ob und wie sich denn Vorteile realisieren lassen und inwieweit nicht unerwartete Nachteile zu befürchten seien. Die Antwort, dass sie sich einfach nicht vorstellen könnten, wie es gehen solle mit Arbeitsverträgen, war die häufigste.

Auch nichtmaterielle Kosten können Hindernisse bei der Inanspruchnahme des ProstG darstellen – z. B. soziale Stigmatisierung durch Aufdecken der Anonymität, was beim Abschluss sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse unter der Bezeichnung „Prostitution“ befürchtet wird. Laut unserer Befragung stellen Selbstständigkeit und Selbstbestimmung in der Arbeit – uneingeschränkte Freiheit bei der Gestaltung der Arbeitszeit und der Wahl der Praktiken und der Kunden – einen sehr geschätzten Vorteil von unregulierten Beschäftigungsverhältnissen dar (siehe III.1). Dies für mehr Sicherheit aufzugeben, bedeutet für viele Prostituierte ein Überwiegen der Kosten vor dem Nutzen. Betreiber und Betreiberinnen sind diesen Wünschen gegenüber im Zwiespalt: Sie äußern Verständnis für den Wunsch nach freier Entscheidung der Prostituierten über die Annahme von Kunden und die sexuellen Praktiken, die angeboten werden. Die eingeschränkte Weisungsbefugnis stellt für sie jedoch

---

<sup>590</sup> ebenda, S. 129

ein wirtschaftliches Risiko dar, was für sie den Abschluss von Arbeitsverträgen wenig attraktiv macht (siehe III.2).

Um den Anreiz der Nutzung einer neuen rechtlichen Norm zu verdeutlichen, muss es eine verlässliche Basis für eine Kosten-Nutzen-Abwägung geben. Diese ist zurzeit noch nicht gegeben. Es bedarf dafür einerseits der Beseitigung von rechtlichen Unklarheiten und Unsicherheiten und andererseits sind Erfahrungswerte mit modellhafter Umsetzung von Nöten, die in der Praxis kommuniziert werden können und die Motivation zur Nachahmung und das Vertrauen in die Rechtsnorm fördern.

### *Grad der Informiertheit*

Der Grad der Informiertheit über ein Gesetz wirkt auf das Maß der Umsetzung und Nutzung direkt ein. Unsere Befragungen ergaben, dass sich sowohl die Gruppe der Prostituierten als auch die der Betreiber und Betreiberinnen als gut informiert bezeichneten. Hier zeigt sich möglicherweise eine Diskrepanz zwischen Selbst- und Fremdwahrnehmung. Die Kenntnis zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzes und deren Konsequenzen war unterschiedlich und es ist anzunehmen, dass es sich bei vielen eher um eine allgemeine Informiertheit über die Existenz des Gesetzes handelte als um detailliertes Wissen (siehe III.1 und III.2).

Der Informationsstand einer schwer zugänglichen Gruppe wie der Prostituierten ist abhängig vom Grad der Aktivität von Beratungs- und Hilfsorganisationen. Die Fachberatungsstellen, die ihr Angebot an die Zielgruppen der weiblichen und männlichen Prostituierten richten, bezeichnen sich als gut informiert und tragen diese Informationen aktiv an ihre Klientel heran. Allerdings zeigte sich in Interviews, dass auch diese Fachkräfte zum Teil deutliche Wissenslücken hatten bzw. einzelne Bestimmungen des Gesetzes fehl interpretierten. Außerdem gibt es Fachberatungsstellen nur in wenigen Großstädten. Andere Einrichtungen haben andere Arbeitsaufträge oder Zielgruppen bzw. haben mit Prostituierten eher selten Kontakt.

Die befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der STD-Beratungsstellen der Gesundheitsämter entnahmen ihre Informationen über das ProstG mehrheitlich den Medien. Es gab keine systematische Information für die Prostitutionsbranche und für den Beratungssektor. Eine Ausnahme ist die Broschüre des Bundesverbandes Sexuelle Dienstleistungen, die vom BMFSFJ gefördert wurde.<sup>591</sup> Auch Behörden oder Stadtverwaltungen wurden im Unterschied zu den Niederlanden nicht systematisch über die Konsequenzen des neuen Gesetzes für ihre Praxis und über geeignete Handlungsoptionen informiert oder fortgebildet. Beratungsstellen und Behörden entwickelten teilweise vor Ort Informationsmaterial für die lokale Verbreitung.

Der Grad der Informiertheit steht in Zusammenhang mit der Verbreitung des Gesetzes durch Massenkommunikationsmittel. Diese erreichen auch Zielgruppen, die keinen Kontakt zu Beratungseinrichtungen haben. Die öffentliche Diskussion über das ProstG war begrenzt und von Falschmeldungen durchzogen.<sup>592</sup> Eine fundierte, gezielte Öffentlichkeitsarbeit könnte hier Abhilfe schaffen.

---

<sup>591</sup> Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen (2004), Gute Geschäfte, Berlin, [www.busd.de](http://www.busd.de)

<sup>592</sup> Die generell problematische, sehr oft verzerrte und sensationsheischende Darstellung von Prostitution in den Medien trägt nicht zu einer nüchternen Diskussion der Gesetzesreform bei.

Die Verständlichkeit eines Gesetzes ist eine Voraussetzung für Informiertheit und Nutzung. Das ProstG als solches ist nicht unverständlich. Unsere Fokusgruppen und Fachrunden sowie die Befragungen von Behörden zeigten jedoch, dass viel Interpretationsspielraum bezüglich der Umsetzung, der Auslegung und der Auswirkungen gelassen wurde (siehe II.3). Hierbei ist ein zentrales Problem, dass die Intention des Gesetzes nur in der Begründung ausgeführt wird und nicht im Gesetzestext steht. Dies lässt die Möglichkeit offen, sich – je nach persönlicher Haltung zur Prostitution – nur auf den Gesetzestext zu berufen und die Intention zu ignorieren.

### *Grad der sozialen Ablehnung der Inanspruchnahme eines Gesetzes*

Der Grad der sozialen Ablehnung wirkt unmittelbar auf das Ausmaß der Inanspruchnahme rechtlicher Möglichkeiten ein. Wird es gesellschaftlich positiv bewertet, eine neue Rechtsnorm zu nutzen, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sie häufig zur Anwendung kommt. Erfolgen negative Sanktionen, ist das Gegenteil der Fall. Unsere Befragung von Prostituierten belegt, dass es ein charakteristisches Hindernis für die Zielgruppe des ProstG ist, dass sie die Ausgrenzung seitens ihrer Umwelt, negative Folgen für sich, ihre Familie und ihre Kinder fürchten, sobald sie ihre Anonymität preisgeben. Befürchtet werden im Falle des Bekanntwerdens ihrer Tätigkeit auch Sanktionen von Behörden, z. B. die Rückveranlagung durch die Finanzämter. Hier schließt sich ein Kreis zum erstgenannten Kriterium der Anreize bzw. der Kosten-Nutzen-Abwägung bei der Inanspruchnahme eines Gesetzes.

Sicherlich würde es gesellschaftlich geschätzt, wenn alle Prostituierten Steuern und Sozialabgaben zahlen und alle Betreiber und Betreiberinnen ihre Betriebe korrekt anmelden und Kontrollen zugänglich machen würden. Es ist jedoch keine spürbare positive Rückmeldung zu erwarten, d. h. es gibt keinen Weg, auf dem sich für diese Entscheidung gesellschaftliche Anerkennung vermitteln ließe.

Der Abbau von Diskriminierung vollzieht sich langsam und ist in der Regel von Rückschlägen gezeichnet.

Eine rechtliche Klarstellung, dass Prostitution nicht als sittenwidrig, sondern – wenn sie freiwillig ausgeübt wird – als Erwerbstätigkeit anerkannt ist, kann zwar ein Umdenken nicht automatisch herbeiführen, jedoch den Boden für gesellschaftlichen Wandel besser bereiten. Es muss bei gesellschaftlichen Prozessen dieser Art aber mit einer langfristigen Zeitperspektive gerechnet werden. Die Zustimmung in der Bevölkerung zur Legalisierung der Prostitution in den Meinungsumfragen während des Gesetzgebungsverfahrens war sowohl bei Männern als auch bei Frauen hoch (siehe II.1.), das Risiko für die einzelnen in der Prostitution Tätigen, abgelehnt bzw. diskriminiert zu werden, bleibt derzeit jedoch bestehen.

### *Perzipierte moralische Kompetenz des Gesetzgebers*

Von der perzipierten moralischen Kompetenz des Gesetzgebers nimmt Rottleuthner<sup>593</sup> an, dass sie ebenfalls fördernde oder hindernde Wirkung bei der Umsetzung und Inanspruchnahme eines Gesetzes hat. Seitens der Prostituierten wird die individuelle Einschätzung der Glaubhaftigkeit der Politik den Ausschlag geben. Unsere Befragung gibt deutliche Hinweise

---

<sup>593</sup> Rottleuthner 185, S. 127

darauf, dass die Intention des Gesetzgebers sehr unterschiedlich gesehen wird (siehe III.1). Wenn seitens der Prostituierten davon ausgegangen wird, dass der Staat „als Zuhälter“ fungiert und nur an den Prostituierten verdienen will, wird dies zu einer negativen Einschätzung und zu einer Ablehnung der neuen Möglichkeiten führen. Wird davon ausgegangen, dass sich im ProstG ein glaubhaftes Interesse des Staates an den Prostituierten und ein Bemühen, Verbesserungen ihrer Lebens- und Arbeitssituation zu verwirklichen, ausdrückt, dann kann eine positive Wirkung angenommen werden. Diese führt jedoch nicht unmittelbar zu einer häufigen Nutzung der gesetzlichen Möglichkeiten, denn andere oben genannte Faktoren – vor allem die Kosten-Nutzen-Rechnung – wiegen schwerer. Die Einschätzung der Glaubhaftigkeit der Intention des Gesetzgebers ist allerdings ausschlaggebend für die symbolische Wirkung des Gesetzes und die in sie gesetzten Erwartungen an Entstigmatisierung.

Vergleichbar wird auch die persönliche moralische und politische Einstellung zur Prostitution bei den Vertreterinnen und Vertretern von Behörden und Ministerien wirken. Wird seitens der lokalen Politik und der Leitung der Behörden die Zielsetzung des ProstG für moralisch vertretbar erachtet, kann das die Umsetzung voranbringen. Eine moralische Verurteilung dagegen bremst den Umsetzungsprozess überall da aus, wo individuelle Entscheidungsspielräume bestehen. Von Interesse sind daher Erfahrungen mit der Prostitutionsgesetzgebung in den Niederlanden, die bei der Umsetzung von zentralen Wertvorstellungen – Verantwortlichkeit, Integrität und öffentliche Sicherheit – geleitet wurde.<sup>594</sup>

Sowohl die moralische Kompetenz des Gesetzgebers als auch die Einstellung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Behörden und Ministerien sind von einer deutlichen politischen top-down Positionierung abhängig. Bleibt der Eindruck bestehen, dass nicht wirklich grundlegend verändert werden sollte, wird keine positive Wirkung zu erreichen sein.

#### *Kriterium „Lebenswelt“*

Rottleuthner nennt die „Lebenswelt“ als Grenze rechtlicher Steuerung. Hier stellt er die Frage in den Vordergrund, „unter welchen Bedingungen innerhalb einer Interaktion Recht überhaupt thematisiert wird und mit welchen Konsequenzen.“<sup>595</sup> Die Wahrscheinlichkeit, dass Recht thematisiert wird, hängt demzufolge von der Ausgestaltung der sozialen Beziehung ab. Einen Anknüpfungspunkt für die Untersuchung der Umsetzung des ProstG bietet hier die Überlegung, dass es eine Rolle spielt, ob eine Beziehung – in unserem Falle z. B. die zwischen Prostituiertem und Kunde oder zwischen Prostituiertem und Betreiber – dauerhaft oder episodisch, persönlich oder anonym ist sowie ob sie bereits rechtlich strukturiert ist.

Das „Milieu“ kann nicht als eine homogene „Lebenswelt“ gesehen werden. Die Segmente der Branche bieten unterschiedliche Anknüpfungspunkte für die Umsetzung der Intention des ProstG. Generell muss gesehen werden, dass die „Lebenswelt“ Prostitution trotz der in der Öffentlichkeit präsenten romantisierten Bilder von großer Unverbindlichkeit zwischen allen Beteiligten geprägt ist: Verträge werden nicht geschlossen, Arbeitsstellen werden von heute auf morgen gewechselt, Arbeitszeiten werden flexibel gehandhabt.

In der Prostitution werden geschäftliche, wirtschaftliche Beziehungen häufig in Umgangsformen privater, persönlicher Beziehungen ausgestaltet. Dies gilt sowohl für die Beziehung zum

---

<sup>594</sup> Wagenaar 2003, siehe unten

<sup>595</sup> ebenda, S. 131

Kunden, in der die Illusion eines persönlichen Interesses oder der persönlichen Zuwendung erhalten bleiben muss, als auch für die Beziehung zum Betreiber bzw. der Betreiberin, da diese offiziell nicht als Arbeitgeber auftreten und in der beidseitigen Kommunikation in der Regel das „Du“ gewählt wird, das soziale Nähe suggeriert. Diese Form der Beziehung stellt ein Hindernis bei der Realisierung eines Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnisses dar. Während diese Nähe bei kleinen Betrieben eher gegeben ist, sind die Verhältnisse anders in Großbordellen mit sehr vielen dort tätigen Prostituierten und einem Management. Hier sind die Arbeitsverhältnisse eher anonym und es überwiegt die Konkurrenz zwischen den Prostituierten. Die Betriebe sind angemeldet, Zimmer sind standardisiert eingerichtet und das Personal unterliegt ständiger Fluktuation.

Da Verträge nicht rechtsgültig waren – abgesehen von Mietverträgen –, wurde Recht in Prostitutionsbetrieben bislang kaum thematisiert. Häufig wechselnde Arbeitsstellen, informell geregelte Arbeitsverhältnisse, von allen Seiten tolerierte Rechtsverletzungen trugen zu einem undeutlichen Verhältnis zu Recht und Gesetz bei. Das Feld der Prostitution ist jedoch in Veränderung begriffen. Einerseits entstehen Bordelle, die als Geschäftsbetrieb angemeldet und geführt werden, andererseits hat sich durch das ProstG die Rechtsposition von Prostituierten verbessert, was zumindest für einige bedeutet, dass sie eigene Interessen stärker zum Ausdruck bringen.

Die neuen Regelungen des ProstG können diese traditionellen Beziehungsstrukturen und Interaktionen verändern. Die Entwicklung steuert im „hellen Bereich“ (siehe I.3) auf eine zukünftige Ausgestaltung der Beziehung in den Rollen von Arbeitgeber bzw. Arbeitgeberin und Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer zu. Dies gilt nicht vergleichbar für alle Bereiche der Prostitution. Die seit sehr langer Zeit von sozialer Ausgrenzung bestimmten eingeschliffenen Gewohnheiten und die Tatsache, dass es Bereiche mit ausgeprägten Abhängigkeitsverhältnissen und auch immer wieder eine Vermischung der Prostitution mit Kriminalität gibt, stellen eine große Hürde für Veränderungsbestrebungen dar.

Auf diesem Hintergrund war es für das Forschungsteam nicht überraschend, dass die Untersuchung der Wirksamkeit des ProstG in vielerlei Hinsicht einer Spurensuche glich. Umso größere Bedeutung kommt den beobachteten Veränderungstendenzen zu, die sich trotz der kurzen Zeitspanne, die seit Inkrafttreten des Gesetzes vergangen ist, und trotz der erheblichen Umsetzungshindernisse bereits beobachten ließen.

## **1.2 Umsetzung von Gesetzen**

### *Kriterium Wertvorstellungen*

Bei der Auseinandersetzung mit Prostitution lässt sich das Thema ‚individuelle Wertvorstellungen und gesellschaftliche Grundwerte‘ nicht ausklammern. Wie Prostitution gesehen wird, hängt von ihnen ab. Gesetze transportieren gesellschaftliche Wertvorstellungen, dies wird sogar als eine ihrer zentralen Aufgaben gesehen. Auch die Umsetzung von Gesetzen muss von den Wertvorstellungen getragen werden, die dem Gesetz zugrunde liegen.

Rottleuthner<sup>596</sup> beschreibt als einige der wichtigsten Funktionen des Rechts:

- Recht kann Verwendung finden zur Steuerung von sozialem Handeln, zur Kontrolle von Verhalten,
- es dient der offiziellen Deklaration von Wertvorstellungen (unabhängig davon, ob sie praktiziert werden),
- es bildet für das soziale Handeln eine Art von Hintergrundsicherheit, die man nicht dauernd thematisieren muss.

Wagenaar<sup>597</sup> bezieht sich ebenfalls auf Werte. Er nennt in seiner Untersuchung über die Umsetzung des Gesetzes zur Aufhebung des Bordellverbots in den Niederlanden Faktoren, die seiner Einschätzung nach ausschlaggebend für die erfolgreiche Umsetzung in Den Haag waren. Einer besteht in der „Vision“. Gemeint ist die Formulierung und Durchsetzung einer Reihe von zentralen Werten, die bei der Umsetzung von allen Beteiligten respektiert werden müssen. In Den Haag waren dies die Werte Verantwortlichkeit, Integrität und öffentliche Sicherheit.

- Verantwortlichkeit bedeutet, dass alle beteiligten Parteien sich bewusst sind, worin ihre Verantwortlichkeit und worin die der anderen besteht. Störungen, die hier auftreten, gefährden den ganzen Prozess.
- Integrität wird definiert als Solidarität und Verlässlichkeit: Solidarität steht dafür, die Perspektive der anderen einnehmen zu können, Verlässlichkeit bedeutet, den Worten Taten folgen zu lassen und Vereinbarungen umzusetzen.
- Öffentliche Sicherheit war der Wert, dem die Prostitutionsbranche – die Bordellbetreiber und Betreiberinnen – zustimmen musste, indem sie geregelte Öffnungszeiten einführten, um die Belästigung der Nachbarschaft zu reduzieren. Es war ein großer Erfolg für die Stadtverwaltungen, dass Betreiber und Betreiberinnen von diesem Wert überzeugt werden konnten.<sup>598</sup>

Die Einführung einer Wertediskussion in die Prostitutionspolitik kann überraschen, denn diese Diskussion sollte möglichst frei gehalten werden von moralischen Erwägungen. Es geht um eine klare Unterscheidung zwischen einer moralisierenden Haltung und einer Verpflichtung der Kooperierenden auf Grundwerte wie Verlässlichkeit und Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Zum Erfolg trug bei, dass die Vertretungen der Behörden und der Stadtverwaltung in Den Haag sich strikt moralischer Diskussionen über Prostitution per se enthielten, die Grundwerte aber konsequent durchsetzten.<sup>599</sup>

Das ProstG kann verstanden werden als eine Norm, die Wertvorstellungen deklariert. Allein schon die Diskussion im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, die immer wieder auf veränderte Einstellungen in der Bevölkerung abhob, weist darauf hin. Die Untersuchung konnte nicht erheben, ob und wie weit Wertvorstellungen in der Bevölkerung durch das ProstG beeinflusst wurden, fragte aber danach, ob das Gesetz von den Zielgruppen als geeignet angesehen wird, gesellschaftlichen Vorurteilen entgegenzuwirken. Diese symbolische Kraft wird dem Gesetz von sehr vielen der Befragten aus der Prostitution, der sozialen Arbeit und

---

<sup>596</sup> Rottleuthner 1987, S. 82ff

<sup>597</sup> Wagenaar 2003

<sup>598</sup> ebenda, S. 26

<sup>599</sup> ebenda

auch aus Behörden zugesprochen – wenn auch mit eher verhaltenem Optimismus (siehe III.1 - 3). Ein deutlich formulierter politischer Wille zur Umsetzung der Intention des Gesetzes könnte dieser vorsichtig optimistischen Sichtweise eine reale Basis verleihen und Stagnation überwinden.

Eine als selbstverständlich empfundene Hintergrundsicherheit durch Recht wird in der Literatur mit Beispielen wie dem der bürgerlichen Ehe oder langjährigen Geschäftsbeziehungen verdeutlicht: Im Konfliktfall greift das Gesetz, das diese Verbindung regelt, im Alltag ist der Vertrag jedoch kein Thema. Eine vergleichbare Sicherheit wird sich nicht innerhalb weniger Jahre in einem Feld herstellen, in dem über sehr lange Zeit die Interaktionen nach eigenen Regeln und kaum durch Gesetze geregelt wurden. Die Untersuchung belegt, dass fest etabliertes gewohnheitsrechtliches Handeln und illegale Praktiken weiter bestehen. Die Befragung von Prostituierten ergab, dass Prostitution weitgehend Schwarzarbeit ist. Die Befragung von Betreibern und Betreiberinnen erbrachte zwar Hinweise darauf, dass Bordelle – vor allem große Einrichtungen – inzwischen wegen der erreichten rechtlichen Rahmenbedingungen auch als Investitionsobjekte gesehen werden, die für andere Geschäftsleute als die traditionell im „Milieu“ Agierenden von Interesse sein können.<sup>600</sup> Nach wie vor wurde jedoch über teilweise gewaltförmige Verteilungskämpfe in diesem Bereich berichtet, die bekannte Vorstellungen vom Rotlicht-Bezirk bestätigen.<sup>601</sup> Die Befragung von Prostituierten und Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen ergab, dass sich die Möglichkeiten, legal, selbstständig und selbstbestimmt in den kleineren Betrieben der Wohnungsprostitution zu arbeiten, durch das ProstG und seine Auswirkungen bislang nicht verbessert und durch Aktivitäten der Bauämter teilweise sogar verschlechtert haben.

Das ProstG eröffnet Handlungsspielräume und schafft Rechte, es gibt jedoch keine Verpflichtungen, die entstandenen Spielräume im Sinne der Wertvorstellungen zu nutzen, die das Gesetz vorgibt.

### *Kriterium Kooperation und Beteiligung*

Wagenaar<sup>602</sup> nennt die Einbindung und Kooperation der Hauptakteure und -akteurinnen innerhalb und außerhalb des Behördenapparates in den Umsetzungsprozess als Kriterium, das zum Erfolg führen kann. Nur eine Praxis, die gemeinsam mit Betreibern und Betreiberinnen sowie Prostituierten entwickelt wurde, wird nachhaltige Veränderung erbringen. Dieser Bereich existiert so lange abgeschottet vom Rest der Gesellschaft, dass eine Durchsetzung einer Praxis, die nicht den Verhältnissen in der Prostitution angemessen ist und für die keine Akzeptanz erreicht wurde, scheitern wird.

Dass bei der Umsetzung des ProstG die Einbindung nicht nur aller beteiligten Behörden, sondern auch der Fachberatungsstellen sowie der Prostituierten und Betreiber und Betreiberinnen bzw. ihrer Organisationen von Bedeutung für den nachhaltigen Erfolg von Veränderung ist, stellt keine neue Erkenntnis dar. Der Erfolg von Runden Tischen und Kooperationsvereinbarungen zu anderen Themen bestätigt die Bedeutung der Einbindung aller Beteilig-

---

<sup>600</sup> Diese Entwicklung zeigte sich auch in der Medienberichterstattung über Bordellgründungen anlässlich der Fußballweltmeisterschaft.

<sup>601</sup> Regionale Runde Dortmund

<sup>602</sup> Wagenaar 2003



ten.<sup>603</sup> Die Beteiligung an diesen Gremien wird in der Regel als lebendige Demokratie erlebt. Auch Wagenaar beschreibt den Umsetzungsprozess in den Haag als einen Prozess praktizierter Demokratie. Er sieht beim Thema Prostitution aber auch deutliche Grenzen dieses Prozesses. Die Beteiligung des Gewerbes selbst – die Bottom-up-Partizipation – kann nur begrenzt erfolgen, denn es können nur diejenigen einbezogen werden, die bereit sind, im Sinne des Gesetzes zu verfahren. Es wäre naiv, nicht mehr von Ausbeutung, Zwang und Begleitkriminalität in Bereichen der Prostitution auszugehen. Der Staat und seine Institutionen müssen die Schlüsselbegriffe und zentralen Werte vorgeben, an denen sich die Umsetzung orientiert. Der Staat nimmt damit seine Aufgabe wahr, die öffentliche Meinung anzuführen und anzuleiten.<sup>604</sup>

Kritisch zu sehen am Beispiel der Niederlande ist, dass zwar die Betreiber und Betreiberinnen eingebunden waren, nicht aber die Prostituierten selbst. Es besteht jedoch eine unabdingbare Notwendigkeit, in den Aushandlungsprozessen zwischen Stadtverwaltungen bzw. Behörden einerseits und Betreibern bzw. Betreiberinnen andererseits eine klare „Demarkationslinie“<sup>605</sup> zwischen akzeptablem und unakzeptablem Verhalten von Betreibern, Betreiberinnen und Kunden zu ziehen. Die von Ausbeutung und Gewalt durchzogenen Graubereiche der Prostitutionsbranche machen eine Trennung legaler von illegalen Aktivitäten immer wieder erforderlich (siehe I.3). Die Interessenvertretung der Prostituierten selbst in diesen Diskussionen ist eine offene Frage.<sup>606</sup> Stellvertretend werden Unterstützungsorganisationen tätig. Hier ist eine Schwachstelle des Umsetzungsprozesses in den Niederlanden zu sehen, denn die Belange der Betreiber und Betreiberinnen wurden im unmittelbaren persönlichen Kontakt abgewogen und aufgegriffen, die Belange derjenigen, die in diesen Betrieben arbeiten, kamen – wenn überhaupt – dann nur vermittelt in die Diskussion. Es reicht jedoch nicht aus, Betreiber und Betreiberinnen einzubeziehen, um die Umsetzung von Beschlüssen sicher zu stellen und die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit als zentrales Ziel zu setzen. Es muss auch um die persönliche Sicherheit der Prostituierten und die Qualität ihrer Arbeitsbedingungen gehen. Für die Umsetzungspraxis der Intention des ProstG in Deutschland wäre zu überlegen, wie Prostituierte auf kommunaler Ebene einbezogen werden können und in welchen Foren ein unvoreingenommener Austausch zwischen Behörden, Prostituierten und Betreibern bzw. Betreiberinnen etabliert werden könnte.

Auf regionaler Ebene gibt es in Deutschland Kooperationsmodelle, die beispielhaft aufgegriffen werden können, wie z. B. die Runden Tische in Dortmund oder Hannover.

---

<sup>603</sup> vgl. Kavemann u. a. (2001), WiBIG (2004)

<sup>604</sup> Wagenaar 2003, S. 27

<sup>605</sup> ebenda, S. 26

<sup>606</sup> Die Organisation De Rode Draad in den Niederlanden versteht sich als Interessensvertretung und Beratungsnetzwerk für den Prostitutionssektor, vor allem die Prostituierten. Sie treten auch z. B. als Verhandlungspartner gegenüber den Gewerkschaften und gemeinsam mit den Gewerkschaften als Verhandlungspartner in der Diskussion um Tariflöhne in der Prostitution auf. Es war trotzdem problematisch, sich aktiv an dem Umsetzungsprozess auf kommunaler Ebene zu beteiligen, da viele Prostituierte ihre Anonymität nicht aufheben wollten. In den Niederlanden hat sich ein Arbeitgeberverband von Betreibern und Betreiberinnen gegründet.

### 1.3 Schlussfolgerungen

Die bisherigen Auswirkungen des ProstG sind für die Zielgruppe der Prostituierten noch kaum spürbar. Die Untersuchung der Wirksamkeit des ProstG glich in vielerlei Hinsicht einer Spurensuche. Umso größere Bedeutung kommt den beobachteten Veränderungstendenzen zu, die sich trotz der kurzen Zeitspanne, die seit Inkrafttreten des Gesetzes vergangen ist, und trotz der erheblichen Umsetzungshindernisse bereits beobachten ließen. Die Intention des Gesetzes – die Rechtsposition, die Möglichkeiten zu sozialer Absicherung und die Arbeitsbedingungen von Prostituierten verbessern zu wollen – wird bislang von Rechtsprechung, juristischer Literatur, sowie den Behörden nur begrenzt umgesetzt. Daneben wirken vielfältige Faktoren auf einen möglichen Umsetzungsprozess mit entsprechend messbaren Auswirkungen ein. Erklärungsmodelle für das Befolgen bzw. das Nutzen neuer Rechtsnormen bzw. die Entscheidung, dies nicht zu tun, nennen mehrere Kriterien, die für die jeweilige Entscheidung und das daraus resultierende Verhalten ausschlaggebend sein können. An erster Stelle steht das Abwägen von Vor- und Nachteilen, die sich aus der Nutzung neuen Rechts bzw. aus dem Verbleib bei alten – auch illegalen – Gewohnheiten ergeben. Diese Kosten-Nutzen-Analyse wird nicht nur nach ökonomischen, sondern auch sozialen Aspekten vorgenommen. Anreize für die Umsetzung des ProstG sind hinsichtlich der Betreiber und Betreiberinnen ebenso wichtig wie hinsichtlich der Prostituierten. Von Bedeutung ist die Information über neue Rechtsnormen und ihre Konsequenzen. Hier spielt zielgruppenspezifische Öffentlichkeitsarbeit eine Rolle. Bedeutsam ist auch das Risiko sozialer Ablehnung, die auf die Inanspruchnahme von Rechten folgen kann. Da soziale Ausgrenzung und Diskriminierung für sehr viele in der Prostitution Tätige und ihre Angehörigen eine reale Bedrohung darstellt, ist sie ein zentrales Hindernis für die Nutzung des ProstG. Der perzipierten moralischen Kompetenz des Gesetzgebers wird ebenfalls eine fördernde oder hindernde Wirkung bei der Umsetzung eines Gesetzes zugesprochen. Wird seitens der Zielgruppe der Prostituierten und Betreiber bzw. Betreiberinnen erkannt, dass der Staat und seine Institutionen sich für ihre Arbeitsbedingungen interessieren und Verbesserungen anstreben, wird die Motivation hoch sein, an der Umsetzung mitzuwirken. Wird der Staat ausschließlich als interessiert an mehr Steuereinnahmen gesehen, kann diese Motivation nicht entstehen. Einem erklärten politischen Willen zur Umsetzung der Intention des Gesetzes kommt große Bedeutung zu. Ein großes Hindernis bei der Umsetzung stellt die Lebenswelt Prostitution dar mit ihren in langer Zeit gewachsenen internen Regeln und Gewohnheiten, die viel Zeit für Veränderung brauchen. Es gibt Hinweise darauf, dass im „hellen Bereich“ (siehe I.3) eine Entwicklung zu einem Selbstverständnis von Arbeitgebern bzw. Arbeitgeberinnen und Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern beginnen könnte. Dies kann jedoch nur eine langfristige Entwicklung sein, die gezielt gefördert werden muss und die auch nicht für alle Bereiche der Prostitution gilt.

Es gilt, die unterschiedlichen Handlungsoptionen der in der Prostitution aktiven Gruppen in den Blick zu nehmen und zu untersuchen, „was an Handlungsalternativen, Kosten/Nutzen und Restriktionen in Betracht gezogen wird“.<sup>607</sup> Zur Frage der Kosten-Nutzen-Abschätzung muss gesagt werden, dass es bei der Umsetzung des ProstG weder für Prostituierte, noch für Betreiber und Betreiberinnen noch für Behörden ausschließlich positive oder negative

---

<sup>607</sup> Rottleuthner 1992, S. 131

Effekte gibt. Die Frage der Handlungsalternativen muss auf dem Hintergrund des Spannungsverhältnisses zwischen erfolgter Veränderung und Umdenken auf der einen und beharrlichen Vorurteilen bzw. Traditionen auf der anderen Seite beantwortet werden. Aus der Implementationsforschung im Verwaltungsbereich ist bekannt, dass die Ziele legislativer Programme allererst im Prozess ihrer verwaltungsförmigen Durchsetzung präzisiert werden. Bleibt die Zielvorgabe des Gesetzgebers noch dazu an einigen Punkten mehrdeutig, ist es interpretierbar, welches Ziel angestrebt werden soll. Die Praxis wird uneinheitlich sein, wie bei der Umsetzung des ProstG zu beobachten ist. Dort, wo keine ausreichende Rechtssicherheit besteht, gibt es für alle Beteiligten nach einer realistischen Kosten-Nutzen-Abschätzung und einer Risikoabschätzung keinen Anlass, neue Rechtsnormen zu nutzen. Es besteht die Gefahr, dass sich ein Kreis schließt: Wird das neue Gesetz nicht im Sinne der Zielgruppe in der behördlichen Praxis umgesetzt, kommt es auch kaum zur Inanspruchnahme – wird es nicht in Anspruch genommen, entwickeln sich keine veränderten Arbeitsroutinen in den Behörden und keine Erfahrungen mit einer neuen Praxis. Dies trägt dazu bei, dass Veränderungsprozesse stagnieren.

## 2 Zusammenfassung der Hauptergebnisse und Gesamtbewertung

Die Aufgabe des hier vorgelegten Forschungsberichts war die Untersuchung der Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes.<sup>608</sup> Gegenstand dieser Untersuchung waren die Auswirkungen des ProstG, nicht die Prostitution oder die Lebenslage von Prostituierten generell. Erkenntnisse aus der Forschung über Prostitution flossen dort ein, wo sie Hinweise zum Verständnis von Fortschritt oder Verzögerungen bei der Umsetzung des Gesetzes bzw. von seiner Reichweite geben. Gegenstand der Betrachtung waren die Rahmenbedingungen, unter denen Prostitution ausgeübt wird, seien sie rechtlicher, behördlicher oder arbeitstechnischer Natur.

Forschungsauftrag war es, einen Überblick über die Auswirkungen des ProstG in der Praxis zu erhalten und besonderes Augenmerk auf die Rechtspraxis, die Behördenpraxis und die Sicht der unterschiedlichen Gruppen von in der Prostitution tätigen Frauen und Männern sowie der Betreiber und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben zu legen. Forschungsgegenstand war somit das Feld der Prostitution (siehe I.2.1).

Die Untersuchung besteht aus mehreren, sich ergänzenden und ineinander greifenden Teilstudien. Eingesetzt wurden sowohl quantitative als auch qualitative Methoden.

### 2.1 Hauptergebnisse der Befragungen

Im Rahmen der Untersuchung erfolgte eine Analyse der juristischen Literatur sowie die Recherche und Auswertung vorliegender Rechtsprechung im Kontext des ProstG. Prostituierte, Betreiberinnen und Betreiber von Prostitutionsbetrieben, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen, Ministerien, Behörden, Polizei, Gerichte und Staatsanwaltschaften wurden sowohl schriftlich per Fragebogen als auch persönlich in Leitfaden gestützten Einzelinterviews und Gruppendiskussionen zu ihren Erfahrungen und Einschätzungen zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes befragt. Darüber hinaus wurden weitere Expertinnen und Experten persönlich befragt (siehe I.4).

Schriftlich befragt wurden bundesweit 305 Prostituierte, 22 Betreiberinnen und Betreiber von Prostitutionsbetrieben, 80 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen, 117 verschiedene Landesministerien, 644 verschiedene Gerichte, 65 Staatsanwaltschaften und Generalstaatsanwaltschaften, 20 Polizeibehörden und Landeskriminalämter und 47 verschiedene Behörden und Institutionen (überregional: Bundesagentur für Arbeit, Verband deutscher Rentenversicherer, Krankenkassen; regional: Ämter für Arbeitsschutz, Baubehörden, Ge-

---

<sup>608</sup> Siehe Ausschreibung vom 15. 9. 2003, <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Internetredaktion/Pdf-Anlagen/PRM-24879-Ausschreibung,property=pdf,bereich=,rwb=true.pdf>. Die Untersuchung wurde im Auftrag des BMFSFJ durchgeführt und soll der Vorbereitung eines Berichts der Bundesregierung an den Deutschen Bundestag dienen. Hintergrund ist die Aufforderung des Deutschen Bundestags anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes, die Bundesregierung möge nach Ablauf von drei Jahren über die Auswirkungen der neuen Rechtslage berichten.

werbeämter, Finanzämter und Oberfinanzdirektionen). Die schriftliche Befragung der regionalen Behörden beschränkte sich auf die Modellregionen Berlin, Dortmund, Hannover, Frankfurt/Main, Leipzig, München, Rostock und Stuttgart.

### **2.1.1 Unmittelbare Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes**

Als unmittelbare Auswirkungen werden die Entwicklungen und Veränderungen in der Praxis verstanden, die durch die konkreten Regelungen in den Artikeln 1 und 2 des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten bewirkt werden.

#### *Soziale Sicherung und Arbeitsverhältnisse in der Prostitution*

Aufgrund des derzeitigen Meldeverfahrens zur Sozialversicherung sind weder für die gesetzliche Kranken- noch für die Rentenversicherung Aussagen zur aktuellen Anzahl der offiziell als Prostituierte Versicherten sowie zu möglichen Veränderungen durch das Prostitutionsgesetz möglich (siehe II.2.1). Auch frühere Studien zur Lebenssituation von Prostituierten liefern aufgrund der fehlenden Vergleichbarkeit mit der vorliegenden Untersuchung keine sichere Grundlage für einen Vorher-/Nachher-Vergleich im Hinblick auf einen möglichen Anstieg der Zahl der Krankenversicherten.

86,9 % der befragten Prostituierten waren krankenversichert. Hauptberuflich als Prostituierte Tätige waren mit 84,8 % etwas seltener krankenversichert als nebenberuflich Tätige (89,5 %). Von den krankenversicherten hauptberuflichen Prostituierten waren 14 (10,3 %) pflichtversichert, 58,8 % waren freiwillig in gesetzlichen oder privaten Krankenkassen versichert. 31,8 % der krankenversicherten Befragten waren als Familienmitglied versichert. Nur 13 Befragte waren offiziell als Prostituierte versichert.

46,9 % verfügten über eine Alterssicherung (Rentenversicherung oder anderweitige, private Altersvorsorge). Hauptberuflich tätige Prostituierte waren deutlich seltener im Alter abgesichert (43,3 %) als nebenberuflich Tätige (61,1 %).

Einen Arbeitsvertrag als Prostituierte hatten drei (0,9 %) Befragte, neun (2,9 %) hatten einen Arbeitsvertrag über eine andere Tätigkeit im Prostitutionsbereich (Wirtschafterin, Hostess o. Ä.) (siehe II.2.1).

#### *Zivilrechtliche Klagemöglichkeiten*

In den befragten Gerichten waren keine zivilrechtlichen Klagen gegen Kunden von Prostituierten oder Betreiberinnen bzw. Betreiber von Prostitutionsbetrieben zu verzeichnen (siehe II.2.2).

Von den befragten Prostituierten hatten vier (1,3 %) einen Kunden auf Zahlung des vereinbarten Entgelts verklagt. Wesentliche Gründe für das geringe Klageaufkommen waren das weiterhin übliche Arbeiten auf Vorkasse, Anonymität der Kunden und der mit einer Klage verbundene Aufwand. Trotz des bislang sehr geringen Klageaufkommens wurde die Mög-

lichkeit, einen zahlungsunwilligen Kunden zu verklagen, als Verbesserung gesehen. 62,5 % würden einen Kunden, der nicht zahlt, grundsätzlich verklagen (siehe II.2.2).

Die Interviews geben Hinweise darauf, dass das Wissen, gegenüber einem Kunden nicht mehr rechtlos zu sein, zu einem größeren Selbstbewusstsein von Prostituierten führen kann. Auch kann allein der Hinweis auf die Klagemöglichkeit zahlungsunwillige Kunden zur Einsicht bringen und die tatsächliche Klageerhebung somit überflüssig machen.

### *Arbeitsbedingungen von Prostituierten*

Von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Beratungsstellen und Behörden gab es sowohl Hinweise darauf, dass sich Arbeitsbedingungen in Bordellen und bordellartigen Betrieben verbessert haben als auch auf unverändert weiter bestehende Missstände. Als Verbesserungen wurden Renovierungen und bessere hygienische Bedingungen genannt (siehe II.2.3). Dies war vor allem dort der Fall, wo interinstitutionelle Kooperationen zur Regelung der Prostitution existierten.

Behörden sahen sich bislang kaum in der Verantwortung für sichere und menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu sorgen. Auf Initiative einzelner engagierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden jedoch Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz thematisiert und der Bedarf an entsprechenden Kriterien bzw. Standards geäußert. Einige Fachberatungsstellen diskutieren Standards für Fragen der Gesundheit, Sicherheit und Arbeitsbedingungen in der Prostitution und entwickeln konkrete Vorschläge.

In einer Modellregion wurde bereits vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes ein Katalog von Standards für Arbeitsbedingungen in der Prostitution diskutiert und erarbeitet, sie wurden bislang jedoch noch nicht umgesetzt (siehe II.2.3).

### *Auswirkungen der Änderungen des Strafgesetzbuches*

Die überwiegende Anzahl der befragten Vertreterinnen und Vertreter von Polizei und Staatsanwaltschaft sah für ihren Arbeitsbereich keine große Veränderung durch das Prostitutionsgesetz (siehe II.2.4).

Die Anzahl der Ermittlungsverfahren auf der Grundlage der §§ 180a I, 181a II StGB hat sich seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes nach Einschätzung circa der Hälfte der befragten Strafverfolgungsbehörden – Polizei und Staatsanwaltschaft – verringert. Die andere Hälfte gab an, die Verfahrenszahlen seien wie bereits vor Inkrafttreten des ProstG unverändert gering.

Die Strafverfolgung auf der Grundlage von §§ 180a I, 181a II StGB spielt in der polizeilichen und staatsanwaltschaftlichen Praxis kaum noch eine Rolle. In der Anwendung werden Überschneidungen zu den Tatbeständen der ausbeuterischen und dirigistischen Zuhälterei gesehen.

60 % (33) der Vertreterinnen und Vertreter von Staatsanwaltschaften, die eine Einschätzung vorgenommen haben, verneinten Auswirkungen auf die Strafverfolgung von Menschenhandel. 34,5 % (19) sahen im Prostitutionsgesetz einen Erschwerungsgrund für ihre Arbeit in diesem Bereich.

Der Großteil der befragten Vertreterinnen der Polizei sah im Prostitutionsgesetz keine Erschwernis für ihre Arbeit. 4 von 16 Vertreterinnen und Vertretern der Polizei sahen eine Erschwernis eher in Bezug auf die Strafverfolgung wegen dirigistischer Zuhälterei.

Die Argumentation, dass die strafrechtlichen Änderungen im Rahmen des Prostitutionsgesetzes die Strafverfolgung in den Deliktsfeldern der Zuhälterei und des Menschenhandels erschwert haben, kann so pauschal nicht bestätigt werden. An dieser Stelle muss in mehrfacher Hinsicht differenziert werden. Die Untersuchung hat ergeben, dass die Herstellung dieses Zusammenhanges entscheidend davon abhängt, ob Polizei oder Staatsanwaltschaft befragt werden, welche Arbeitsroutinen vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes in den Behörden etabliert waren und wie die Strafverfolgungsbehörden ihren Arbeitsauftrag im Bereich der Prostitution definierten.

Darüber hinaus hat die Untersuchung deutliche Hinweise darauf gegeben, dass bei den Zuschreibungen von Ursache und Wirkung Faktoren, die unabhängig von dem ProstG bestehen, wie zum Beispiel die EU-Osterweiterung und das Zuwanderungsgesetz, mit hineinspielen und sich selbst in der Darstellung von Expertinnen und Experten häufig überschneiden. Diese Argumentation will nicht die Bedenken eines Teils der Befragten verharmlosen, sondern die Vielschichtigkeit der Problemlage darlegen.

Letztlich wurde nur aus einer von 52 Staatsanwaltschaften und einer von 20 Polizeidienststellen die Forderung nach der Wiedereinführung des § 180a I Nr. 2 StGB a. F. erhoben (siehe II.2.4).

### **2.1.2 Mittelbare Auswirkungen auf andere Rechtsbereiche**

Als mittelbare Auswirkungen werden die Entwicklungen und Veränderungen in der Praxis verstanden, die aufgrund einer Ausstrahlung des Prostitutionsgesetzes auf andere Rechtsbereiche eintreten bzw. deren Eintreten erwartet wurde.

#### *Baurecht*

Die Behördenpraxis in den Modellregionen folgte in der Regel den Vorgaben der Rechtsprechung (siehe II.3.1). Diese orientierte sich auch nach Inkrafttreten des ProstG unverändert an den alten Leitsätzen und der grundsätzlichen bauplanungsrechtlichen Bewertung jeder Betriebsform der Prostitution als störendes Gewerbe, so dass auch in der Behördenpraxis kaum Bewegung sichtbar wurde.

Die größte Heterogenität im behördlichen Umgang mit der Prostitution sowie der am häufigsten genannte Bedarf an Veränderung zeigten sich für den Bereich der Prostitution in Wohnungen. Vereinzelt wurde hierfür auch im Bereich der Verwaltungsgerichte und auf der Ministeriumsebene Verbesserungsbedarf angezeigt. Die Tendenz dieser Änderungsvorschläge ging dahin, die Zulässigkeit von Prostitution in Wohnungen im allgemeinen Wohngebiet zu prüfen.

Arbeitsbedingungen von Prostituierten spielten in baurechtlichen Genehmigungsverfahren bislang so gut wie keine Rolle. In einzelnen Modellregionen wurden jedoch ansatzweise im

Rahmen bauordnungsrechtlicher Prüfungen rechtliche Spielräume für die Verbesserung von Arbeitsbedingungen gesehen und genutzt (siehe II.3.1).

### *Gewerbeordnung und Gaststättengesetz*

In den Modellregionen haben sich die Gewerbeämter überwiegend an der Positionierung ihres jeweiligen Bundeslandes zur Gewerbsmäßigkeit von Prostitution und deren Betrieb orientiert (siehe II.3.2). So haben sich relativ kurzfristig nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes analog zur Meinungsbildung im Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ bereits im Juni 2002 zwei grundsätzlich divergierende Positionen in Bezug auf die Gewerbsmäßigkeit des Bordellbetriebes und der Auslegung des Begriffes der „Unsittlichkeit Vorschub leisten“ in § 4 I Nr. 1 GastG gebildet.<sup>609</sup> Lediglich in Einzelaspekten wie z. B. im Umgang mit der Gewerbeanmeldung der einzelnen Prostituierten wird punktuell von der jeweiligen Landesvorgabe abgewichen. In den befragten Gewerbeämtern hat sich der Arbeitsumfang nicht entscheidend verändert.

Der derzeitige Status quo wird von einigen Vertretern der Gewerbeämter nicht als konsequente Überführung der Prostitution in das Wirtschaftsleben bewertet. Die Hälfte der befragten Gewerbeämter hielten Spezialvorschriften für Prostitutionsbetriebe in der Gewerbeordnung und eine Klarstellung in § 4 I Nr. 1 Gaststättengesetz für sinnvoll. In den Modellregionen, in denen weitergedacht wird, wird das Modell einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsbetriebe befürwortet und als konsequent im Sinne des Prostitutionsgesetzes erachtet.

Die befragten Verwaltungsgerichte berichteten kaum von Veränderungen ihres Arbeitsfeldes durch das ProstG (siehe II.3.2).

### *Sperrbezirksverordnungen*

Das ProstG hat sich in den Modellregionen nicht auf die jeweilige Praxis der Reglementierung der Prostitution durch Sperrbezirksverordnungen ausgewirkt (siehe II.3.3). Die zuständigen Behörden sahen keinen Grund zu grundlegenden Änderungen.

Von den befragten Prostituierten sprachen sich 55,8 % für die Abschaffung von Sperrbezirken aus. Von den befragten Betreiberinnen und Betreibern von Prostitutionsbetrieben waren 64 % und von den befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Beratungsstellen 79 % für die Abschaffung von Sperrbezirken (siehe II.3.3).

---

<sup>609</sup> Die Frage, ob der Betrieb von Bordellen als Gewerbe zu betrachten sei, wurde von den Vertreterinnen und Vertretern der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Thüringen und Sachsen verneint. Bordelle könnten nicht als Gewerbe angemeldet werden, weil sie nach wie vor als unsittlich zu bewerten seien. Die Vertreter und Vertreterinnen der übrigen 11 Bundesländer waren der Auffassung, dass straffrei betriebene Bordelle nunmehr als Gewerbe einzustufen sind und damit auch den gewerberechtlichen Vorschriften unterliegen.

Dieselbe unterschiedliche Bewertung ergab sich in Bezug auf die Auslegung des Merkmals der „Unsittlichkeit Vorschub leisten“ in § 4 I Nr. 1 GastG für den Bereich der Anbahnungsgaststätten. Entgegen der üblichen Praxis des Ausschusses ist kein einstimmiger Beschluss ergangen. Das Bestehen unterschiedlicher Auffassungen wird als Ausdruck eines Prozesses verstanden, an dessen Ende sich der Ausschuss u. U. auf der Grundlage einer Weiterentwicklung der Praxis und neuen Erfahrungen positionieren wird.



### *Besteuerung von Einnahmen aus der Prostitution*

In den befragten Finanzämtern wurden Einkünfte von Prostituierten nunmehr nach § 15 EStGB als „Einkünfte aus Gewerbebetrieb“ besteuert (siehe II.3.4). Spezialvorschriften wurden überwiegend nicht für erforderlich gehalten.

Bundesweit und teilweise auch innerhalb eines Bundeslandes wurden unterschiedliche Verfahren zur Besteuerung der Einkünfte praktiziert. Neben der üblichen Einzelveranlagung erfolgte ein vereinfachtes Vorauszahlungsverfahren, das fälschlicherweise als Pauschalsteuer bezeichnet wird.

Von den befragten Prostituierten gaben 38,4 % an, ihr Einkommen aus der Prostitution zu versteuern. Hauptberuflich als Prostituierte Tätige versteuerten ihre Einkünfte deutlich häufiger (46,2 %) als nebenberuflich Tätige (28,6 %) (siehe II.3.4).

### *Werbeverbot*

Prostitutionswerbung wird vielerorts aus Opportunitätsgründen geduldet (siehe II.3.5). Das Verbot der Werbung für Prostitution (§ 120 I Nr. 2 OWiG) wurde in den Modellregionen in den letzten fünf bis zehn Jahren nur in einer Stadt und dort sehr vereinzelt durchgesetzt.

Von den befragten Strafgerichten und Staatsanwaltschaften waren 60 % der Staatsanwaltschaften und 43 % der Landgerichte, 52 % der Amtsgerichte sowie 60 % der Oberlandesgerichte der Meinung, dass mit der Abschaffung der Sittenwidrigkeit von Prostitution ein ausnahmsloses Werbeverbot nicht mehr zu rechtfertigen sei.

In den Modellregionen wurden von den befragten Printmedien keine höheren Anzeigenpreise für Prostitutionswerbung als für andere gewerbliche Werbung verlangt (siehe II.3.5).

## **2.1.3 Bekanntheitsgrad und Einschätzung des Prostitutionsgesetzes**

### *Prostituierte*

79,0 % der befragten Prostituierten wussten, dass es das Prostitutionsgesetz gibt (siehe I-II.1). Der Kenntnisstand über die Existenz des Gesetzes war bei hauptberuflich als Prostituierte Arbeitenden mit 85,9 % deutlich höher als bei nebenberuflich Tätigen (71,8 %). Die wichtigsten Informationsquellen waren Beratungsstellen (39,8 %), Kolleginnen und Kollegen (39,0 %), Printmedien (31,1 %) und Informationsmaterial zum Gesetz (31,1 %).

Die einzelnen mit dem Gesetz verbundenen Möglichkeiten, die sich unmittelbar auf ihre Arbeitssituation auswirken (Aufnahme in gesetzliche Krankenkasse, Abschließen eines Arbeitsvertrages, Kunden verklagen können und renten- und sozialversicherungspflichtig arbeiten können), waren zwischen 63,5 % und 57,7 % derjenigen, die vom ProstG wussten, bekannt. Befragte, die den Fragebogen über eine Beratungsstelle erhalten hatten, wussten deutlich häufiger über die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf ihre Arbeitssituation Bescheid als andere.

85,5 % der Befragten äußerten sich positiv zur Existenz des Gesetzes, nur 16,1 % hielten es für überflüssig. 72,5 % erhofften vom ProstG weitere Verbesserungen ihrer Situation. Vor-

rang hatte die Entdiskriminierung von Prostituierten. 86,8 % meinten, dass die Behörden sich besser über das ProstG informieren sollten. 74,5 % derjenigen, die Kontakte zu Ämtern und Behörden hatten, haben in den letzten zwei Jahren dort keine Veränderungen festgestellt.

Die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf ihre berufliche Zukunft in der Prostitution wurden unterschiedlich gesehen. 43,3 % sahen bessere Möglichkeiten, auf ihren Rechten zu bestehen. Andere Möglichkeiten wurden bedeutend skeptischer beurteilt. 21,8 % meinten, dass sich ihre Möglichkeiten, ihre berufliche Position in der Prostitution auszubauen, verbessern würde. Bessere Chancen für einen Ausstieg aus der Prostitution sahen 22,2 % (siehe III.1).

#### *Betreiberinnen und Betreiber von Prostitutionsbetrieben*

86 % der befragten Betreiberinnen und Betreiber von Prostitutionsbetrieben waren über das Prostitutionsgesetz informiert (siehe III.2). Die wichtigste Informationsquelle war der Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen (64%). 45 % hatten ihre Informationen über Medien bezogen, 41% hatten sich darüber hinaus selbst um Informationen gekümmert.

Am bekanntesten waren die auf die Arbeitssituation von Prostituierten bezogenen Veränderungen mit zwischen 86 % und 68 %. Die auf ihre eigene Situation als Betreiberinnen und Betreiber von Prostitutionsbetrieben bezogenen Möglichkeiten waren weniger bekannt. Zwar wussten 68 %, dass die Vermittlung von Prostituierten nicht mehr verboten ist und sie nicht mehr wegen Förderung der Prostitution nach § 180a I Nr. 2 a. F. StGB belangt werden können, aber nur 45 % wussten, dass das ProstG die Schaffung besserer Arbeitsmöglichkeiten im Etablissement ermöglicht.

91 % äußerten sich positiv zur Existenz des Prostitutionsgesetzes, nur 9 % hielten es für überflüssig. 73 % erhofften sich weitere Verbesserungen vom Gesetz, 64 % meinten, es hätte schon Verbesserungen erbracht. 95 % waren der Meinung, dass Behörden sich besser über das ProstG informieren sollten. Große Veränderungen im Umgang mit Behörden nach Einführung des Prostitutionsgesetzes zeichneten sich nicht ab.

Als wichtigste Erwartungen formulierten die Befragten den Wunsch nach Rechtssicherheit (95 %). Als wichtigster Veränderungsbedarf wurden die Aufhebung des Werbeverbots für Prostitution (95 %) sowie ein Verzicht der Finanzbehörden auf mögliche Steuernachforderungen bei Prostituierten und die Anerkennung der Tätigkeit von Prostituierten als Gewerbetreibende (jeweils 91 %) gesehen (siehe III.2).

#### *Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen*

Alle befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Fachberatungsstellen für Prostituierte und STD-Beratungsstellen kannten das Prostitutionsgesetz (siehe III.3). 80 % der schriftlich Befragten hatten sich selbst über das Gesetz informiert. Nur 6 % wurden über ihre jeweiligen Verwaltungsstellen über das Gesetz informiert.

Die Erwartungen an das ProstG waren eher vorsichtig und wenig optimistisch. 55 % erwarteten verbesserte Arbeits- und Lebensbedingungen für Prostituierte. 38 % erwarteten einen entdiskriminierenden Effekt und 24 % eine Entkriminalisierung der Tätigkeit von Prostituierten.

ten. 23 % erwarteten die berufliche Gleichstellung von Prostituierten mit anderen Erwerbstätigen.

Die Befragten sahen mehrfachen Veränderungsbedarf. 95 % hielten einen Verzicht der Finanzbehörden auf mögliche Steuernachforderungen bei Prostituierten für wünschenswert. Durchführungsrichtlinien für Behörden hielten 90 % für erforderlich. Verbesserungsbedarf sahen die Befragten mit jeweils um die 80 % bis unter 90 % auch bei den Rahmenbedingungen für die Ausübung der Prostitution: mehr Rechtssicherheit für potenzielle Arbeitgeberinnen bzw. Arbeitgeber, Abschaffung der Einschränkungen im Gaststätten- und Gewerbebereich und die Aufhebung des Werbeverbots für Prostitution. 75 % sahen Bedarf hinsichtlich legaler Arbeitsmöglichkeiten für Migrantinnen und Migranten in der Prostitution. 66 % sprachen sich dafür aus, dass Arbeitsagenturen auch Stellenanzeigen und -gesuche für Prostituierte aufnehmen und entsprechend vermitteln (siehe III.3).

## **2.2 Wurde die Intention des Gesetzes erreicht?**

Die Frage nach dem Erreichen der Intention des ProstG kann nicht eindeutig beantwortet werden. Intention war laut Gesetzesbegründung:

- die Rechtsposition von Prostituierten zu stärken,
- Zugang für Prostituierte zu sozialen Sicherungssystemen zu schaffen,
- die Arbeitsbedingungen von Prostituierten zu verbessern<sup>610</sup>.

Das Gesetz führt konkrete Veränderungen jedoch nur in sehr begrenztem Umfang ein und daher bleibt die Reichweite der Intention für Interpretationen offen. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde der deutlich weitergehende Entwurf der PDS nicht weiter verfolgt. Dies kann bedeuten, dass der Gesetzgeber es vorzog, zuerst in einem begrenzten Rahmen die Rechtsposition von Prostituierten zu verbessern und die weitere Entwicklung abzuwarten. Geht man jedoch von all den in der Gesetzesbegründung angesprochenen Intentionen aus, kann ebenso angenommen werden, dass das Gesetz weiterreichende Ziele verfolgt und zu deren Umsetzung mehr zu geschehen hat, z.B. die Anpassung anderer Rechtsbereiche und die Klärung grundsätzlicher rechtlicher Fragen. Bislang steht die Formulierung eines entsprechenden politischen Willens noch aus.

Im Folgenden wird zusammengefasst, welche Belege für eine Zielerreichung gefunden wurden seitens der rechtlichen Rahmenbedingungen und deren Inanspruchnahme durch die Zielgruppen. Daraus werden Konsequenzen gezogen und – wenn möglich – Empfehlungen formuliert.

---

<sup>610</sup> vgl. BT-Drucksache 14/5958, S. 5

## 2.2.1 Intention: Stärkung der Rechtsposition von Prostituierten

### *Wurde die Möglichkeit geschaffen?*

Eine wesentliche Intention des Gesetzgebers war es, die Rechtsposition von Prostituierten durch das ProstG zu stärken. Dies wollte er durch die „Abschaffung der Sittenwidrigkeit“ erreichen. Bis zum Inkrafttreten des ProstG wurde die schuldrechtliche Vertragsbeziehung zwischen Prostituierte und Kunde als sittenwidrig und damit nichtig angesehen. Folglich konnte bei Vorleistung der Prostituierten kein Anspruch gegen Kunden auf Zahlung des vereinbarten Entgelts entstehen.

§ 1 ProstG regelt nunmehr, dass Prostituierte eine rechtswirksame Forderung gegen den Kunden oder Bordellbetreiber erwerben. Dabei erfassen Satz 1 und 2 zwei Konstellationen: die Vornahme sexueller Handlungen gegen ein vereinbartes Entgelt und das Bereithalten dazu. Das Bereithalten hat seine praktische Relevanz in erster Linie im Verhältnis zwischen Prostituierte und Bordellbetreiber.

Die Vereinbarung zwischen Kunden und Prostituierte über die Vornahme sexueller Handlungen ist als einseitig verpflichtender Vertrag ausgestaltet. Kunden können aus diesem Vertrag keine Ansprüche auf sexuelle Dienstleistungen herleiten, Bordellbetreiber und -betreiberinnen haben nur eingeschränkte Ansprüche gegenüber Prostituierten, so dass Prostituierte durch dieses Konstrukt ein hohes Maß an sexueller Selbstbestimmung erhalten.

In der Gesetzesbegründung wird davon ausgegangen, dass mit dieser rechtlichen Regelung die Sittenwidrigkeit der Prostitutionstätigkeit beseitigt wurde. Es gibt aber nach wie vor Befürworter und Gegner des Fortbestandes des Sittenwidrigkeitsurteils. Bei den Befürwortern ist zu differenzieren zwischen denen, die grundsätzlich in Frage stellen, ob der Gesetzgeber die Möglichkeit hatte, auf die Beurteilung von Prostitution als sittenwidrig durch einen Akt der Gesetzgebung Einfluss zu nehmen, und denen, die nur die Eingehung einer Verpflichtung zur sexuellen Dienstleistung als sittenwidrig betrachten. Bis dato ist damit nicht eindeutig klar gestellt, ob die Sittenwidrigkeit gefallen ist.

Diese Unklarheit führt weiterhin dazu, dass die Tätigkeit der Prostituierten auch in anderen Rechtsbereichen unter den Begriff der Unsittlichkeit subsumiert wird.

Unbestritten ist jedoch, dass die Prostituierte nach erbrachter Leistung einen Anspruch auf Entgelt gegenüber ihrem Kunden geltend machen kann, ebenso ist unbestritten, dass der Kunde keinen Anspruch gegen die Prostituierte auf Vornahme sexueller Handlungen erwerben kann.

### *Wird die Möglichkeit genutzt?*

In der Praxis ist es seit Inkrafttreten des ProstG nur vereinzelt zu zivilrechtlichen Klagen gekommen. Die übliche Praxis der Vorkasse hat sich bewährt und wird weiterhin beibehalten, so dass nur in Ausnahmen die Notwendigkeit entsteht, den Klageweg einzuschlagen. Insbesondere Prostituierte, die gegen Gesetze verstoßen, sei es, dass sie im Sperrbezirk arbeiten, ihrer Steuerpflicht nicht nachkommen oder ohne Arbeits- oder Aufenthaltserlaubnis tätig sind, werden kaum den Klageweg beschreiten.

Auch wenn bislang nur wenige Prostituierte von ihrem Recht, einen Kunden auf Entgeltzahlung zu verklagen, Gebrauch gemacht haben bzw. sich die Notwendigkeit aufgrund der Vorkasse nicht stellte, geben die meisten der schriftlich befragten tätigen Prostituierten an, dass sie dies in Zukunft grundsätzlich tun würden.

Darüber hinaus ist die Kenntnis über die neue Rechtslage und die Einklagbarkeit von Entgeltzahlungen unterschiedlich ausgeprägt. Vor allem Prostituierte, die nur nebenberuflich in der Prostitution tätig sind bzw. keinen Kontakt zu Beratungsstellen haben, sind ungenügend informiert.

### *Erkenntnisse*

Die Einklagbarkeit einer Entgeltzahlung hat bestehendes Unrecht aufgehoben und stellt, unabhängig von der Inanspruchnahme, eine Verbesserung dar. Die zivilrechtliche Klagemöglichkeit kann als wichtiges Element der Gleichstellung und Entdiskriminierung von Prostituierten gesehen werden und hat zur Klärung der Vertragsverhältnisse in der Prostitution geführt. Die Stärkung der Rechtsposition von Prostituierten geht jedoch über ihre zivilrechtliche Stellung hinaus und berührt auch andere Rechtsbereiche sowie die Rechtspositionen von Betreibern und Betreiberinnen.

Die uneindeutige Regelung der „Abschaffung der Sittenwidrigkeit“, die sich nur in der Gesetzesbegründung aber nicht im Gesetzeswortlaut wiederfindet, hat Rechtsunsicherheit in anderen Rechtsgebieten zur Folge. Dort finden sich entweder auch der Begriff der Unsittlichkeit oder Ausdrücke, denen ähnliche Wertvorstellungen zugrunde gelegt werden und unter die nach bisherigem Verständnis die Tätigkeit der Prostitution fiel.

Befürworter des Fortbestehens der Sittenwidrigkeit argumentieren, dass das ProstG über die von ihm neu geschaffenen oder veränderten Tatbestände hinaus keine Ausstrahlungswirkungen auf andere Gesetze habe und begründen dies u. a. mit dem Fortbestand von Bestimmungen wie §§ 119, 120 OWiG, Art. 297 EGStGB, die die Ausübung von Prostitution auf der Grundlage eines Unsittlichkeitsbegriffes weiterhin beschränken. Stimmen gegen das Fortbestehen betonen, dass der Gesetzgeber dem Geschäft der Prostituierten den Makel habe nehmen wollen und mit der getroffenen Wertentscheidung seien die Rechtsgeschäfte im Zusammenhang mit der Prostitution nicht mehr als sittenwidrig anzusehen.

Bereits bei der Sachverständigenanhörung des Rechtausschusses am 20. Juni 2001 wurde mehrmals auf die notwendige Klärung des Sachverhaltes hingewiesen. Seit Inkrafttreten des ProstG zeichnet sich zwar eine Tendenz zur veränderten Einstellung zum Sittenwidrigkeitsurteil ab, diese ist aber bundesweit nicht einheitlich und wird themenabhängig unterschiedlich stark zur Kenntnis genommen bzw. diskutiert. Am stärksten in der Diskussion ist die Auslegung des Begriffs der „Unsittlichkeit Vorschub leisten“ in § 4 I Nr. 1 GastG vor dem Hintergrund des ProstG.

Der Begriff der Unsittlichkeit korrespondiert in Bezug auf den Wortlaut deutlich mit dem der Sittenwidrigkeit und die Frage der Gewerbsmäßigkeit einer Tätigkeit sowie die nach der Erteilung einer Gaststättenerlaubnis hat hohe praktische Relevanz. In den Ländern, in denen die Sittenwidrigkeit der Prostitutionstätigkeit unverändert angenommen und eine Auswirkung des ProstG auf andere Rechtsbereiche, insbesondere auf das Gewerberecht, verneint wird, werden Prostitutionsbetriebe weiterhin rechtlich nur geduldet oder unter einer anderen Be-

zeichnung wie z. B. die der „gewerblichen Zimmervermietung“ in das Gewerberegister aufgenommen. Anträge auf Erteilung von Gaststättenerlaubnissen werden versagt bzw. erteilte Genehmigungen zurückgenommen, den Betrieben droht im schlimmsten Fall die Schließung, sobald Prostitution oder Anbahnung von Prostitution in einer Schank- oder Speisewirtschaft stattfindet.

Ergebnis der vom Gesetzgeber gewählten rechtlichen Konstruktion ist die Bildung zweier gegenläufiger ministerieller Positionen auf Landesebene und damit grundsätzlich divergierender behördlicher Praxis. Auch auf der Ebene der Rechtsprechung und juristischen Literatur ist dieses Thema relevant. Hier entwickelt sich eine Tendenz, die der Intention des Gesetzgebers entspricht. Ein Einfluss der Wertung des ProstG auf die Auslegung des Begriffs der Unsittlichkeit wird zunehmend bejaht.

Weniger diskutiert wurde im Gefolge des ProstG über die weitgehend unveränderte Praxis der Sperrgebietsverordnungen. Die Frage, was das ProstG für eine Auswirkung auf die Auslegung des Begriffs des „öffentlichen Anstands“ in Art. 297 EGVStGB hat, beschäftigte die juristische Literatur kaum, die obergerichtliche Rechtsprechung hat eine Auswirkung verneint. Von Seiten der Ministerien und Behörden besteht kein Interesse, dieses Thema zu intensivieren. Eine mögliche Beschränkung ihrer Befugnisse in Bezug auf den Erlass von Sperrbezirksverordnungen würde ein hohes Maß an Veränderung von behördlicher Praxis und insbesondere von Sicherheitskonzepten der Strafverfolgungsorgane bedeuten.

Diese Beispiele zeigen, dass die Wahl der rechtlichen Konstruktion des Gesetzgebers zur „Abschaffung der Sittenwidrigkeit der Prostitution“ die Möglichkeit bietet, hinter dieser Intention zurückzubleiben. Diese rechtlichen „Schlupflöcher“ können Raum dafür bieten, dass das rechtliche Urteil über die Sittenmäßigkeit oder Sittenwidrigkeit sexueller Dienstleistungen dem Moralempfinden und der Interpretation Einzelner aus Behörden und Ämtern überlassen bleibt.

### *Perspektive und Empfehlungen*

Eine eindeutige Regelung bzgl. der Sittenwidrigkeit würde den Akteuren der Prostitutionsbranche Rechts- und somit Planungssicherheit geben und einen Wandel im Sinne des Gesetzes hin zu besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen von Prostituierten und einer größeren Transparenz der Branche unterstützen. Die derzeitige Situation birgt wenig Potential für eine Weiterentwicklung ohne einen Anstoß aus einer übergeordneten Position. Für den Bereich des Gewerberechts könnte kurzfristig beispielsweise eine einheitliche Empfehlung des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ Fragen bezüglich der Gewerbsmäßigkeit von Prostitution, ihrem Betrieb sowie der Auslegung von § 4 I Nr. 1 GastG regeln.

Langfristig ist sicherlich der Gesetzgeber aufgefordert, für Klarheit in Bezug auf den Wegfall der Sittenwidrigkeit zu sorgen und dies gesetzlich festzuschreiben. Ob dies im Gesetzestext des BGB oder in den jeweiligen Fachgesetzen geschehen sollte, haben die Expertenbefragungen offen gelassen. Eine solche Klarstellung bedeutet mehr Wirkungskraft für den Prozess der Erarbeitung einer an die Ziele des ProstG angepassten Anwendung anderer Rechtsnormen.

## 2.2.2 Intention: Zugang von Prostituierten zur gesetzlichen Sozialversicherung

### *Wurde die Möglichkeit geschaffen?*

Eine wesentliche Intention des Gesetzgebers bestand im Abbau sozialer Benachteiligung von Prostituierten durch einen legalen Zugang zur gesetzlichen Sozialversicherung, d. h. zur Pflichtversicherung in der gesetzlichen Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung durch abhängige Beschäftigungsverhältnisse. Prostitution war auch vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes gesetzlich nicht verboten, dem Abschluss von Arbeitsverträgen stand jedoch neben dem Verbot der Förderung der Prostitution gemäß § 180a I Nr. 2 StGB die Rechtsprechung entgegen, der zufolge Vereinbarungen über die Ausübung sexueller Handlungen gegen Entgelt wegen Verstoßes gegen die guten Sitten nichtig waren.

Das ProstG hat diese Hürden grundsätzlich beseitigt. Durch Artikel 1 § 1 Satz 2 ProstG wurde eine rechtswirksame Forderung von Prostituierten gegenüber Betreiberinnen und Betreibern von Prostitutionsbetrieben begründet. Artikel 1 § 3 stellt klar, dass das eingeschränkte Weisungsrecht von Betreiberinnen und Betreibern im Rahmen einer abhängigen Beschäftigung der Annahme einer Beschäftigung im Sinne des Sozialversicherungsrechts nicht entgegensteht. Durch Artikel 2 wurden die strafrechtlichen Vorschriften §§ 180a, 181a II StGB angepasst. Somit wurde die Möglichkeit geschaffen, Prostituierte bei der Sozialversicherung anzumelden sowie Arbeitsverträge über eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit als Prostituierte abzuschließen und so eine Pflichtmitgliedschaft in der gesetzlichen Sozialversicherung zu begründen.

### *Wird die Möglichkeit genutzt?*

Wie viele Prostituierte seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung pflichtversichert sind, lässt sich aufgrund des derzeitigen Meldeverfahrens nicht sagen.

Bislang ist der Zugang von Prostituierten zur gesetzlichen Sozialversicherung offenbar eher nicht gelungen. Die meisten Befragten waren zwar in irgendeiner Form krankenversichert, nur ein kleiner Teil war jedoch als Pflichtversicherte oder Pflichtversicherter in einer gesetzlichen Krankenkasse, davon übten die weitaus meisten die Prostitution nebenberuflich aus. In der gesetzlichen Rentenversicherung war ebenfalls nur ein kleiner Teil der Befragten pflichtversichert, auch hiervon war der größte Teil nebenberuflich als Prostituierte tätig. Nur wenige hauptberufliche Prostituierte waren pflichtversichert. Pflichtversicherte nebenberuflich als Prostituierte Tätige waren über ihren Hauptberuf sozial abgesichert.

Die Pflichtmitgliedschaft in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung ist gekoppelt an das Vorliegen eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses. Nur einzelne Befragte hatten einen Arbeitsvertrag als Prostituierte, wenige hatten einen Arbeitsvertrag über eine andere Tätigkeit wie Barfrau, Hostess oder Ähnliches. Dabei handelte es sich in der Regel um Verträge, die keine ausreichende soziale Absicherung gewährleisten.

## *Erkenntnisse*

Obwohl die meisten befragten Prostituierten krankenversichert waren, ist die Frage der Absicherung im Krankheitsfall damit jedoch noch nicht gelöst. Etliche als Familienmitglied Krankenversicherte dürften dies aufgrund ihres Einkommens nicht sein. Die meisten hauptberuflich tätigen Prostituierten waren freiwillig versichert. Bei privaten Krankenversicherungen stehen Prostituierte in der Regel vor den typischen Schwierigkeiten eher gering verdienender Selbstständiger.

Noch problematischer stellt sich die Frage der Alterssicherung dar. Nur ein Teil der Befragten verfügte über eine wie auch immer geartete Alterssicherung. Hauptberuflich als Prostituierte Tätige waren deutlich seltener im Alter abgesichert als nebenberuflich Tätige. Eine freiwillige Alterssicherung wäre für viele möglich, wird jedoch nicht genutzt.

Drei Jahre nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes kann noch nicht von einer gelungenen sozialen Absicherung von Prostituierten durch sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse gesprochen werden. Der Wunsch nach selbstständigem Arbeiten und die Sorge vor dem Verlust der sexuellen Selbstbestimmung sind groß. Die Prostitution als abhängig Beschäftigte bzw. Beschäftigter auszuüben, ist nur schwer vorstellbar. An einen Arbeitsvertrag gebunden zu sein erscheint auch vor dem Hintergrund der damit verbundenen finanziellen Abzüge wenig attraktiv. Gleichzeitig besteht aber das Bedürfnis nach sozialer Sicherheit. Ein Teil der befragten Prostituierten wünschte sich unter bestimmten Voraussetzungen einen Arbeitsvertrag, jedoch wollten nur wenige auf jeden Fall einen Arbeitsvertrag als Prostituierte abschließen. Die Option auf arbeitsvertragliche Regelungen der Prostitutionstätigkeit sollte daher weiter verfolgt werden.

Derzeit herrscht allerdings Unsicherheit darüber, wie ein Arbeitsvertrag gestaltet sein könnte, der den Besonderheiten der Prostitutionstätigkeit Rechnung trägt und sowohl Prostituierten als auch Betreiberinnen und Betreibern von Prostitutionsbetrieben das nötige Maß an Planungssicherheit und Flexibilität gibt. Im Arbeitsrecht verankerte Kündigungsfristen stehen dem beiderseitigen Bedürfnis nach Flexibilität entgegen. Prostituierte möchten ihren Arbeitsplatz möglichst rasch und unproblematisch wechseln können. Betreiberinnen und Betreiber möchten durch Wechsel der bei ihnen Tätigen ihren Betrieb für Kunden möglichst interessant und attraktiv halten.

Hinzu kommt auf Seiten der Betreiberinnen und Betreiber Rechtsunsicherheit hinsichtlich ihres Status. Sie können nur dann Arbeitgeberfunktion gegenüber Prostituierten erfüllen, wenn sie über Planungs- und Rechtssicherheit verfügen. Ist diese nicht vorhanden, wird die Bereitschaft, Arbeitsverträge mit Prostituierten abzuschließen, gering sein.

Unsicherheit herrschte teilweise auch darüber, ob die Vorgabe von Arbeitsort, festen Arbeitszeiten und Preisen für bestimmte Dienstleistungen den neuen Tatbestand der Ausbeutung von Prostituierten erfüllt und somit einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis entgegensteht. Der Bundesgerichtshof hat 2003 klargestellt, dass dies nicht der Fall ist, wenn Prostituierte freiwillig in einem Bordell oder bordellähnlichen Betrieb arbeiten. Dies ist aber nicht ausreichend bekannt.

Der Wunsch nach selbstständigem Arbeiten und materieller Absicherung bei Krankheit und im Alter lässt sich vor dem Hintergrund des derzeitigen Sozialversicherungssystems nur mit individueller, privater Vorsorge realisieren.



## *Perspektiven und Empfehlungen*

Die vom Gesetzgeber intendierte soziale Absicherung über sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse in der Prostitution stößt derzeit an Grenzen. Als problematisch stellt sich die Frage der Ausgestaltung von Arbeitsverträgen dar, die sowohl rechtlichen Bestand haben, den Besonderheiten der Prostitutionsbranche Rechnung tragen als auch realisierbar sind. Dazu ist auch eine Klärung der gegenseitigen Erwartungen von Prostituierten sowie Betreiberinnen und Betreibern an Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitsverträge nötig. Dies kann jedoch nicht nur auf individueller Ebene erfolgen. Notwendig ist die Suche nach Modellen, die für beide Seiten attraktiv sind und eine ausreichende soziale Sicherung für Prostituierte beinhalten. Dazu bedarf es eines intensiveren Diskussionsprozesses, an dem neben Prostituierten und Betreiberinnen und Betreibern von Prostitutionsbetrieben auch Gewerkschaften, Arbeitsrechtler, Sozialversicherungsträger und Fachberatungsstellen beteiligt sein sollten. Vereinzelt sind bereits entsprechende Ansätze zu beobachten. Sie beschränken sich bislang auf wenige örtliche Diskussionsrunden, die in unterschiedlichen Zusammensetzungen und unterschiedlicher Kontinuität an unterschiedlichen Vertragsmodellen arbeiten. Erforderlich wären jedoch weitere kommunale, landes- und bundesweite Initiativen. Nötig wäre weiterhin der Austausch über die jeweiligen Überlegungen, um geeignete und möglichst einheitliche Modelle für die unterschiedlichen Prostitutionsbereiche weiter zu entwickeln. Dieser Austausch könnte durch vom Bund und von den Ländern initiierte Diskussionsforen befördert werden. Die Ergebnisse könnten Initialwirkung für andere Regionen haben, in denen bislang noch keine entsprechenden Diskussionen geführt werden. Als Initiatoren kämen vorrangig die Arbeits- bzw. Sozialministerien infrage.

Um zu verhindern, dass vorhandene Ansätze und Ergebnisse auf den kommunalen Bereich beschränkt bleiben bzw. nicht weiter verfolgt werden, wäre eine unabhängige koordinierende Stelle hilfreich. Hier könnten alle entsprechenden Informationen und Diskussionen zusammenfließen, die systematisch auch an andere Regionen weiter gegeben werden. Sie könnte darüber hinausgehende koordinierende Aufgaben übernehmen, den Informationsfluss zwischen Einrichtungen, die mit dem Prostitutionsbereich befasst sind, sicherstellen und so auch zur bundesweiten Umsetzung des Prostitutionsgesetzes beitragen. Davon unabhängig bedarf es einer eigenständigen legitimierten Interessenvertretung von Prostituierten einerseits und Betreiberinnen und Betreibern von Prostitutionsbetrieben andererseits, um ähnlich anderen Tarifvertragspartnern agieren zu können. Dies wird vor dem Hintergrund der sehr heterogenen Prostitutionsbranche nur langfristig realisierbar sein.

Um zu erreichen, dass Betreiberinnen und Betreiber von Prostitutionsbetrieben sich als potentielle Arbeitgeberinnen bzw. Arbeitgeber verstehen, brauchen sie Rechts- und Planungssicherheit für ihre Betriebe. Daher sollten durch den Bund (erneute) Bemühungen unternommen werden, bundesweit einheitliche gewerberechtliche Bestimmungen für Prostitutionsbetriebe herbeizuführen. Die Frage der gewerberechtlichen Anerkennung von Betrieben sollte geklärt und die unterschiedliche Behandlung von Betrieben in den einzelnen Bundesländern beendet werden. Die Einführung einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsbetriebe wäre ein geeigneter Weg, um zu einer Klärung zu gelangen. Hier kommt jedoch wiederum die bislang nicht eindeutig geklärte Frage der Sittenwidrigkeit ins Spiel.

Auch wenn realisierbare Arbeitsvertragsmodelle vorliegen, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die meisten Prostituierten sozialversicherungspflichtig arbeiten werden. Der

weit verbreitete Wunsch nach Unabhängigkeit und Flexibilität kann in der Selbstständigkeit weit eher realisiert werden. Das Problem einer ausreichenden sozialen Sicherung von selbstständigen Prostituierten kann beim derzeitigen, an das Bestehen abhängiger Beschäftigungsverhältnisse gekoppelten Sozialversicherungssystem allerdings nur durch entsprechende Eigeninitiative gelöst werden. An diesem Punkt unterscheiden sich Prostituierte nicht von anderen Selbstständigen. Jedoch sollten sie gezielter als bislang über bereits vorhandene Möglichkeiten informiert und dahingehend sensibilisiert werden, Vorsorge für den Krankheitsfall und vor allem für das Alter zu treffen. Viele Prostituierte sehen ihre Tätigkeit nur als eine vorübergehende und verdrängen daher Fragen der sozialen Sicherung. Fach- und STD-Beratungsstellen könnten hier verstärkt tätig werden. Sie verfügen über den Zugang zu Prostituierten und können auch über ihre Klientel hinaus Prostituierte erreichen, die (noch) keinen Kontakt zu Beratungsstellen haben. Dazu wäre jedoch die finanzielle Absicherung der Beratungsstellenarbeit erforderlich.

Das in Deutschland seit Jahrzehnten bestehende System der sozialen Sicherung ist in der Diskussion und im Wandel begriffen. Es herrscht in allen Bevölkerungsgruppen große Unsicherheit, ob und wie sich eine ausreichende soziale Sicherheit gewährleisten lässt. Bei der Diskussion der Neugestaltung der Sozialversicherung sollte daher die Situation von Prostituierten ebenso berücksichtigt werden wie die anderer Erwerbstätiger. Eine Möglichkeit wäre, den Zugang zu gesetzlichen Krankenkassen zu erleichtern, indem die für die freiwillige Mitgliedschaft erforderlichen Vorversicherungszeiten flexibler gehandhabt würden. Davon würden auch andere Gruppen, die zunehmend aus der Krankenpflichtversicherung herausfallen, profitieren.

## **2.2.3 Intention: Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten**

### *Wurde die Möglichkeit geschaffen?*

Durch die Streichung des § 180a I Nr. 2 StGB besteht seit Inkrafttreten des ProstG für Betreiberinnen und Betreiber die Möglichkeit, im Bereich der freiwillig ausgeübten Prostitution straffrei für gute Arbeitsbedingungen zu sorgen. Damit ist das Argument, ein Betreiber bzw. eine Betreiberin, die für hygienische und angenehme Arbeitsbedingungen Sorge, stehe „mit einem Bein im Gefängnis“, entkräftet. Diese Bedeutung des ProstG ist nicht allen Betreiberinnen und Betreibern bekannt. Sie eröffnet jedoch zunächst nur Handlungsspielräume und stellt keine Verpflichtung dar, diese im Sinne der Intention des Gesetzes zu nutzen und gute oder zumindest akzeptable Arbeitsbedingungen zu gewährleisten.

### *Wird die Möglichkeit genutzt?*

Eine Schwierigkeit bei der Erhebung von möglichen Verbesserungen von Arbeitsbedingungen besteht darin, dass es bislang keinen Bezugsrahmen gibt, was gute und was schlechte Arbeitsbedingungen sind. Kriterien wie Arbeiten und Schlafen im gleichen Bett oder fehlendes Tageslicht wurden durch Fachleute eindeutig als schlechte Bedingungen gewertet, von Prostituierten selbst, die diese Umstände gewohnt waren, jedoch nicht ausdrücklich kritisiert. Solange keine prostitutionsspezifischen Standards und Richtlinien existieren, bleibt die Ein-

schätzung immer individuell oder orientiert sich an den Standards für andere, möglicherweise nur begrenzt vergleichbare Tätigkeiten.

Bislang wird nur wenig Veränderung und damit Verbesserung von Arbeitsbedingungen beobachtet und berichtet. Investitionen diesbezüglich sind in Prostitutionsbetrieben nicht sehr verbreitet. Die Arbeitsbedingungen in vielen Häusern werden immer noch als mangelhaft beschrieben. Bei länger bestehenden Prostitutionsbetrieben beschränken sich Verbesserungen – wenn sie vollzogen wurden – auf Renovierungen und den Ausbau von Sanitäreinrichtungen.

Auf Seiten der Behörden beginnt die Umsetzung erst. Sie sehen sich bislang nicht in der Verantwortung, für gute Arbeitsbedingungen zu sorgen. Es werden jedoch ausreichend Spielräume im Bauordnungsrecht gesehen, Arbeitsbedingungen zu beeinflussen und Standards festzulegen. In der Ausgestaltung des Bordellbetriebes als erlaubnispflichtiges Gewerbe sehen Vertreter/Vertreterinnen von Gewerbeämtern eine Möglichkeit, Betriebe zur Einhaltung von Arbeitsstandards zu verpflichten. Die Frage verbesserter Arbeitsbedingungen für Prostituierte wird jedoch nur von Einzelnen diskutiert. Oft sind konkrete Anträge an die Behörde der Anlass, sich mit dem Thema und dem Gesetz vertraut zu machen. Ämter für Gesundheits- und Arbeitsschutz haben das Thema Prostitution bislang nicht zu ihrem Thema gemacht.

Die Ebene der Institutionalisierung oder Vereinheitlichung der Vorgehensweise über Vorgaben übergeordneter Behörden beginnt langsam erst dort, wo es eine regelmäßige, mittlerweile langjährige Kooperation gibt.

Der Vorstellung, dass Frauen selbstbestimmt in Appartements der so genannten Wohnungsprostitution nachgehen und sich gute Arbeitsbedingungen durch eine Einbettung in Infrastrukturen von Wohn- und Mischgebieten organisieren können, steht bisher die Rechtsprechung im Wege. Die Prostitution wird von der Rechtsprechung generell als störender Gewerbebetrieb i. S. d. Baurechts eingestuft. Ihre Ausübung in Wohn- oder Mischgebieten ist unzulässig. Die Behörden sehen hier keinen Spielraum, um von den gerichtlichen Vorgaben abzuweichen.

### *Erkenntnisse*

Fehlende Rechts- und Planungssicherheit steht in vielen Fällen der Einführung von Verbesserungen im Wege: Wenn beispielsweise ein Betrieb in einem Stadtgebiet nur geduldet ist, droht die Schließung des Betriebs und Investitionen werden nicht vorgenommen.

Wenn Bordelle nicht als Gewerbe angemeldet werden können, verhindert dies, dass Betreiberinnen und Betreiber als Arbeitgeber auftreten. Sie bleiben trotz faktischem Arbeitgeberstatus in der Rolle der Zimmervermieter ohne Verantwortlichkeiten. Das ProstG hat vor allem für Neugründungen von Prostitutionsbetrieben verbesserte Rechtssicherheit geschaffen.

Ohne einen weiteren Anstoß von außen wird sich nichts verändern. Weder Betreiberinnen und Betreiber noch Behörden werden von sich aus tätig werden, weil Veränderung Kosten bedeutet. In einigen Behörden werden von engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Initiativen ergriffen, existierende Entscheidungsspielräume für das Durchsetzen besserer Arbeitsbedingungen in der Prostitution zu nutzen. Dafür, dass auch andere Behörden aktiv

werden, bedarf es eines Anstoßes seitens der Politik. Die Umsetzung dieser Intention des ProstG muss von verantwortlicher Seite stellvertretend für die Prostituierten durchgesetzt werden. Sie sind in ihrer Mehrheit nicht in der Position, selbst für gute Arbeitsbedingungen zu kämpfen. Eine eigenständige Organisation von Prostituierten, die die Interessensvertretungen gegenüber dem Staat und seinen Behörden übernehmen kann, gibt es nicht.

Das ProstG ist erklärtermaßen ein Gesetz zur Verbesserung der Situation von Prostituierten, nicht von Bordellbetreibern und -betreiberinnen. Unsere Untersuchung hat jedoch gezeigt, dass es ein Hemmnis für das Erlangen besserer Arbeitsbedingungen bedeutet, wenn sorgfältig vermieden werden soll, die Situation der Betreiber zu verbessern, aus Angst, etwas für Zuhälter zu tun. Erst wenn Betreiberinnen und Betreiber Planungssicherheit haben, können sie in die Pflicht genommen werden, als Arbeitgeber für bessere Arbeitsbedingungen zu sorgen.

Die erforderlichen Rahmenbedingungen für eine Umsetzung im Sinne der Intention des Gesetzes müssen auch durch eine einheitliche Vorgehensweise im Bereich des Gewerberechts geschaffen werden.

### *Perspektive und Empfehlungen*

Verbesserungen der Arbeitsbedingungen in Prostitutionsbetrieben werden nicht ohne Druck eingeführt werden. Der Wunsch der Betreiber und Betreiberinnen nach Rechts- und Planungssicherheit kann zum Ausgangspunkt genommen und diese Sicherheiten im Rahmen einer Erlaubnispflicht für den Bordellbetrieb unmittelbar an Verpflichtungen und Kontrollen geknüpft werden, mit denen akzeptable Arbeitsbedingungen von Prostituierten unter dem Aspekt von Gesundheit, Hygiene und Sicherheit durchgesetzt werden.

Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen scheint sehr viel eher in neu eröffneten Bordellen und bordellähnlichen Betrieben zu gelingen als in bereits lange existierenden. Die neuen Betriebe durchlaufen bereits jetzt, wenn sie legal arbeiten, ein Anmeldeverfahren, zumindest was baurechtliche und gewerberechtliche Aspekte betrifft. Hier sind getrennte Wohn- und Arbeitsräume, Tageslicht, für Kunden und Personal getrennte Sanitäreinrichtungen usw. eher anzutreffen als es sonst der Fall ist. Die Genehmigungsverfahren könnten Mindeststandards sichern, wenn diese regelhaft den Entscheidungen der Behörden zugrunde gelegt werden. Es scheint sehr viel schwieriger zu sein, das gewachsene traditionelle „Milieu“ zu verändern. Alle Hinweise, die unsere Untersuchung erbringt, gehen in die Richtung, dass sich hier nur wenig verändert hat, und Interessen bei allen Beteiligten darauf hinwirken, dass alles beim Alten bleibt. Betreiber und Betreiberinnen sehen von sich aus keinen Anlass, diesen Status quo zu verändern. Verpflichtende Standards könnten auch hier Bewegung bringen und die Androhung der Schließung von Betrieben, die schlechte Arbeitsbedingungen fortführen, wie es Praxis in vielen Gemeinden der Niederlande ist<sup>611</sup>, wäre das benötigte Druckmittel.

---

<sup>611</sup> Zu bedenken ist, dass in den Niederlanden die Entwicklung häufig dahin ging, dass die Gemeinden die Legalisierung alter Betriebe genehmigt haben, aber wenig Genehmigungen für neue Betriebe ausgesprochen wurden, da der Wunsch bestand, die Zahl der Bordelle nicht zu vergrößern. Dies hat nach Ansicht von Experten dazu geführt, dass erst langsam Bewegung in diese Branche kam (Report 2004).

Einer systematischen konsequenten Überführung des Bereichs der Prostitution mit ihren heterogenen Beteiligten und Betriebsformen in Definitionen und Klassifizierungen, mit denen Behörden arbeiten können, muss die Bildung von fachspezifischen Definitionen und Standards innerhalb und zwischen den beteiligten Behörden vorausgehen: Was wird unter einem Bordell verstanden? Was sind akzeptable oder gute Arbeitsbedingungen? Wie wird Sicherheit und Selbstbestimmung gewährleistet?

Eine differenzierte Handhabung der bauplanungsrechtlichen Genehmigung von Prostitution in Wohnungen in Wohn- und Mischgebieten kann dazu beitragen, dass selbstständiges und selbstbestimmtes Arbeiten von Prostituierten in kleinen Einrichtungen im Unterschied zum Bordell eine größere Chance erhält. In diesen Einrichtungen können die dort Tätigen eher Einfluss auf die Arbeitsbedingungen nehmen und Abhängigkeiten sowie Ausbeutung werden reduziert. Wohn- sowie Mischgebiete haben eine Infrastruktur, die im Gegensatz zum Gewerbegebiet gerade für auswärtige, nicht ortsansässige oder gar migrierte Frauen bessere Versorgungsmöglichkeiten sowie mehr Sicherheit bieten kann.

Weiterhin kann die Überprüfung der Möglichkeiten, die das Bauordnungsrecht der Länder für Vorgaben an Betreiber bietet, einer Verbesserung von Arbeitsbedingungen für die dort tätigen Prostituierten dienen.

Neben dem gewerberechtlichen sollte auch das bauordnungsrechtliche Instrumentarium in die Überlegungen zur rechtlichen Verankerung von Standards in Bezug auf den Betrieb von Prostitutionseinrichtungen miteinbezogen werden.

Zuständige Behörden wie Bauämter und Gewerbeämter brauchen, um im Rahmen ihrer Möglichkeiten der Intention des Gesetzes zur Umsetzung zu verhelfen, Rechtssicherheit insofern, als geklärt werden muss, inwieweit das ProstG Auswirkungen auf das Baurecht, das Gewerberecht und das Gaststättengesetz hat. Eine einheitliche Handhabung würde die Umsetzung fördern.

Eine Veränderung im Sinne der Intention des Prostitutionsgesetzes könnte in mehreren Schritten angestrebt werden:

In einem ersten Schritt könnte auf Initiative des zuständigen Bundesministeriums zu einem fachlichen Austausch deutscher Behördenvertreterinnen und -vertreter, Polizei, Staatsanwaltschaft und des Städtetages mit Kolleginnen und Kollegen aus den Niederlanden eingeladen werden, um das Umsetzungskonzept der Niederlande kennen zu lernen.

Ein interdisziplinäres Gremium auf Bundesebene könnte unter Einbezug der Praxis verbindliche Standards für gute Arbeitsbedingungen anhand vorliegender Expertisen erarbeiten, die dann im Rahmen einer Erlaubnispflicht oder eines Lizenzierungsverfahrens verpflichtend eingeführt werden. An diesem Gremium wären die Ämter für Arbeitsschutz, die Gesundheits-, Gewerbe- und Bauämter, die Polizei sowie Fachberatungsstellen, Prostituierte und Betreiber bzw. Betreiberinnen zu beteiligen. Länder und Kommunen wären durch ihre Behörden repräsentiert. Was gute Arbeitsbedingungen sind, muss spezifisch für den Bereich der Prostitution entwickelt werden, aber in Grundzügen mit Bedingungen anderer Tätigkeiten vergleichbar sein.

Ein weiteres interdisziplinäres Gremium aus Vertreterinnen und Vertretern der Behörden könnte im Anschluss daran Strategien erarbeiten, wie diese Standards möglichst reibungslos und wenig aufwändig in die Praxis der Behörden eingeführt und in den Entscheidungen der

Behörden durchgesetzt werden können. Auch wie die Einhaltung von Standards kontrolliert werden kann, könnte festgelegt werden. Eine bundesweit möglichst einheitliche Praxis wäre von Vorteil.

## **2.3 Abschließende Einschätzung**

Das ProstG ist ein Gesetz mit begrenzter Reichweite, dessen Auswirkung auf andere Rechtsgebiete noch nicht abschließend geklärt ist. Die Rechtslage ist bundesweit uneinheitlich.

Bislang geht die Umsetzung des ProstG schleppend voran und stagniert teilweise ganz. Die Zielgruppe der Prostituierten spürt noch kaum Auswirkungen oder Verbesserungen. Es bestehen für Betreiber und Betreiberinnen konkrete Möglichkeiten, das Gesetz zu nutzen, jedoch keine Verpflichtung und keine Standards, Arbeitsbedingungen zu verbessern. Seitens der Behörden wird sehr oft vorgezogen, keine Veränderungen der Praxis einzuleiten. Kommunale kooperative Konzepte zur Umsetzung vor Ort sind die Ausnahme. Bisher wurde auf ministerieller und behördlicher Ebene eher eine abwartende Haltung eingenommen.

Es fehlt ein Gesamtkonzept und eine Umsetzungsstrategie z. B. in Form eines Aktionsplanes und Umsetzungshilfen für die kommunale Praxis.

Das Gesetz beschränkt sich auf Regelungen einzelner zivil-, sozial- und strafrechtlicher Sachverhalte. Es bestanden daher von Anfang an zum einen Unsicherheiten über die rechtlichen Konsequenzen des Gesetzes in Bezug auf andere Normen, zum anderen eröffneten sich große Handlungsspielräume für die Akteurinnen und Akteure, die es ihnen sogar ermöglichen hinter der Intention des Gesetzes zurückzubleiben. Es besteht weiterhin Raum für die rechtliche Bewertung der Sittenwidrigkeit sexueller Dienstleistungen auf der Grundlage des Moralempfindens und der Interpretation Einzelner in Behörden und Ämtern.

Da, wo sich vereinzelt höherrangige Instanzen wie z. B. oberste Gerichte oder Ministerien positioniert haben, entwickelt sich die Umsetzung in eine erkennbare Richtung. So scheint sich beispielsweise die nachfolgende Rechtsprechung am „Swingerclub-Urteil“ des Bundesverwaltungsgerichtes zu orientieren (siehe II.2.4).

Dort, wo weder die höchstrichterliche Rechtsprechung noch die ministerielle Ebene Vorgaben machen, ist keine Bewegung entstanden, wie am Beispiel des Baurechts deutlich wird (siehe II.3.1).

Dort, wo die Vorgaben nicht einheitlich sind, zeigt sich eine gespaltene Praxis, wie das Beispiel der Empfehlung des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“ zeigt (siehe II.3.2).

Handlungsspielräume können zwar im Rahmen von Kooperation auf kommunaler Ebene effektiv genutzt werden, wie Beispiele aus Hannover oder Dortmund zeigen, der kommunale Wirkungsradius ist jedoch nicht groß genug, um die Intentionen des ProstG mit den bestehenden rechtlichen Vorgaben umzusetzen.

Drei Jahre nach Inkrafttreten des ProstG ist eine Situation zu beobachten, in der Politik und Behördenpraxis darauf warten, dass die jeweils andere Seite aktiv wird. Es wird derzeit keine

faktische oder politische Notwendigkeit gesehen, zu handeln. Die Tatsache, dass sich in den behördlichen und gerichtlichen Arbeitsbereichen kaum etwas verändert hat, wird mit einem mangelnden Bedürfnis der Prostituierten bzw. Betreiber und Betreiberinnen nach Veränderung gleichgesetzt. Der rechtliche Handlungsspielraum, den die vom Gesetzgeber gewählte Konstruktion der „Abschaffung der Sittenwidrigkeit“ lässt, bietet ausreichend Möglichkeiten, Veränderung zu vermeiden und die Intention des Gesetzes zu ignorieren.

Ein entscheidender Grund für den geringen Wirkungsgrad, den das ProstG bisher zu verzeichnen hat, liegt in dem von dem Gesetzgeber gewählten Weg, soziale Absicherung und die Verbesserung von Arbeitsbedingungen an den Abschluss von Arbeitsverträgen zu koppeln. Diese Möglichkeit ist von den Akteurinnen und Akteuren in der Prostitution bisher kaum in Anspruch genommen worden. Nach unserer Einschätzung wird dies auch in Zukunft nicht in einem großen Ausmaß der Fall sein. Zukünftige Konzepte müssen daher verstärkt darauf achten, wie diese Ziele unabhängig von Arbeitsverträgen eingelöst werden können.

Der Faktor Zeit spielt für die Frage der Umsetzung eines Gesetzes eine ausschlaggebende Rolle. Dies gilt vor allem für die Regulierung eines gesellschaftlichen Sektors, der immer rechtlich unreguliert war und in dem illegale Tätigkeit und behördlich geduldete Rechtsverletzungen häufig vorkommen. Nicht nur bedarf es längerer Zeiträume bevor die Behördenpraxis sich ändert, bevor die neue Rechtslage sich ausreichend in den Instanzen der Rechtsprechung hat niederschlagen können und Unklarheiten durch Rechtsprechung geklärt wurden. Auch das „Milieu“ hat vielfältige eigene Interessen, den Status quo zu erhalten.

#### *Konsequenzen der begrenzten Reichweite des Gesetzes*

Das ProstG kann nicht für alle Gruppen von Prostituierten gleichermaßen Vorteile bringen. Seine neuen Möglichkeiten können bislang ausschließlich von legal und freiwillig arbeitenden Prostituierten und sich im Rahmen geltender Bestimmungen bewegend Betriebe genutzt werden. Die Schere zwischen einem legalen, angemeldeten Bereich, in dem die Intention des ProstG zunehmend zur Umsetzung kommen wird und wo Verbesserungen greifen werden, auf der einen, und einem illegalen Bereich, der sich vor dieser Entwicklung verschließt, auf der anderen Seite wird sich zunehmend weiter öffnen. Diese Entwicklung ist auch in den Niederlanden zu beobachten: Wenn staatliche Instanzen im Rahmen von Anmeldeverfahren und Kontrollen in den Bereich Prostitution und seine Betriebe zunehmend mehr Einblick nehmen, wenn Transparenz und Legalisierung das Ziel sind, wird unweigerlich mit Reaktionen zu rechnen sein.

- Migrierte Prostituierte, die ohne erforderliche Genehmigungen hier arbeiten bzw. sich zur Aufbesserung staatlicher Unterstützung prostituieren, werden sich dann stärker in schwer kontrollierbare Bereiche zurückziehen. Es ist zu erwarten, dass sie in Betrieben, die mit allen erforderlichen Genehmigungen versehen sind, keine Arbeitsmöglichkeiten finden. Ausweichen können sie dann nur in deutlich schlechtere Arbeitsbedingungen.
- Für den Bereich der mit Kriminalität verknüpften Prostitution ist zu erwarten, dass sich diese Betriebe stark gegen zunehmende Kontrollen abschotten werden, wie die Entwicklung in den Niederlanden zeigt. Ein Teil derjenigen, die ihre Aktivitäten nicht kontrollieren lassen wollen, werden aus Bordellbetrieben auf den Straßenstrich ausweichen, wo Kontrollen schwieriger sind. Ein Ausweichen ist auch in den über Internet und Handy gesteu-

erten Bereich der Hausbesuche und des Escort-Service zu erwarten bzw. in die illegale Wohnungsprostitution mit rasch wechselnden Adressen. Es besteht Anlass zu der Vermutung, dass erhöhter Strafverfolgungsdruck im sichtbaren Bereich der Prostitution diese Entwicklung fördern könnte. Gute und sichere Arbeitsbedingungen sind in diesen Bereichen deutlich schwerer zu etablieren.

Diese Entwicklungen verstärken Ausbeutungs- und Abhängigkeitsverhältnisse und sind ein Risiko für die Sicherheit der Prostituierten.

Da ein großer Teil der Prostituierten Migrantinnen und Migranten sind, die hier ohne legalen Aufenthaltsstatus als Prostituierte den Lebensunterhalt für sich und ihre Familien verdienen<sup>612</sup>, ist Prostitutionspolitik immer auch Migrationspolitik. Eine Verbesserung von Arbeitsbedingungen im Bereich der Illegalität und Schwarzarbeit ist nicht möglich. Ein Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse legaler, freiwilliger Prostitution bedarf also flankierender Maßnahmen durch verstärktes Vorgehen gegen Zwangsverhältnisse und Gewalt sowie durch wirkungsvolle Schutzangebote und ein Bleiberecht für Opferzeuginnen in Menschenhandelsverfahren sowie Regelung von Arbeitsmöglichkeiten.

### *Fazit*

Es stellen sich für die Zukunft zwei Fragen:

- Wer kann und will die durch das ProstG geschaffenen Handlungsspielräume besetzen?
- Welche Voraussetzungen und Bedingungen werden gebraucht, um die Handlungsspielräume im Sinne der Intention des ProstG mit Verpflichtungen zu füllen?

---

<sup>612</sup> vgl. die Ergebnisse der Fokusgruppe Migrantinnen



### 3 Perspektive und Empfehlungen zur Umsetzung der Intention des Prostitutionsgesetzes

Die Evaluation eines Gesetzes muss sich an der Zielsetzung orientieren, die in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommt. Die aus der Gesetzesbegründung herauszulesende Intention, die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Prostituierten zu verbessern und für mehr Transparenz und damit eine bessere Kontrolle der Branche zu sorgen, ist noch kaum zur praktischen Umsetzung gelangt.

Die Evaluation hat deutlich gemacht, dass die neuen Regelungen von Seiten der Verwaltung nur sehr zögerlich – wenn nicht sogar ablehnend – behandelt werden. Es fehlen Verwaltungsanweisungen und auch sonstige Initiativen der Behörden, die Intention des Gesetzes umzusetzen. Sie sind nur singulär vom Engagement Einzelner bestimmt.

Diese Zurückhaltung hat Gründe, die bereits im Gesetzgebungsverfahren angelegt wurden.

Seit Beginn der Diskussionen über ein Prostitutionsgesetz hat sich im politischen Bereich ein sehr heterogenes Bild gezeigt. So ist es durchaus außergewöhnlich, dass weder die Bundesregierung, noch das eigentlich zuständige Bundesministerium der Justiz das Gesetzgebungsverfahren, das von den Fraktionen eingeleitet worden war, aktiv unterstützt haben. Es gab und gibt bisher keine abgestimmte Haltung der Bundesregierung zum Gesetz. Auch im Bundestag selbst war eine eher ambivalente Haltung festzustellen, selbst bei denen, die für das Gesetz gestimmt hatten. Diese Ambivalenz bei den Abgeordneten war sowohl von der eigenen grundsätzlichen Haltung zur Prostitution als solcher als auch durch die Unzufriedenheit mit dem gefundenen Kompromiss („nicht Fisch - nicht Fleisch“) geprägt.

Diese Ambivalenz bestimmt das Verwaltungshandeln bis heute. Es fehlen klare Vorgaben zur Umsetzung des Gesetzes, es fehlt ein klarer politischer Wille zur Veränderung, die allgemeine Stagnation vermittelt den Eindruck, dass das Gesetz zwar beschlossen, aber nicht gewollt wurde.

Unsere abschließenden Empfehlungen können sich aber nur an der Intention des ProstG ausrichten, wie sie in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommt. Davor muss eine Klärung erfolgen, ob diese Intentionen tatsächlich politisch gewollt sind.

Unseres Erachtens müsste deshalb zunächst innerhalb der Bundesregierung, aber auch im Bundestag Klarheit darüber geschaffen werden, ob man die mit dem Gesetz verfolgten Ziele weiterhin realisieren will. Nur dann ergeben unsere nachfolgenden Empfehlungen einen Sinn. Ohne einen solchen erklärten politischen Willen sind die nachfolgenden Empfehlungen Makulatur bzw. reines Wunschdenken.

Soll der Intention gefolgt und mehr als ein Minimalerfolg erreicht werden, bieten sich folgende Schritte an.

#### *Kurzfristige Empfehlungen (innerhalb eines Jahres einzuleitende Schritte):*

- Der Gesetzgeber sollte kurzfristig den Prozess für eine gesetzliche Klarstellung im Bereich des Gewerberechts einleiten. Die Einführung einer Erlaubnispflicht für das Führen

von Prostitutionsbetrieben, die bereits in der Diskussion ist, wäre ein geeigneter Weg, die erforderliche Klarstellung zu erreichen.

- Der Gesetzgeber muss eine Klarstellung herbeiführen, ob und inwieweit bestehende Einschränkungen der Ausübung der Prostitution z. B. durch Sperrbezirksverordnungen und das Werbeverbot mit den Regelungen und Wertungen des ProstG rechtlich vereinbar sind.
- Der Gesetzgeber lässt prüfen, inwieweit die Prostitution noch unter den Begriff der „Gewerbsunzucht“ in § 55 II Nr. 3 des Aufenthaltsgesetzes subsumiert wird und welche Konsequenzen sich daraus für migrierte Prostituierte ergeben.
- Fachberatungsstellen für Prostituierte, für Migrantinnen in der Prostitution und für Opfer von Menschenhandel müssten finanziell abgesichert werden.
- Vertreterinnen und Vertreter von Behörden, Polizei, Staatsanwaltschaft und Städtetag sollten auf Einladung des zuständigen Bundesministeriums in ein fachliches Austauschtreffen mit entsprechenden Vertreterinnen und Vertretern aus den Niederlanden treten, um die dortige Prostitutionspolitik und Erfahrungen mit der Umsetzungspraxis kennen zu lernen.
- Interdisziplinäre Diskussionsforen sollten auf Einladung der zuständigen Bundesministerien gegründet werden, die die inhaltliche Arbeit zu mehreren Themen übernehmen wie soziale Absicherung, Verbesserung von Arbeitsbedingungen, Kontrolle von Prostitutionsbetrieben. Ämter für Arbeitsschutz, Gewerbe-, Bau- und Gesundheitsämter, Polizei, Fachberatungsstellen für Prostituierte, STD-Beratungsstellen und Beratungsstellen für Menschenhandelsopfer, Prostituierte sowie Betreiberinnen und Betreiber sind dabei zu beteiligen. Die Länder werden durch ihre Behörden repräsentiert.
- In einem dieser Foren könnte eine Konzeption für Beschwerdestellen auf kommunaler Ebene erarbeitet werden, bei denen sich Prostituierte über schlechte Arbeitsbedingungen beschweren können.
- Der Aufbau einer eigenständigen Interessensvertretung von Prostituierten als Verhandlungspartner für staatliche Stellen im Umsetzungsprozess sollte unterstützt werden.
- Eine quantitative und qualitative Aktenauswertung von Strafverfahren wegen Ausbeutung von Prostituierten, Zuhälterei und Menschenhandel sollte in Auftrag gegeben werden, um zu prüfen, wie die Staatsanwaltschaften und Gerichte die Problematik konstruieren und inwieweit die Verfolgung krimineller Delikte durch die Regelungen des ProstG beeinflusst wird.

*Mittelfristige Empfehlungen (im Laufe von ein bis vier Jahren einzuleitende Schritte):*

- Es muss überprüft werden, ob die in der ersten Phase eingeleitete Umsetzung greift – oder ob neue rechtliche Regelungen immer noch zu große Interpretationsspielräume offen lassen. Sollte dies der Fall sein, muss für erneute gesetzliche Klarstellung gesorgt werden.
- Beschwerdestellen für Prostituierte könnten auf kommunaler Ebene eingerichtet werden. Um entsprechend Einfluss nehmen und Akzeptanz erlangen zu können, sollten diese

Stellen an eine Behörde angegliedert werden. Hier empfehlen sich die Gesundheitsämter, zu denen Prostituierte überwiegend Kontakt und Vertrauen haben und die für eine solche Aufgabe qualifiziert werden könnten. Im weiteren Verlauf kann der Auftrag dieser Stellen auf Beschwerden von Betreibern und Betreiberinnen über Behörden und auf eine Begleitung der lokalen Umsetzungspraxis erweitert werden.

- Die interdisziplinären Diskussionsforen müssten sich Ziele für das laufende und das folgende Jahr setzen.
  - Auf der Basis der im ersten Schritt entwickelten Expertisen sollten Mindeststandards für gute Arbeitsbedingungen in der Prostitution erarbeitet und geklärt werden, wie deren verpflichtende Umsetzung rechtlich verankert werden kann. Darüber hinaus könnten weitergehende Standards auf der Basis einer freiwilligen Zertifizierung eingeführt werden. Was gute Arbeitsbedingungen sind, muss spezifisch für den Bereich der Prostitution entwickelt werden, aber in Grundzügen mit Bedingungen anderer Tätigkeiten vergleichbar sein. Dies dürfte Aufgabe der Länder sein.
  - Eine Implementierungsstrategie im Sinne der Intention des ProstG sollte entwickelt werden, ebenfalls ein Monitoringverfahren zur Qualitätssicherung in Verantwortung der zuständigen Behörden in Land und Kommune bzw. Im Rahmen einer freiwilligen Zertifizierung.
  - Im Rahmen der Strategieentwicklung soll angestrebt werden, die Kooperation zwischen Facheinrichtungen und Behörden, die mit der Thematik Prostitution, Migration und Menschenhandel befasst sind, zu verstärken. Sollte eine bundesweite Koordinierungsstelle eingerichtet werden, könnte sie Rahmenbedingungen für diesen Austausch erarbeiten.
  - Auf der Basis vorliegender Beispiele und Vordiskussionen könnten Arbeitsvertragsmodelle entwickelt werden, die für die spezifischen Gegebenheiten in der Prostitution geeignet sind und durch kommunale Behörden und Fachberatungsstellen bzw. Organisationen von Prostituierten und Betreibern bzw. Betreiberinnen als praktikable Beispiele in die Praxis von Prostitutionsbetrieben vermittelt werden.
- Die Ergebnisse der interdisziplinären Diskussionsforen zu Standards für gute Arbeitsbedingungen und Modelle für Arbeitsverträge sowie die entwickelten Strategien und Umsetzungsverfahren müssten im Rahmen gezielter Öffentlichkeitsarbeit durch das zuständige Bundesministerium und die zuständigen Landesministerien den Behörden, Fachberatungsstellen, Prostituierten und Betreibern bzw. Betreiberinnen zugänglich gemacht werden.
- Um die Umsetzung von Standards im Sinne einer Qualitätskontrolle sicherzustellen, könnte ein geeignetes Prüfungsverfahren zur Einhaltung der Mindeststandards für Bordellbetriebe im Gewerberecht eingeführt werden und ergänzend dazu Regelungen für ein freiwilliges Zertifizierungsverfahren für überdurchschnittliche Arbeitsbedingungen. Das Verfahren könnte im Rahmen der Bund-Länder-AG-Gewerberecht erarbeitet und im Rahmen einer Modellförderung durch das zuständige Bundesministerium regional erprobt werden. Denkbar wäre auch die Entwicklung eines Modells für gute behördliche Praxis. Bei einer an die Person gebundenen Zuverlässigkeitsprüfung müsste beachtet werden, dass Vorstrafen ausschließlich wegen Förderung der Prostitution nach §§ 180a I Nr. 2 und 181a II a. F. StGB nicht berücksichtigt werden.

- In den Diskussionsforen wird eine Strategie für kommunale Prostitutionspolitik und ein Verfahren für die Begleitung ihrer Umsetzung erarbeitet. Die Ergebnisse werden nach niederländischem Beispiel über den Städtetag den Kommunen zugänglich gemacht.

*Langfristige Empfehlungen (nach Ablauf von ca. vier Jahren einzuleitende Schritte):*

- Eine Konzeption für eine Koordinierungsstelle wäre im Auftrag des zuständigen Bundesministeriums zu erarbeiten. Die Stelle könnte für die Bündelung von Information, bundesweiten Informationsfluss und Verbreitung von Best-Practice-Beispielen sorgen und eine fachliche Vermittlerrolle zwischen dem Feld der Prostitution und den dort verorteten Einrichtungen und Organisationen auf der einen und den staatlichen Stellen auf der anderen Seite übernehmen.
- Nach mindestens fünf Jahren Umsetzungspraxis sollte eine erneute Untersuchung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes sowie der Lebens- und Arbeitssituation von Prostituierten in Auftrag gegeben werden.

## Literatur

- Amesberger, Helga (1999): Bedarfserhebung – Maßnahmen für weibliche Prostituierte in Wien, Institut für Konfliktforschung (Hrsg.), Wien
- Armbrüster, Christian (2002): Zivilrechtliche Folgen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten, in: NJW, 2002 S. 2763ff
- Boujong, Karlheinz (2000): Karlsruher Kommentar OWiG, München
- BR-Drucksache 846/1/04 vom 26. November 2004
- Breithaupt, Hermann: Sammlung von Entscheidungen aus dem Sozialrecht, begründet 1912, München
- BT-Drucksache 14/4456 vom 1. November 2000: Entwurf eines Gesetzes zur beruflichen Gleichstellung von Prostituierten und anderer sexuell Dienstleistender
- BT-Drucksache 14/5958 vom 8. Mai 2001: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation der Prostituierten.
- BT-Drucksache 14/7174 vom 17. Oktober 2001: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)
- BT-Drucksache 15/4830 vom 19. April 2005: Prävention als gesamtgesellschaftliche Aufgabe umfassend, innovativ und unbürokratisch gestalten
- Büchel, Dirk (2004): Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG); Versicherung-, beitrags- melderechtliche Auswirkungen. In: Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.): Auf dem Prüfstand: Das Prostitutionsgesetz. Dokumentation des Fachgesprächs
- Bundesrechnungshof (2003): Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes
- Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen (2004): Gute Geschäfte, Berlin
- Bundesweite AG Recht und Prostitution (2003): Stellungnahme: Ein Jahr Prostitutionsgesetz, Flugblatt März 2003
- Bundesweite AG Recht und Prostitution (2004): Stellungnahme: Zwei Jahre Prostitutionsgesetz, Flugblatt August 2004
- Bündnis 90/Die Grünen (2004): Auf dem Prüfstand: Das Prostitutionsgesetz. Dokumentation des Fachgesprächs am 16. 8. 2004 im Deutschen Bundestag.
- Caritas Linz (2004): Info Blatt Prostitution in Oberösterreich, Linz
- Caspar, Johannes (2002): Prostitution im Gaststättengewerbe? Zur Auslegung des Begriffs der Unsittlichkeit im Gaststättengesetz, in: NVwZ, Heft 11, S. 1322ff
- Daalder, A. L. (2003): Arbeitspapier zu Erfahrungen über die Neuregelung der Rechtsverhältnisse in den Niederlanden im Bereich der Prostitution, Auszug aus „Het bordeelverbod 2000 opgeheven – Onderzoek en beleid, Prostitutie 2000-2001“, Akademie für öffentliches Gesundheitswesen, Düsseldorf
- Daalder, A. L. (2004): Cahier 2004-7, Lifting the ban on brothels, Wetenschappelijk - en Documentatiecentrum WDODC, Den Haag
- Dehner, Walter (2002): Die Entwicklung des Maklerrechts seit 2000, in: NJW, 2002, S. 3747ff

- Deutscher Bundestag, Protokoll 14/168 vom 11. Mai 2001
- Deutscher Bundestag, Protokoll 14/196 vom 19. Oktober 2001
- Deutscher Bundestag, Protokoll 14/69 vom 20. Juni 2001
- Diekmann, Andreas (1980): Die Befolgung von Gesetzen. Empirische Untersuchungen zu einer rechtssoziologischen Theorie, Berlin
- Diekmann, Andreas (1980): Die Befolgung von Gesetzen. Empirische Untersuchungen zu einer rechtssoziologischen Theorie, Berlin
- Dodillet, Susanne (2004 b): Gimme a man after midnight, in: Gigi Nr. 33 (September/Oktober 2004), S. 10–13
- Dodillet, Susanne (2004 a): Kulturschock Prostitution. Prostitutionsdebatten in Deutschland und Schweden in den 1990er Jahren und ihre Ideengeschichte, femdok, Göteborgs universitet, <http://genus.lu.se/femdok>, 21. Dezember 2004
- Dona Carmen (Hrsg.) (2005): La Muchacha, Ausgabe 05
- EMMA-Dossier (2004): „Erst die Kunden schaffen den Markt“, Ausgabe 05
- Engelmeyer, Axel (2001): Absicherung von Prostituierten, in: Deutscher Bundestag, Protokoll 14/69 Teil II, 2001
- Erbs, Georg / Kohlhaas, Max (2003): Strafrechtliche Nebengesetze, München, Loseblattsammlung, 151. Lieferung, Stand November 2003
- Ernst, Werner / Zinkahn, Willy / Bielenberg, Werner (2003): Baugesetzbuch, Kommentar, Stand Mai 2003
- FAQ Prostitution (2004): Fragen und Antworten zur Rechtslage in den Niederlanden, Niederländisches Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, Den Haag
- Fickert, Hans-Carl / Fieseler, Herbert (2002): Baunutzungsverordnung, Kommentar, 10. Auflage, Stuttgart
- Friauf, Karl Heinrich (Hrsg.) (2003): Kommentar zur Gewerbeordnung, Loseblattsammlung, Stand Juli 2003, Neuwied
- Frotscher, Werner (1999): Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, München
- Galen von, Margarete (2004): Rechtsfragen der Prostitution. Das ProstG und seine Auswirkungen, München
- Göhler, Erich (2002): Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, Kommentar, 13. neu bearbeitete Auflage, München
- Granold, Ute (2005): Vorstellung der Initiativen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Symposium der CDU/CSU-Bundestagsfraktion „Zwangsprostitution effektiv bekämpfen“, 20. April 2005, Berlin
- Hague, Gill; Mullender, Audrey (2005): Listening to women's voices: the participation of domestic violence survivors in services, in: Skinner, Tina; Hester, Marianne; Malos, Ellen: Researching Gender Violence. Feminist methodology in action, Willan Publishing, Collumpton
- Handlungsplan Ordnung und Schutz Prostitutionssektor – Ergänzende Maßnahmen zum Erreichen der Zielsetzungen bei der Aufhebung des allgemeinen Bordellverbots (2004). Im Original: Plan van Aanpak Ordening & Bescherming Prostitutiesector (2004), Übersetzung durch SoFFI K. in Auftrag gegeben
- Heger, Martin (2003): Zum Einfluss des Prostitutionsgesetzes auf das Strafrecht, in: Strafverteidiger, S. 350ff

- Heine, Wolfgang (2001): Stellungnahme vor dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 20. Juni 2001 zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation der Prostituierten (BT-Drucks. 14/5958) und zum Entwurf eines Gesetzes zur beruflichen Gleichstellung von Prostituierten und anderer sexuell Dienstleistender (BT-Drucks. 14/4456). In: Deutscher Bundestag, Protokoll 14/69. 14. Wahlperiode
- Helfferrich, Cornelia (2004): Die Qualität qualitativer Daten. Ein Manual zur Durchführung qualitativer Interviews. Wiesbaden
- Henkel, Thomas (2001): Sittenwidrigkeit der nackten Bürgerin? Zum Urteil des VG Berlin, AZ VG35 A 570.99, das sich deutlich gegen die Sittenwidrigkeit der Prostitution ausspricht. HFR 2001, Beitrag 5. [www.humboldt-forum-recht.de/5-2001/Drucktext.html](http://www.humboldt-forum-recht.de/5-2001/Drucktext.html)
- Herz, Anette (2005): Menschenhandel, Eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis, Schriftenreihe des Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Kriminologische Forschungsberichte, Duncker & Humboldt Berlin
- Hester, Marianne / Westmarland, Nicole (2004): Tackling Street Prostitution: Towards an holistic approach, Home Office Research Study 279, London
- Hösch, Ulrich (2001): Café Pssst – Abschied von der Unsittlichkeit der Prostitution? In: GewArch, Heft 3, S. 112ff
- Hübschmann, Walter / Hepp, Ernst / Spitaler, Armin (2005): Abgabenordnung Finanzgerichtsordnung, Kommentar, Köln
- HWG – „Huren wehren sich gemeinsam“ e.V. (Hrsg.) (1994): Prostitution: Ein Handbuch, Marburg
- Infratest dimap (1999): 32. Woche, Befragungszeitraum 9. 8.–11. 8. 1999, im Auftrag von Bild und MDR, Berlin
- Jarass, Hans D. (1997): Wirtschaftsverwaltungsrecht, Frankfurt
- Jauernig, Othmar (2003): Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 10. neu bearbeitete Auflage, München
- Jescheck, Hans-Heinrich / Laufhütte, Heinrich Wilhelm / Odersky, Walther (Hrsg.) (1992): Strafgesetzbuch (Leipziger Kommentar), 11. Auflage, Berlin, New York
- Joecks, Wolfgang / Miebach, Klaus (2005): Münchner Kommentar zum Strafgesetzbuch, München
- Kaltenmark, Dagmar / Weppert, Andrea (2005): Analyse der Relevanz von Unfallschutz und Arbeitssicherheit für die verschiedenen Arbeitsbereiche der Prostitution. Teilaufgabe im Rahmen der Untersuchung „Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes“.
- Kavemann; Barbara / Leopold, Beate / Schirmacher, Gesa / Hagemann-White, Carol (2001): Modelle der Kooperation gegen häusliche Gewalt, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 193, Stuttgart
- Klein, Franz (2003): Abgabenordnung, Kommentar, München
- König, Helmut / Roeser, Thomas / Stock, Jürgen (2003): Baunutzungsverordnung, München
- Kurz, Volker (2002) in: Göhler, Erich (2002): Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, Kommentar, 13. neu bearbeitete Auflage, München
- Kurz, Volker (2002): Prostitution und Sittenwidrigkeit, in: GewArch, Heft 4, S.142ff
- Lackner, Karl / Kühl, Kristian (2004): Strafgesetzbuch, München
- Landeshauptstadt München (Hrsg.) (2005): Prostitution in München. Dokumentation des Stadtratshearings am 4. Februar 2005 im Münchner Rathaus.

- Landtag Baden-Württemberg (2003): Antrag der Abg. Rita Haller-Haid u. a. SPD und Stellungnahme des Finanzministeriums. Besteuerung von Prostituierten. Drucksache 13/2539 vom 23. 10. 2003
- Laskowski, Silke Ruth (1997): Die Ausübung der Prostitution, Frankfurt am Main, Berlin, New York, Paris
- Leister, Petra, Staatsanwaltschaft Berlin (2005): Beitrag zum Symposium der CDU/CSU „Zwangsprostitution effektiv bekämpfen“, 20. 4. 2005, Berlin
- Lenckner, Theodor (2001) in: Schöнке, Adolf / Schröder, Horst / Lenckner, Theodor (Hrsg.): Strafgesetzbuch, Kommentar, München
- Leopold, Beate (2001): Schritt für Schritt – Wege aus der Prostitution. Hrsg.: Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf
- Leopold, Beate / Steffan, Elfriede (1997): EVA-Projekt. Evaluierung unterstützender Maßnahmen beim Ausstieg aus der Prostitution. Abschlussbericht sowie Zusammenfassung vorliegender Ergebnisse. SPI-Forschungs-GmbH, Berlin.
- Leopold, Beate / Steffan, Elfriede / Paul, Nikola (1997): Dokumentation zur rechtlichen und sozialen Situation von Prostituierten in der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg.: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Schriftenreihe Band 143, 2. Auflage. Stuttgart, Berlin, Köln.
- Leube, Konrad (2002): Prostitution als sozialversicherungsrechtliche Beschäftigung. In: „Die Sozialversicherung“, April 2002
- Lowman, John (1997): Prostitution Law Reform in Canada <http://mypage.uniserve.ca/~lowman/ProLaw/prolawcan.htm> 5.7.2005
- Lowman, John (2000): Violence and the Outlaw Status of (Street)Prostitution in Canada, in: Violence Against Women, Vol. 6, Nr. 9, pp 987-1011
- Marcks, Peter (2004) in: Landmann, Robert v. / Rohmer, Gustav (Hrsg.): Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften, Loseblattsammlung, 45. Ergänzungslieferung, München
- Maunz, Theodor / Dürig, Günter / Herzog, Roman (2003): Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, München, Stand Februar 2003
- Mayer, Elisabeth (2001): Situation der Prostituierten in Österreich – Überblick über die Sozialarbeit im Rahmen des STD-Ambulatoriums, in: OIF-Dokumentation der Tagung Prostitution und Pornographie, Oktober 2001 Wien, S. 47–50
- Metzner, Richard (2002): Gaststättengesetz, Kommentar, München
- Michel, Elmar / Kienzle, Werner (2000): Das Gaststättengesetz Köln, Berlin, Bonn, München
- Ministry of Justice and the Police (Hrsg.) (2004): Purchasing Sexual Services in Sweden and the Netherlands. Legal Regulation and Experiences. Abbreviated English version. Juistis- og Politidepartementet, Oslo
- Mitrovic, Emilija (2004): Arbeitsplatz Prostitution. Bericht über die Ergebnisse der Feldstudie, Hrsg.: Ver.di, Hamburg
- Mossburger, Hermann (2005): Besteuerung im Rotlichtmilieu – Versagt der Finanzbeamte im Bordell? Wistra 2005, S. 18ff.
- Östergren, Petra (2004): Sexworkers Critique of Swedish Prostitution Policy, <http://www.petraostergren.com> 6. 2. 2004
- Palandt, Otto (2003): Bürgerliches Gesetzbuch, München
- Paulus, Manfred (2005): Mädchen-, Frauen-, Kinderhandel und Zwangsprostitution, in: Der Kriminalist, Heft 3, S. 103-106



- Pauly, Renate (2002): Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten sowie Vollzug der Gewerbeordnung und des Gaststättengesetzes, in: GewArch, Heft 6, S. 217ff
- Pauly, Renate (2003): Zur Rechtslage bei Swinger-Clubs nach BVerwG 6. 11. 2002, in: GewArch, Heft 4, S. 151ff
- Pfeiffer, Thomas (2001): Protokoll der Sachverständigenanhörung 14/69
- Polizeiverordnung über öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Stadt Leipzig (2005): Gemeinsam sicherer – jeder ist gefragt. Dezernat für Umwelt, Ordnung, Sport, Leipzig
- Pörtl, René (2003): Die Sittenwidrigkeit des Prostitutionsgesetzes im Gaststättenrecht nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 2003, S. 181ff
- Pörtl, René (2004): Aktuelles Gaststättenrecht, in: Kommunaljurist 2004, S. 81ff
- Pörtl, René (2005): Deregulierung im Gaststättenrecht: Gesetzesänderung zum 1. Juli 2005, in: Gewerbearchiv, S. 353–364
- Ratzenböck, Helga (2001): Wege in die weibliche Prostitution, in: Cizel, Brigitte; Kernthaler-Moser, Irene (Hrsg.) Prostitution und Pornografie. 2. sexualpädagogische und -beraterische Fachfortbildung. ÖIF, Wien
- Rebmann, Kurt (Hrsg.) (2003): Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Bd. 1, Bd. 2, München
- Renzikowski, Joachim (2005) in: Münchner Kommentar zum Strafgesetzbuch, Band 2/2, München
- Renzikowski, Joachim (2005): Schutz der Opfer von Frauenhandel, Positionspapier zum Symposium der CDU/CSU am 20. 4. 2005 in Berlin
- Report (2004) Purchasing Sexual Services in Sweden and the Netherlands. Legal Regulation and Experiences. An abbreviated English Version. A Report by a Working Group on the legal regulation of sexual services, Ministry of Justice and the Police, Oslo, Norway
- Rondorf, Hans-Dieter (2005): Die Besteuerung des Rotlichtmilieus. In: Neue Wirtschaftsblätter Nr. 26 vom 27. 6. 2005
- Rottleuthner, Hubert (1987): Einführung in die Rechtssoziologie, Darmstadt
- Rottleuthner, Hubert (1992): Grenzen rechtlicher Steuerung – und Grenzen von Theorien darüber in: Theoretische Grundlagen der Rechtspolitik. Ungarisch-österreichisches Symposium der internationalen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie 1990
- Rudat, Heike (2005): Die Erfahrungen einer Stadt ohne Sperrbezirksverordnung, in: Prostitution in München. Dokumentation des Stadtratshearings am 4. Februar 2005 im Münchner Rathaus. Hrsg.: Landeshauptstadt München.
- Sachs, Michael (Hrsg.) (2003): Grundgesetz, München
- Satzung über die Erhebung von Vergnügungssteuer in der Stadt Gelsenkirchen (Vergnügungssteuersatzung) vom 19. 12. 2002
- Schaub, Günter / Koch, Ulrich / Linck, Rüdiger (2002): Arbeitsrechtshandbuch, München
- Schmidbauer, Wilhelm (2005): Das Prostitutionsgesetz zwischen Anspruch und Wirklichkeit aus polizeilicher Sicht, in: NJW Heft 13, S. 871–873
- Schmidt, Ludwig (Hrsg.) (2003): Einkommensteuergesetz, Kommentar, München
- Schmidt, Rolf (2003): Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Grasberg bei Bremen
- Schönleiter, Ulrich (2002): Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf das Gewerbe, in: GewArch, Heft 8, S. 319ff

- Schönleiter, Ulrich / Kopp, Elisabeth (2002): Herbstsitzung 2001 des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“, in: GewArch, Heft 2, S. 56ff
- Schroeder, Friedrich-Christian (2002): Neue Änderung des Sexualstrafrechts durch das Prostitutionsgesetz, in: Juristische Rundschau, Heft 10, S. 408ff
- Schrötte, Monika / Müller, Ursula / Glammeyer, Sandra (2004): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen, BMFSFJ (Hrsg.), Berlin
- Soergel, Hans Th./ Siebert, Wolfgang (1992): BGB, Berlin, Stuttgart, Köln
- SOS-Rapport (2003), Kännedom om prostitution, Socialstyrelsen, in: Ministry of Justice and the Police (Hrsg.) (2004): Purchasing Sexual Services in Sweden and the Netherlands. Legal Regulation and Experiences.
- Stedefeldt, Eike (2004): Voulez-Vous, in: Gigi Nr. 33, S. 12–13
- Steffan, Elfriede / Kersch, Viktoria (2004): Die Verlagerung des Straßenstrichs der Stadt Köln, SPI-Forschungs-GmbH (Hrsg.) Berlin
- Steffan, Elfriede / Rademacher, Marianne / Kraus, Michael (2002): Gesundheitsämter im Wandel, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, FB 296
- Stiebig, Volker (2004): Sic tranit gloria mundi? Das Prostitutionsgesetz im Lichte der europäischen Integration oder: Plädoyer wider die Sittenwidrigkeit, in: BayrVBl. 2004, S. 545ff
- Stober, Rolf (2001): Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, Stuttgart 2001
- Stühler, Hans-Ulrich (1997): Prostitution und öffentliches Recht (Unter besonderer Berücksichtigung des Baurechtes) in: NVwZ 1997, S. 861ff
- Stühler, Hans-Ulrich (2000): Prostitution und Baurecht, in: NVwZ 2000, S. 990ff
- Stühler, Hans-Ulrich (2005): Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf das Bau-, Gaststätten- und Gewerberecht, in: GewArch, Heft 4, S. 1ff
- Süddeutsche Zeitung Nr. 145, 27. 6. 2005
- Symposium der internationalen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie (1990), ARSP-Arbeitsheft 54, S. 123–139, Stuttgart
- Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch, 1.41. Ergänzungslieferung, Luchterhand, Neuwied
- TAMPEP (2004): Transnational AIDS/STD prevention among migrant prostitutes in Europe / Project. Endbericht Deutschland, Hamburg, Juni 2004
- Theben, Martin (2004): Rechtliche Aspekte der (freiwillig) ausgeübten Prostitution unter besonderer Berücksichtigung gewerberechtlicher Vorschriften und des zivilen Vertragsrechts, Aachen
- Tröndle, Herbert / Fischer, Thomas (2004): Strafgesetzbuch, Kommentar, München
- Wagenaar, Hendrik (2003): Democracy and Prostitution: Deliberating the legalisation of brothels in the Netherlands. Leiden University. Paper prepared for the Conference on Democratic Network Governance, Roskilde University, May 22–23.2003, Copenhagen, Denmark erhältlich unter [http://www.demnetgov.ruc.dk/conference\\_papers/Democracy\\_and\\_Prostitution\\_Copenhagen.pdf](http://www.demnetgov.ruc.dk/conference_papers/Democracy_and_Prostitution_Copenhagen.pdf)
- Wassermann, Rudolf (Hrsg.) (2001): Kommentar zum Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Neuwied, Kriftel
- Wesel, Uwe (1999): Prostitution als Beruf, in: NJW 1999, S. 2865ff
- [www.bka.de](http://www.bka.de)

[www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)

[www.bmgs.bund.de/deu/gra/themen/gesundheit/index.php](http://www.bmgs.bund.de/deu/gra/themen/gesundheit/index.php)

[www.europap.net](http://www.europap.net)

[www.sila.or.at](http://www.sila.or.at)

Ziethen, Jörg (2003): Dogmatische Konsequenzen des Prostitutionsgesetzes für Dirnen- und Freierbetrug, in: NStZ 2003, S. 184ff

Zimmermann, Udo (2002): Die öffentlich-rechtliche Behandlung der Prostitution, Tübingen

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle	1:	Erhebungen und Befragte	23
Tabelle	2:	Krankenversicherungsstand von Prostituierten	42
Tabelle	3:	Art der Krankenkasse	44
Tabelle	4:	Krankenversicherungsstatus von Prostituierten	44
Tabelle	5:	Offiziell als Prostituierte krankenversichert	45
Tabelle	6:	Einzahlung in die Rentenversicherung	47
Tabelle	7:	Vorhandene Alterssicherung nach haupt- und nebenberuflich Tätigen	48
Tabelle	8:	Art der Alterssicherung bei haupt- und nebenberuflich Tätigen	50
Tabelle	9:	Prioritäten der Gestaltung von Arbeitsverträgen aus Sicht von Betreibern und Betreiberinnen	55
Tabelle	10:	Prioritäten der Gestaltung von Arbeitsverträgen aus Sicht von Prostituierten	57
Tabelle	11:	Polizeiliche Kriminalstatistiken des Bundes (1997–2004)	99
Tabelle	12:	Einschätzung von Strafverfolgungsbehörden: Unrechtmäßige Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit durch Sperrbezirke?	165
Tabelle	13:	Sollten Sperrbezirke abgeschafft werden?	166
Tabelle	14:	Einschätzung der Finanzämter und Oberfinanzdirektionen zur Besteuerung im Bereich der Prostitution (im gesonderten Anhang)	
Tabelle	15:	Einschätzung der Finanzgerichte zur Besteuerung im Bereich der Prostitution (im gesonderten Anhang)	
Tabelle	16:	Einschätzung: Mit der Abschaffung der Sittenwidrigkeit im ProstG ist ein ausnahmsloses Werbeverbot nicht mehr zu rechtfertigen	183
Tabelle	17:	Überblick über die sozialstatistischen Daten der befragten Prostituierten	194
Tabelle	18:	Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die berufliche Zukunft der Prostituierten	199
Tabelle	19:	Meinungen von Prostituierten zum Prostitutionsgesetz	200
Tabelle	20:	Erfahrungen von Prostituierten im Umgang mit Behörden	210
Tabelle	21:	Betriebe mit Genehmigungen im Ländervergleich	213
Tabelle	22:	Merkmale von Betrieben im Ländervergleich	214
Tabelle	23:	Meinungen von Betreibern und Betreiberinnen zum ProstG	216
			299

Tabelle	24:	Sehen Betreiber und Betreiberinnen einen Veränderungsbedarf im Zusammenhang mit dem ProstG?	217
Tabelle	25:	Ist das Prostitutionsgesetz Thema in Ihrer Beratungsarbeit? (im gesonderten Anhang)	
Tabelle	26:	Welche Aspekte der neuen Rechtslage werden als besonders interessant von den Klientinnen und Klienten der Beratungsstellen nachgefragt? (im gesonderten Anhang)	
Tabelle	27:	Hat das Prostitutionsgesetz Auswirkungen auf die Zukunft Ihrer Klientinnen und Klienten in der Prostitution? (im gesonderten Anhang)	
Tabelle	28:	Einschätzung des Prostitutionsgesetzes durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen (im gesonderten Anhang)	
Tabelle	29:	Das Wichtigste, das Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Beratungsstellen vom ProstG erwarten (im gesonderten Anhang)	

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AEV	Arbeiter-Ersatzkassen-Verband
AK	Arbeitskreis
ARAG	Allgemeine Rechtsschutz-Versicherung AG
Art.	Artikel
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AuslG	Ausländergesetz
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauGB	Baugesetzbuch
BayOLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BR-Drucksache	Bundesratsdrucksache
BSD	Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V.
BT-Drucksache	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVV	Bezirksverordnetenversammlung
DKV	Deutsche Krankenversicherung
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EKD	Evangelische Kirche Deutschland
EStG	Einkommensteuergesetz
GastG	Gaststättengesetz
GenStA	Generalstaatsanwaltschaft
GeschlKG	Gesetz zur Bekämpfung von Geschlechtskrankheiten
GewO	Gewerbeordnung
GewStG	Gewerbesteuergesetz
GG	Grundgesetz
IfSG	Infektionsschutzgesetz
KK	Kurzkommentar
KOK	Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess
LadenschlG	Ladenschlussgesetz
LKA	Landeskriminalamt
MK	Münchner Kommentar
NGG	Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten
NGO	Non Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

OFD	Oberfinanzdirektion
OFH	Oberfinanzhof
OLG	Oberlandesgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
ProstG	Prostitutionsgesetz
Rdnr	Randnummer
Rdz	Randziffer
SGB	Sozialgesetzbuch
SkF	Sozialdienst katholischer Frauen
STD	Sexually Transmitted Diseases (Sexuell übertragbare Krankheiten)
StA	Staatsanwaltschaft
StraBEG	Strafbefreiungserklärungsgesetz
StGB	Strafgesetzbuch
UN	United Nations
UStG	Umsatzsteuergesetz
VdAK	Verband der Angestellten-Krankenkassen
V.d.P.Ö.	Verband der Prostituierten Österreichs
VdR	Verband deutscher Rentenversicherer
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VNG	Verband niederländischer Gemeinden

# Prostitutionsgesetz mit Begründung

## 1 Prostitutionsgesetz

Bundesgesetzblatt Jahrgang 2001 Teil I Nr. 74,  
ausgegeben zu Bonn am 27. Dezember 2001 **3983**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### Artikel 1

#### **Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG)**

##### § 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 des § 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.

### **Artikel 2 Änderung des Strafgesetzbuches**

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3922), wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht werden die Angaben zu § 180a

wie folgt gefasst:

„§ 180a Ausbeutung von Prostituierten“.

2. § 180a wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 180a

Ausbeutung von Prostituierten“.

b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) Die Angabe „1.“ wird gestrichen.

bb) Nach den Wörtern „in persönlicher oder wirtschaftlicher

Abhängigkeit gehalten werden“

wird das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt.

cc) Nummer 2 wird aufgehoben.

3. § 181a Abs. 2 wird wie folgt neu gefasst:

„(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer die persönliche oder wirtschaftliche Bewegungsfreiheit einer anderen Person dadurch beeinträchtigt, dass er gewerbsmäßig die Prostitutionsausübung der anderen Person durch Vermittlung sexuellen Verkehrs fördert und im Hinblick darauf Beziehungen zu ihr unterhält, die über den Einzelfall hinausgehen.“

### **Artikel 3 Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2002 in Kraft.



## 2 Gesetzesbegründung

**Drucksache 14/5958** – 4 – Deutscher Bundestag – 14. Wahlperiode

### **Begründung**<sup>613</sup>

#### **A. Allgemeine Begründung**

##### **1. Gesellschaftliche Realität**

Prostitution ist in der Bundesrepublik Deutschland gesetzlich nicht verboten.

Nach seriösen Schätzungen gibt es in Deutschland etwa 400 000 Personen, die der Prostitution nachgehen, überwiegend sind dies Frauen.

Prostituierte sind tätig in Bordellen, Clubs, auf der Straße und in privaten Wohnungen. Ihre Dienste werden täglich von über einer Million Männer in Anspruch genommen. Damit werden jährlich Umsätze in zweistelliger Milliardenhöhe erzielt. Der Staat erhebt auf die Einkünfte der Prostituierten Steuern.

Dennoch sind Prostituierte weitgehend rechtlos und werden aufgrund ihrer Tätigkeit diskriminiert. Dadurch werden sie ins „Milieu“ gedrängt und zu einem Doppelleben gezwungen. Ein Ausstieg wird ihnen erschwert.

#### **2. Rechtliche Benachteiligung**

##### **2.1 Sittenwidrigkeit**

Nach zurzeit überwiegender Auffassung der Rechtsprechung zu § 138 Abs. 1 BGB wird eine Vereinbarung zwischen Freiern und Prostituierten als sittenwidrig bewertet. Als Maßstab für die guten Sitten dient nach einer vom Reichsgericht 1901 entwickelten Formel „das Anstandsgefühl aller billig und gerecht Denkenden“ (RGZ 48, S. 114, 124). Die Einstufung als gemeinschaftsschädlich beruht in erster Linie auf einem bis heute nicht korrigierten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 1965, in der die Prostitution mit der Betätigung als Berufsverbrecher gleichgestellt wurde (BVerwGE 22, S. 286, 289).

Diese Bewertung entspricht nicht mehr der heutigen Zeit und wird von weiten Teilen der Bevölkerung nicht geteilt. Dies hat insbesondere eine Umfrage ergeben, die das Verwaltungsgericht Berlin im Rahmen eines Verfahrens (35 A 570.99) durchgeführt hat. Die meisten der befragten gesellschaftlichen Organisationen sehen die Prostitution nicht als sittenwidrig an. In einer dimap-Umfrage aus dem Jahr 1999 sprachen sich 68 % der Befragten dafür aus, Prostitution rechtlich anzuerkennen. In der Juristischen Literatur wird ebenfalls vermehrt die Auffassung vertreten, dass die Prostitution nicht sittenwidrig ist (z. B. Manssen in v. Mangoldt,

Klein, Stark, Kommentar zum GG, 4. Auflage, Artikel 12 Abs. 1, Rn. 39, Scholz in Maunz-Dürig, Kommentar zum GG, September 1981, Artikel 12, Rn. 24). Auch in der Rechtsprechung bahnt sich ein Umdenken an. So hat das Verwaltungsgericht Berlin entschieden, dass die Prostitution heute nicht mehr als sittenwidrig anzusehen ist (VG Berlin, Urt. v. 1. Dezember 2000, 35 A 570.99).

Die bisherige Bewertung als sittenwidrig in der herrschenden Rechtsprechung hat schwerwiegende Folgen für die materielle und soziale Existenzsicherung der Betroffenen.

##### **2.2 Kein Anspruch auf das vereinbarte Honorar**

Prostituierte haben wegen der Nichtigkeit der zwischen ihnen und den Kunden getroffenen Vereinbarungen keinen rechtlich durchsetzbaren Anspruch auf Bezahlung ihrer Tätigkeit.

##### **2.3 Keine Aufnahme in die Sozialversicherung**

Prostituierte haben über ihre Tätigkeit derzeit keinen bzw. keinen unmittelbaren Zugang zur Sozialversicherung. Sie haben keinen Anspruch auf Pflichtversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung sowie der Rentenversicherung.

##### **2.4 Strafrechtliche Sanktionen**

Gute Arbeitsbedingungen für Prostituierte, z. B. in Luxus-Bordellen und Sauna-Clubs, sind die Ausnahme. Solche Einrichtungen sind von Strafverfolgung und Schließung bedroht, denn wer in seinem/ihrer Betrieb mehr als das „bloße Gewähren von Wohnung, Unterkunft oder Aufenthalt“ bietet, macht sich wegen „Förderung der Prostitution“ strafbar (§ 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB).

Als prostitutionsfördernd gilt z. B. eine gehobene und diskrete Atmosphäre, ein aufwendiges Ambiente, ein hoher Hygiene-Standard, die freie Entscheidung hinsichtlich der Bedienung von Freiern etc. Die strafrechtliche Sanktionierung der Förderung der Prostitution durch § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB schränkt die Eigenverantwortlichkeit der Prostituierten ein und verhindert die Schaffung bestmöglicher Rahmenbedingungen für die Ausübung ihrer Tätigkeit.

#### **3. Rechtspolitische Konsequenzen**

Der Gesetzgeber will durch den vorliegenden Entwurf die rechtliche Stellung der Prostituierten – nicht die der Kunden, der Bordellbetreiber und anderer – verbessern. Durch die Verbesserung der rechtlichen Stellung der Prostituierten soll den in diesem Bereich oftmals vorherrschenden kriminellen Begleiterscheinungen, die auch dem Bereich der Organisierten Kriminalität zugerechnet werden müssen, die Grundlage entzogen werden.

Hierzu wird im Gesetz eindeutig geregelt, dass Prostituierte einen Anspruch auf das vereinbarte Entgelt haben, wenn sie ihre Leistung erbracht

<sup>613</sup> Der Text der Begründung bezieht sich auf einen Gesetzesentwurf. Kleinere Änderungen, die im Gesetzgebungsverfahren erfolgten, sind hier nicht enthalten.

haben. Die Vereinbarung verstößt nicht gegen die guten Sitten. Eine Anwendung von § 138 Abs. 1 BGB auf diese Vereinbarung soll damit ausgeschlossen werden.

Indem hierbei der Weg eines einseitig verpflichtenden Vertrages gewählt wurde, wird deutlich ge-

Deutscher Bundestag – 14. Wahlperiode – 5 – **Drucksache 14/5958**

- keine Kündigungsfrist einhalten müssen, um ein Beschäftigungsverhältnis beenden zu können,
- keinen Ansprüchen auf Vornahme der sexuellen Handlungen bzw. Ansprüchen wegen angeblicher „Schlechtleistung“ ausgesetzt sein,
- keinem Direktionsrecht des Bordellbetreibers unterliegen, das über die Bestimmung von Ort und Zeit hinausgeht (z. B. keine freie Auswahl der Kunden).

Durch die Streichung des § 180a Abs. 1 Nr. 2 im Strafgesetzbuch wird Prostituierten die Möglichkeit gewährt, rechtlich abgesichert und unter angemessenen Bedingungen freiwillig im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses in Bordellen oder auch selbständig tätig zu sein. Die Ausbeutung oder unzumutbare Beeinflussung von Prostituierten bleibt weiterhin strafbar (§ 180a Abs. 1 Ziffer 1 und § 181a StGB). Ebenso bleibt der Schutz von Minderjährigen gewährleistet.

Gleichzeitig soll die soziale Benachteiligung der Prostituierten abgebaut werden, indem die im Entwurf vorgesehene gesetzliche Regelung den Zugang zu den Sozialversicherungen ermöglicht bzw. erleichtert.

Prostituierte, die in Bordellen, Clubs oder ähnlichen Einrichtungen arbeiten, erfüllen heute schon typische Merkmale abhängig Beschäftigter.

Der 12. Senat des Bundessozialgerichts geht in seinem Urteil vom 10. August 2000 (Az.: B 12 KR 21/98 R) im Falle eines Mitarbeiters eines Unternehmens, das Online-Dialoge mit sexuellem Inhalt im Bildschirmtextsystem anbietet, davon aus, dass eine Versicherungs- und Beitragspflicht besteht: Es sei kein Grund ersichtlich, selbst sittenwidrige Beschäftigungsverhältnisse von vornherein vom Schutz der Sozialversicherung auszunehmen, zumal sie von der Rechtsordnung geduldet würden. Insofern ist der Zugang zur Sozialversicherung bereits heute möglich.

Die Streichung von § 180a Abs. 1 Nr. 2 soll die Einbeziehung Prostituiierter in die Sozialversicherung zusätzlich absichern. Derzeit scheitert der Zugang zur Sozialversicherung faktisch daran, dass ein Bordellbesitzer, bei dem Prostituierte unter Bedingungen arbeiten, die ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis darstellen, sich u. U. nach § 180a Abs. 1 Nr. 2 strafbar macht.

Rechtlich würde der Verstoß gegen das Strafrecht und damit gegen ein gesetzliches Verbot eine Sozialversicherungspflicht nicht automatisch ausschließen, da nur der Bordellbesitzer sich strafbar macht,

macht, dass es dem Gesetzgeber um Rechtsansprüche der Prostituierten, nicht aber um Rechtsansprüche zugunsten von Kunden und Bordellbetreibern

gegen die Prostituierten geht. Die Prostituierte soll nach dem Willen des Gesetzgebers u. a.

nicht aber die Prostituierte. Da das Strafrecht den Schutz der Prostituierten bezweckt, würde dieser Schutzzweck unterlaufen werden, wenn man eine Sozialversicherungspflicht verneint, nur weil der Bordellbesitzer gegen dieses Verbot verstößt. Die Strafbarkeit macht allerdings in der Praxis den Zugang zur Sozialversicherung unmöglich, weil kein Bordellbesitzer Prostituierte bei der Sozialversicherung meldet, wenn er sich selbst hierdurch der Gefahr der Strafverfolgung aussetzt. Dieses Problem wird mit der Streichung des § 180a Abs. 1 Nr. 2 behoben.

Die Änderung weiterer Strafvorschriften ist dafür nicht erforderlich. Insbesondere stehen die Tatbestandsmerkmale der persönlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeit in § 180a Abs. 1 Nr. 1 Strafgesetzbuch einem Beschäftigungsverhältnis nicht entgegen. Die Voraussetzungen des § 180a Abs. 1 Nr. 1 Strafgesetzbuch liegen nur vor, wenn die Prostituierten in dieser Abhängigkeit „gehalten“ werden, also einseitig, d. h. gegen ihren freien Willen, durch Druck oder sonstige gezielte Einwirkung eine entsprechende Abhängigkeit herbeigeführt oder aufrechterhalten wird oder die Prostituierten an einer Selbstbefreiung bzw. Loslösung aus diesem Abhängigkeitsverhältnis gehindert werden (vgl. Lenckner, in: Schönke-Schröder, Kommentar zum Strafgesetzbuch, 25. Auflage, § 180a, Rn. 8; Fischer, in: Tröndle/Fischer, Kommentar zum Strafgesetzbuch, 49. Auflage, § 180a, Rn. 4). Die Strafbarkeit des Bestimmens der Umstände der Prostitutionsausübung in § 181a Abs. 1 Nr. 2 Strafgesetzbuch steht der Sozialversicherungspflicht ebenfalls nicht entgegen, da das Bestimmen ein einseitiges Vorgehen voraussetzt. Eine freiwillig getroffene Vereinbarung über Ort und Zeit der Prostitutionsausübung, also ein einvernehmlich begründetes rechtlich wirksames Beschäftigungsverhältnis, das Prostituierten eine jederzeitige Selbstbefreiung bzw. Loslösung aus dieser vertraglichen Beziehung ermöglicht, fällt nicht unter den Tatbestand des § 181a Abs. 1 Nr. 2 Strafgesetzbuch. Daher genügt die Streichung des § 180a Abs. 1 Nr. 2, um zu gewährleisten, dass ein Bordellbesitzer, der eine bei ihm beschäftigte Prostituierte zur Sozialversicherung anmeldet, sich nicht automatisch der Strafverfolgung aussetzt.

Auch die Regelung in Artikel 1 bringt unzweifelhaft zum Ausdruck, dass der Zugang zur Sozialversicherung nicht an der Frage der Sittenwidrigkeit scheitern darf – unabhängig davon, ob diese Frage als entscheidungsrelevant angesehen wird oder nicht (vgl. die Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 10. August 2000, B 12 KR 21/98 R).

Für die Annahme eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses reicht es aus, dass faktisch eine abhängige Tätigkeit ausgeübt wird, die

– durch ein eingeschränktes Direktionsrecht des „Arbeitgebers“ bei einem Höchstmaß an Eigenverantwortung der Prostituierten,  
– einer gewissen Eingliederung in den Betrieb und  
– die Freiwilligkeit der Tätigkeit gekennzeichnet ist. Spezielle Regelungen im Sozialrecht sind daher nicht erforderlich.

Mit dem Zugang zu den Sozialversicherungssystemen wird neben dem individuellen Vorteil für die Prostituierten auch ein gesellschaftlicher Vorteil erzielt: Durch die Einzuhaltung in die Sozialversicherungssysteme finanzieren die abhängig beschäftigten Prostituierten ihre Existenzsicherung bei Krankheit, Arbeitslosigkeit oder im Alter mit, ohne – wie dies bisher nahezu ausnahmslos der Fall ist – in diesen Fällen auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen zu sein.

Prostituierte sollen jederzeit die Möglichkeit haben aus ihrer Tätigkeit „auszusteigen“, z. B. indem sie Umschulungsmaßnahmen in Anspruch nehmen können. Eine gesonderte Regelung im Sozialgesetzbuch ist hierzu nicht notwendig. Bereits das Urteil des Sozialgerichts Berlin vom 12. September 1991 (S 66 Ar 923/90) zum Arbeitsförderungs-gesetz bestätigt, dass Arbeitszeiten in der Prostitution berufliche Tätigkeiten im Sinne des Arbeitsförderungs-gesetzes und daher bei Anträgen auf eine Förderung für Umschulungsmaßnahmen zu berücksichtigen sind.

Folgeänderungen im Gaststättengesetz, soweit dort auf „Unsittlichkeit“ abgestellt wird, sind nicht erforderlich: Artikel 1 des Gesetzentwurfs stellt klar, dass bei entgeltlichen sexuellen Handlungen nicht mehr automatisch von Unsittlichkeit ausgegangen werden kann (vgl. auch Urteil des VG Berlin vom 1. Dezember 2000).

## **B. Zu den einzelnen Vorschriften**

### **Zu Artikel 1**

Nach der bisherigen Rechtsprechung ist eine Vereinbarung, in der die geschuldete Leistung in der Ausübung sexueller Handlungen gegen Entgelt besteht, wegen Verstoßes gegen die guten Sitten nichtig. Unter Hinweis auf diese Begründung wurden durch die Rechtsprechung sowohl die Arbeitnehmer-eigenschaften als auch die Annahme eines faktischen Beschäftigungsverhältnisses der Prostituierten negiert.

Eine Klarstellung ist dahin gehend notwendig, Prostituierten, die freiwillig ihre Tätigkeit anbieten, rechtlichen Schutz zu gewähren. Ihre Tätigkeit wird vom Gesetzgeber nicht als gegen die guten Sitten verstoßend gewertet. § 138 Abs. 1 BGB ist insoweit nicht mehr anwendbar.

Das Rechtsverhältnis zwischen Prostituierten und Kunden ist als einseitig verpflichtender Vertrag geregelt: Die Kunden können aus diesem Vertrag keine Ansprüche auf sexuelle Leistungen gegenüber der Prostituierten herleiten. Die Bordellbetreiber haben nur eingeschränkte Ansprüche gegenüber der Prostituierten hinsichtlich der vereinbarten Arbeitszeit und dem vereinbarten Arbeitsort. Die Prostituierte behält auch gegenüber dem Bordellbetreiber ein Höchstmaß an Eigenverantwortung,

insbesondere die freie Auswahl der Kunden und die Bestimmung, welche Art von sexuellen Dienstleistungen sie erbringt.

§ 1 regelt daher, dass es zur Erlangung eines vorher vereinbarten Entgelts nicht der tatsächlichen Erbringung der sexuellen Handlung bedarf, wenn die Vereinbarung darauf gerichtet ist, dass sich die Prostituierte für eine bestimmte Zeitdauer zur Verfügung stellt. Eine solche Vereinbarung liegt z. B. vor, wenn die Prostituierte mit einem Bordellbetreiber eine bestimmte „Arbeitszeit“ vereinbart. Ausreichend ist die Tatsache, dass sich die Prostituierte im Rahmen der vereinbarten Zeitdauer zur Verfügung gestellt hat. Sofern sie gegen diese Vereinbarung verstößt, ist dies gemäß § 2 eine (teilweise) Nichterfüllung.

Die Forderung kann nach § 2 Satz 1 nicht abgetreten werden. Hierdurch wird verdeutlicht, dass es dem Gesetzgeber um die Besserstellung von Prostituierten, nicht aber Dritter, insbesondere von Zuhältern geht. Diesen soll kein Erpressungspotential in die Hand gegeben werden.

Ausgeschlossen ist nach § 2 Satz 1 nur die Abtretung. Eine unmittelbare Entstehung der Forderung bei einer anderen Person als der Prostituierten, in der Regel einem Bordellbetreiber, durch einen direkten Vertragschluss zwischen Kunden und dem Bordellbetreiber, ist möglich. Dies betrifft die Konstellation, dass eine vorherige Vereinbarung zwischen Prostituierten und Bordellbesitzer über eine pauschal zu zahlende Summe („Gehalt“) getroffen wurde und daher der Bordellbetreiber die Verträge mit den Kunden schließt. Dann erhält die Prostituierte ihr „Festgehalt“ vom Bordellbetreiber und dieser das Geld von den Kunden. Das Abtretungsverbot steht in diesen Fällen einer unmittelbaren Zahlung der Kunden an den Bordellbesitzer nicht entgegen.

Gegen den Anspruch auf Zahlung des vereinbarten Entgelts kann der Kunde gegenüber der Prostituierten nur die vollständige Nichterfüllung der sexuellen Handlung einwenden. Weitere Einwendungen und Einreden können weder im Verhältnis zwischen Prostituierten und Kunde noch zwischen Prostituierten und Bordellbetreiber geltend gemacht werden.

Damit kann der Kunde sich z. B. nicht darauf berufen, die Leistung sei „nicht gut“ gewesen. Des Weiteren soll insbesondere ausgeschlossen werden, dass Bordellbetreiber Prostituierte zunächst in Schulden verstricken und dann die Rückzahlungsforderung aus den Schulden gegen den Entgeltanspruch der Prostituierten aufrechnen können. Hiermit soll verhindert werden, dass Prostituierten der Ausstieg erschwert wird oder sie indirekt gezwungen werden können, ihre Schulden „abzuarbeiten“.

### **Zu Artikel 2**

Durch die Streichung des § 180a Abs. 1 Ziffer 2 StGB wird Prostituierten die Möglichkeit gewährt, rechtlich abgesichert und unter angemessenen Bedingungen freiwillig als abhängig Beschäftigte in Bordellen oder auch selbständig tätig zu sein.

Daran knüpft sich die Erwartung, dass schlechte Arbeitsbedingungen z. B. in Eros-Centern, beseitigt

werden. Der Herstellung besserer Arbeitsbedingungen steht kein gesetzliches Verbot mehr entgegen.

Damit haben Bordellbetreiber nunmehr die Möglichkeit, die bei ihnen freiwillig und ohne Ausbeutung beschäftigten Prostituierten bei der Sozialversicherung anzumelden, ohne sich der Gefahr der Strafverfolgung wegen Förderung der Prostitution auszusetzen.

Die Ausbeutung oder unzumutbare Beeinflussung der Betroffenen bei der Ausübung der Prostitution bleibt weiterhin strafbar (§ 180a Abs. 1 Ziffer 1 und § 181a StGB). Ebenso bleibt der Schutz von Minderjährigen gewährleistet.

Die Änderung der Überschrift ist eine Folge der Streichung.

#### **Zu Artikel 3**

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

### **3 §§ 180a, 181a alte und neue Fassung**

#### **§ 180a StGB Förderung der Prostitution (alte Fassung):**

(1) Wer gewerbsmäßig einen Betrieb unterhält oder leitet, in dem Personen der Prostitution nachgehen und in dem

1. diese in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit gehalten werden oder
2. die Prostitutionsausübung durch Maßnahmen gefördert wird, welche über das bloße Gewähren von Wohnung, Unterkunft oder Aufenthalt und die damit üblicherweise verbundenen Nebenleistungen hinausgehen,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer

1. einer Person unter achtzehn Jahren zur Ausübung der Prostitution Wohnung, gewerbsmäßig Unterkunft oder gewerbsmäßig Aufenthalt gewährt oder
2. eine andere Person, der er zur Ausübung der Prostitution Wohnung gewährt, zur Prostitution anhält oder im Hinblick auf sie ausbeutet.

#### **§ 180a StGB Ausbeutung von Prostituierten (aktuelle Fassung):**

(1) Wer gewerbsmäßig einen Betrieb unterhält oder leitet, in dem Personen der Prostitution nachgehen und in dem diese in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit gehalten werden, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer

1. einer Person unter achtzehn Jahren zur Ausübung der Prostitution Wohnung, gewerbsmäßig Unterkunft oder gewerbsmäßig Aufenthalt gewährt oder
2. eine andere Person, der er zur Ausübung der Prostitution Wohnung gewährt, zur Prostitution anhält oder im Hinblick auf sie ausbeutet.

#### **§ 181a StGB Zuhälterei (alte Fassung):**

(1) Mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren wird bestraft, wer

1. eine andere Person, die der Prostitution nachgeht, ausbeutet oder
2. seines Vermögensvorteils wegen eine andere Person bei der Ausübung der Prostitution überwacht, Ort, Zeit, Ausmaß oder andere Umstände der Prostitutionsausübung bestimmt oder Maßnahmen trifft, die sie davon abhalten sollen, die Prostitution aufzugeben, und im Hinblick darauf Beziehungen zu ihr unterhält, die über den Einzelfall hinausgehen.

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer gewerbsmäßig die Prostitutionsausübung durch Vermittlung sexuellen Verkehrs fördert und im Hinblick darauf Beziehungen zu ihr unterhält, die über den Einzelfall hinausgehen.

(3) Nach den Absätzen 1 und 2 wird auch bestraft, wer die in Absatz 1, Nr. 1 und 2 genannten Handlungen oder die in Absatz 2 bezeichnete Förderung gegenüber seinem Ehegatten vornimmt.

#### **§ 181a StGB Zuhälterei (aktuelle Fassung):**

(1) Mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren wird bestraft, wer

1. eine andere Person, die der Prostitution nachgeht, ausbeutet oder
2. seines Vermögensvorteils wegen eine andere Person bei der Ausübung der Prostitution

überwacht, Ort, Zeit, Ausmaß oder andere Umstände der Prostitutionsausübung bestimmt oder Maßnahmen trifft, die sie davon abhalten sollen, die Prostitution aufzugeben und im Hinblick darauf Beziehungen zu ihr unterhält, die über den Einzelfall hinausgehen.

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer die persönliche oder wirtschaftliche Unabhängigkeit einer anderen Person dadurch beeinträchtigt, dass er gewerbsmäßig die Prostitutionsausübung der anderen Person durch Vermittlung sexuellen Verkehrs fördert und im Hinblick darauf Beziehungen zu ihr unterhält, die über den Einzelfall hinausgehen.

(3) Nach den Absätzen 1 und 2 wird auch bestraft, wer die in Absatz 1, Nr. 1 und 2 genannten Handlungen oder die in Absatz 2 bezeichnete Förderung gegenüber seinem Ehegatten vornimmt.