



Bundesweiter Koordinierungskreis
gegen Frauenhandel und Gewalt
an Frauen im Migrationsprozess e.V.

**Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des
Prostitutionsgesetzes**

***Anmerkungen und Empfehlungen für den KOK und seine
Mitgliedsorganisationen***

Juli 2008

Herausgeber:

**KOK- Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an
Frauen im Migrationsprozess e.V.**

Kontakt:

Kurfürstenstraße 33

10785 Berlin

Tel.: 030-263 911 76

Fax: 030-263 911 86

e-mail: info@kok-buero.de

www.kok-buero.de

Autorin: Christiane Howe

Inhaltsverzeichnis

1. Zum Bericht der Bundesregierung	2
1.1 Rechtspolitische Veränderungen und ihre Intention	2
1.1.1 Schlussfolgerungen des Berichtes	7
1.1.2 Anmerkungen	8
1.2 Zum gesellschaftspolitischen Hintergrund aus Sicht der Bundesregierung	9
1.2.1 Spannungsfeld Prostitution	10
1.2.2 Einschätzung	13
2. Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf andere Rechtsbereiche	14
2.1 Gewerberecht - klassifizieren, legalisieren und konzessionieren?	15
2.1.1 Lösungsvorschläge	17
2.2 Baurecht	20
2.3 Steuerrecht	21
2.4 Umsetzungen des ProstG in den Bundesländern	23
2.5 Arbeitsrechtliche Situation	24
2.5.1 Einfluss der Konzessionierung	25
2.5.2 Hindernisse/Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen	26
3. Empfehlungen für die Fachberatungsstellen und KOK Mitgliedsorganisationen	28
4. Entwicklung und Formulierung von konkreten Maßnahmen	29
4.1 Anwendung des Gewerbe- und Gaststättenrechtes	30
4.2 Aufnahme einer Erlaubnispflicht für den Betrieb	31
4.3 Zivilrechtliche Möglichkeiten	31
4.4 Ausländerrechtliche Möglichkeiten	33
4.4.1 Bei selbstständiger Tätigkeit	33
4.4.2 Bei unselbstständiger Tätigkeit	33
4.5 Standards	34
4.5.1 Respektierung des Rechts auf Selbstbestimmung	34
4.5.2 Gesundheitsfürsorge für in der Prostitution tätige Frauen und Männer	34
4.5.3 Gebäudeanforderungen	35
4.5.4 Betreibung	35
4.5.5 Selbstorganisation von Prostituierten	35
4.5.6 Zugangsrecht von Beratungs- und Interessenvertretungen	35
4.5.7 Qualitätssicherung	35
5. Zusammenfassender Überblick über konkrete Empfehlungen und Maßnahmen	36
Zur Autorin / Literatur	39
Anhang	40
Prostitutionsgesetz	
Straftaten gegen die persönliche Freiheit: Menschenhandel	

1. Zum Bericht der Bundesregierung¹

Der deutsche Bundestag verabschiedete am 19. Oktober 2001 das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG), das mit Wirkung vom 1. Januar 2002 in Kraft trat.

Anlässlich der Verabschiedung dieses Gesetzes forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf (Entschließung vom 19. 10. 2001), über die Auswirkungen der neuen Rechtslage nach Ablauf von drei Jahren zu berichten (siehe: BT-Plenarprotokoll 14/196 S. 19204 C, Wortlaut s. BT-Drs.14/7174 – Beschlussempfehlung –, S. 3.).

Den angeforderten Bericht zu den Auswirkungen des Gesetzes legte die Bundesregierung im Januar 2007 vor. Er wurde vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) unter dem Titel "Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz - ProstG)" herausgegeben².

Auf diesen Bericht der Bundesregierung wird im Weiteren Bezug genommen.

In Erinnerung gerufen sei hier vorab, dass der Bundestag sich mit dem Prostitutionsgesetz für eine sehr begrenzte Regulierung des gesellschaftlichen Phänomens Prostitution, das heißt vor allem im Zivilrecht und geringfügig im Strafrecht, entschieden hat. Prostitution wurde dabei als gegeben angesehen, weder eine Abschaffung noch eine Aufwertung stand im Mittelpunkt. Zentral waren die Verbesserungen der sozial- und zivilrechtlichen Verhältnisse in der Prostitution zugunsten derjenigen Frauen und Männer, die freiwillig ihren Lebensunterhalt durch Prostitution bestreiten.

1.1 Rechtspolitische Veränderungen und ihre Intention

Zum einen war es das rechtspolitische Ziel, die rechtliche Benachteiligung von Prostituierten zu beseitigen, die aus der Bewertung der Prostitution als sittenwidriges und damit unwirksames Rechtsgeschäft (§ 138 BGB) entstanden war. Mit der Rechtswirksamkeit des Geschäfts, der Vereinbarung sexuelle Handlungen gegen Entgelt zu leisten, und der Möglichkeit eine abhängige Beschäftigung anzunehmen, wurde der Zugang zur gesetzlichen Sozialversicherung (Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung) eröffnet.

Zugunsten des sexuellen Selbstbestimmungsrechts von Prostituierten wurde es als notwendig erachtet, das Weisungsrecht von Arbeitgebern weitgehend einzuschränken. Keine Prostituierte sollte aufgrund eines solchen Weisungsrechts dazu

¹ Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse und Einschätzungen beruhen auf der professionellen Meinung und Expertise der Autorin. Sie sind dazu bestimmt, besonders den Mitgliedsorganisationen des KOK aber auch anderen Interessierten und der Fachöffentlichkeit eine praxisbezogene Beurteilung der Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes und des „Berichtes der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz - ProstG)“ zu ermöglichen, um dann darauf aufbauend eigene Empfehlungen zu entwickeln.

² Der Bericht ist kostenlos beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erhältlich. Bestellungen unter: 01805-77 80 90 oder per Email: publikationen@bundesregierung.de. Außerdem ist er auf der Internetseite des Bundesministeriums unter <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/forschungsnetz.html> veröffentlicht und kann dort herunter geladen werden.

verpflichtet werden können, gegen ihren Willen einen bestimmten Kunden bedienen oder bestimmte Sexualpraktiken ausüben zu müssen.

Zum anderen war es Intention des Gesetzes, die soziale Lage der Prostituierten insgesamt zu verbessern. Zielsetzung war, die Tätigkeit von Prostituierten in geordnete Beschäftigungsverhältnisse münden zu lassen, die ihre Abhängigkeit von Zuhältern und anderen reduzieren und ihre Arbeitssituation hinsichtlich gesundheitlicher und hygienischer Rahmenbedingungen verbessern sollte. Dies sollte durch die Regelungen der §§ 1–3 ProstG und die gleichzeitige Einschränkung der Strafbarkeit der Förderung der Prostitution auf Fälle der Ausbeutung von Prostituierten (Änderung der §§ 180a, 181a StGB) ermöglicht werden.

Mit dem Gesetz wurde auch die Erwartung verknüpft, dass die kriminellen Begleiterscheinungen der Prostitution zurückgedrängt und die Ausstiegsmöglichkeiten für Prostituierte erleichtert würden. Prostitution sollte dabei kein „Beruf wie jeder andere“ werden.

Zur besseren Verdeutlichung der Veränderungen nachfolgend hierzu eine Übersicht:

Gegenüberstellung der alten, vorher angewendeten Gesetzestexte und des seit 2002 gültigen Prostitutionsgesetzes	
Alte Gesetze	Neue und geänderte Gesetze
<p>Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)</p> <p>§ 138 BGB Sittenwidriges Rechtsgeschäft; Wucher (1) ein Rechtsgeschäft, das gegen die guten Sitten verstößt, ist nichtig. (2) Nichtig ist insbesondere ein Rechtsgeschäft, durch das jemand unter Ausbeutung der Zwangslage, der Unerfahrenheit, des Mangels an Urteilsvermögen oder der erheblichen Willensschwäche eines anderen sich oder einem Dritten für eine Leistung Vermögensvorteile versprechen oder gewähren läßt, die in einem auffälligen Mißverhältnis zu der Leistung stehen. (Dieser Paragraph als solcher bleibt bestehen, ist aber nicht mehr anzuwenden.)</p>	<p>Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse von Prostituierten (Prostitutionsgesetz - ProstG)</p> <p>§ 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.</p> <p>§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. Weitere Einwendungen oder Einreden sind ausgeschlossen.</p> <p>§3 Bei Prostituierten steht das eingeschränkte Weisungsrecht im Rahmen einer abhängigen Tätigkeit der Annahme einer Beschäftigung im Sinne des Sozialversicherungsrechts nicht entgegen.</p>

Änderung des Strafgesetzbuches

§ 180 a StGB Förderung der Prostitution

(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. einen anderen, dem er zur Ausübung der Prostitution Wohnung gewährt, zur Prostitution anhält oder im Hinblick auf sie ausbeutet.

§ 180 a StGB Ausbeutung von Prostituierten

(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. einen anderen, dem er zur Ausübung der Prostitution Wohnung gewährt, zur Prostitution anhält oder im Hinblick auf sie ausbeutet.

§ 181 a Absatz 2 StGB Zuhälterei

(1) Mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren wird bestraft, wer

1. einen anderen, der der Prostitution nachgeht, ausbeutet oder
2. seines Vermögensvorteils wegen einen anderen bei der Ausübung der Prostitution überwacht, Ort, Zeit, Ausmaß oder andere Umstände der Prostitutionsausübung bestimmt oder Maßnahmen trifft, die den anderen davon abhalten sollen, die Prostitution aufzugeben, und im Hinblick darauf Beziehungen zu dem anderen unterhält, die über den Einzelfall hinausgehen.

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer gewerbsmäßig die Prostitutionsausübung eines anderen durch Vermittlung sexuellen Verkehrs fördert und im Hinblick darauf Beziehungen zu dem anderen unterhält, die über den Einzelfall hinausgehen.

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

§ 181 a Absatz 2 StGB Zuhälterei

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.

Nicht verändert wurde - entgegen vielfacher Behauptung insbesondere durch MedienvertreterInnen - somit die sogenannte dirigistische oder auch dirigierende Zuhälterei (§ 181a Abs. 1 Nr. 2 StGB). Sie ist im Prostitutionsgesetz (§ 181a Zuhälterei) weiterhin enthalten. Strafbar macht sich also weiterhin, wer „seines Vermögensvorteils wegen eine andere Person bei der Ausübung der Prostitution überwacht, Ort, Zeit, Ausmaß oder andere Umstände der Prostitutionsausübung bestimmt...“ (s.o., §181a StGB). Schon im Gesetzgebungsverfahren wurde darauf aufmerksam gemacht, dass das Überwachen und Bestimmen von Ort und Zeit eigentlich Arbeitgeberhandlungen seien, die, wenn sie strafbar blieben, "einen Widerspruch zu den zivilrechtlichen Regelungen und der Intention des Gesetzgebers, Prostituierte in Beschäftigungsverhältnissen abzusichern, bedeuten würden. 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. Der Absatz 1 diene dem Schutz der wirtschaftlichen und persönlichen Bewegungsfreiheit der Prostituierten und sei daher restriktiv auszulegen. Eine Änderung des § 181a Abs. 1 Nr. 2 StGB wurde aus diesem Grund als nicht notwendig erachtet". (BMFSFJ 2007:42)

Konsequenterweise hat der Bundesgerichtshof (BGH) dann mit Beschluss des 2. Strafsenats vom 1. August 2003 (2 StR 186/03; BGHSt 48, 314 sowie NJW 2004, 81 ff.) aus dem Inkrafttreten des ProstG die Maßstäbe für die Auslegung des § 181a Abs.1 Nr. 2 StGB neu justiert:

„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 Abs.1 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 [Hervorhebung durch die Autorin]. 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.“

Nach Auffassung des BGH muss bei der Auslegung dieser Regelungen "das gesetzgeberische Ziel, die Prostitutionsausübung als sozialversicherungspflichtige Tätigkeit zu legalisieren und teilweise einem normalen Arbeitsverhältnis anzugleichen, berücksichtigt werden". (BMFSFJ 2007: 42)

Unverändert geblieben sind u.a. auch das Ordnungsrecht (§ 120 OWiG), das Bau- und Gaststättenrecht, das Ausländerrecht und der Straftatbestand (§ 184d StGB) der verbotenen Prostitution, also der Zuwiderhandlung gegen eine auf Grundlage von Art. 297 EGStGB erlassene Sperrbezirksverordnung. Sperrbezirks- oder auch Sperrgebietsverordnungen sind bis heute städtische Steuerungsinstrumente. Städte und Gemeinden regeln diese selbst. Mit ihnen wird festgelegt, wo Prostitution stattfinden darf (Toleranzzonen) und wo nicht (Sperrbezirke/Sperrgebiete). Die

einzigste Großstadt in Deutschland, die keine Sperrgebietsverordnung besitzt, ist Berlin. Das bedeutet, dass auch nach Verabschiedung des ProstG bezüglich der Sperrgebietsverordnung keine Veränderungen zu erwarten sind.

Zudem kommt hinsichtlich einheitlicher rechtlicher Veränderungen erschwerend hinzu, dass Polizei- wie Ordnungsrecht in Deutschland Ländersache sind und die Regelungen in den einzelnen Bundesländern teilweise stark voneinander abweichen. Außerdem erlassen mitunter auch Regionen und Kommunen unterschiedliche Verordnungen, denen zufolge der Prostitution beispielsweise in bestimmten Gebieten nicht nachgegangen werden darf.

In den Polizeigesetzen der Länder sind zudem unabhängig davon die verschiedensten polizeirechtlichen Eingriffsbefugnisse geregelt, auch jene, die sich an die Ausübung der Prostitution knüpfen. Neben der Generalklausel der Polizei - sie muss grundsätzlich eingreifen, wenn Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung³ abzuwehren sind - enthalten sie weitere besondere Eingriffsbefugnisse im Hinblick auf Prostitution. In der Anwendung dieser entsprechenden Polizeigesetze der Länder zeigt sich, dass in der Prostitution per se eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung gesehen wird.

So sind beispielsweise in den Polizeigesetzen Maßnahmen zur Identitätsfeststellung geregelt, so dass an Orten, an denen Personen der Prostitution nachgehen, die Polizei die Identität jeder Person feststellen darf. Auf der Grundlage dieser Vorschrift können demnach jederzeit Ausweiskontrollen bei allen Personen vorgenommen werden, auch bei Passanten, Männern und Freiern, sobald sie sich an einem Ort aufhalten, an dem der Prostitution nachgegangen wird. Darüber hinaus sind auch Personendurchsuchungen oder das Betreten von Wohnungen erlaubt, wenn sie der Prostitutionsausübung dienen.

Des Weiteren schützt eine Reihe von Gesetzen Kinder und Jugendliche vor angenommenen Gefährdungen durch Prostitution, so darf diese beispielsweise nicht in der Nähe von Schulen oder Kindergärten stattfinden und es existiert eine Reihe von Altersbegrenzungen, die sich z.B. aus den Vorschriften des §§ 180 Abs.2 StGB, 182 Abs.2 und 232 Abs.1 S.2 ergeben.⁴

Die verschiedenen landes- und kommunalrechtlichen Restriktionen bestehen also weiter und bringen uneinheitliche Handhabungen hervor, u.a. bezüglich des Baurechtes bei Baugenehmigungen oder des Gewerberechts durch Landes- und städtische Behörden. So wird z.B. die Anerkennung als Gewerbe mit entsprechender Konzessionierung in München abgelehnt und in Dortmund durchgesetzt (siehe im Weiteren Kap.2.1 und 2.1.1).

³ Unter öffentlicher Ordnung versteht man den Inbegriff von Regeln, deren Befolgung nach den allgemeinen Sitten- und Moralvorstellungen für ein gedeihliches Zusammenleben der Menschen unabdingbar sind.

⁴ Zu § 182 StGB sieht ein Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs.16/3439) eine Anhebung der sog Schutzaltersgrenze für entgeltliche sexuelle Handlungen auf 18 Jahre vor. Strafbar machen sich nach § 182 StGB bereits jetzt die Kunden von unter 16-Jährigen Prostituierten. Verboten ist auch die Förderung von entgeltlichen sexuellen Handlungen Minderjähriger unter 18 (§ 180 StGB) bzw. das gewerbsmäßige Überlassen von Räumen an unter 18 Jährige zum Zweck der Prostitution. (§ 180a StGB) Wer eine Person unter einundzwanzig Jahren zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution bringt, kann unter den in § 232 StGB beschriebenen Voraussetzungen wegen Menschenhandels bestraft werden.

Prostituierte können bisher ihre Tätigkeit nicht als Gewerbe anmelden, da es sich bei der Prostitution immer noch um eine Dienstleistung handelt, die im Sinne der Gewerbeordnung nicht als Gewerbe anerkannt worden ist und wird. Prostituierte können freiberuflich als Selbständige oder als Angestellte arbeiten und müssen sich damit - ob Deutsche oder EU-Angehörige - in jedem Fall beim Finanzamt anmelden und sich eine Steuernummer geben lassen (siehe Kap. 2.3.).

Den meisten Prostituierten ist es jedoch auch weiterhin unangenehm, sich offiziell unter der Berufsbezeichnung Prostituierte zu melden. Insgesamt wird geschätzt, dass nur 1 % der Prostituierten als solche bis heute tatsächlich gemeldet ist.

1.1.1 Schlussfolgerungen des Berichtes

Wie von Seiten der Fachverbände und ExpertInnen befürchtet und dem Anfang 2007 veröffentlichten Bericht des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) über die Auswirkungen des 2002 in Kraft getretenen Prostitutionsgesetzes zu entnehmen ist, konnten die vom Gesetzgeber intendierten Zielsetzungen - Verbesserung der Arbeitsbedingungen, Zurückdrängen der Begleitkriminalität, Erleichterung des Ausstiegs und die Erzielung einer größeren Transparenz des Rotlichtmilieus - nur zu einem Teil und in einem ersten Schritt erreicht werden, "da mit dem Prostitutionsgesetz lediglich ein sehr begrenzter Regelungsansatz gewählt wurde" (BMFSFJ 2007:80).

Hoffnungen auf manche Verbesserungen hinsichtlich der Arbeits- und Lebensbedingungen als auch Befürchtungen im Hinblick auf eine erschwerte Strafverfolgung haben sich, dem Bericht zufolge, nicht bewahrheitet.

Besondere Priorität für das weitere Vorgehen der Bundesregierung hatten im Bericht abschließend nachfolgende Punkte: "Aus Sicht der Bundesregierung bedarf es eines insgesamt breiteren Ansatzes zur Reglementierung der Prostitution, der insbesondere konsequent die Bekämpfung von Menschenhandel, Zwangsprostitution und Minderjährigenprostitution integriert und auf einen größtmöglichen Schutz von Prostituierten vor Gewalt und Ausbeutung abzielt und der - nicht zuletzt durch die Einführung der Strafbarkeit für Freier von Zwangsprostituierten - die Verantwortung der Nachfrager klar benennt." (BMFSFJ 2007:80). Die Kriminalitätsbekämpfung und -minderung, der Ausstieg aus der Prostitution und die Frage, welche neuen und erweiterten Strafgesetze wohl sinnvoll sein könnten, z.B. hinsichtlich der Freier oder auch der Jugendlichen (um sie vor den Gefahren dieser Branche zu bewahren) waren Schwerpunkte in der Schlussfolgerung und im Fazit des Berichts und wurden auch vorrangig in die Öffentlichkeit transportiert.

Monika Frommel, Professorin und Direktorin des Instituts für Sanktionsrecht und Kriminologie der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, hält hierzu kritisch fest, dass offensichtlich nicht die wirtschaftliche Bewegungsfreiheit der Menschen, die im Sex-Gewerbe arbeiten, im Zentrum der rechts- und kriminalpolitischen Überlegungen stand und steht, "sondern der Schutz vor einer nur äußerlich freiwilligen, aber

eigentlich „unfreiwilligen“ Berufswahl - das Verbot der sexuellen Fremdbestimmung".⁵ Diese Vorgehensweise - einerseits die Sittenwidrigkeit abzuschaffen und andererseits doch davon auszugehen, dass eine Frau oder ein Mann, diese Tätigkeit nicht wirklich freiwillig ausüben kann und sie voller begleitender Kriminalität stecke, die es zu bekämpfen gelte - benennt Monika Frommel als Doppelmoral.

Als weitere Priorität wird in dem Bericht angeführt, dass die gewerberechtlichen Instrumente, beispielsweise die Einführung einer Genehmigungspflicht für Bordelle und andere bordellartig geführte Betriebe oder auch die Konzessionierung von Bordellen, noch einmal auf ihre Effizienz hin überprüft und gegebenenfalls umgesetzt und eingeführt werden sollten. Die Bundesregierung wird prüfen, ob und mit welchen gewerberechtlichen Instrumenten die Kontrolle von gewerblichen Betätigungen im Zusammenhang mit sexuellen Dienstleistungen effizienter gestaltet werden können.

Dies ist für die meisten ExpertInnen der Polizei und einige VertreterInnen aus den Prostituiertenprojekten sinnvoll und wichtig, da damit ihrer Einschätzung nach zum einen überhaupt erst eine dauerhafte Überprüfbarkeit hergestellt werden, und zum anderen auch die Transparenz der Betriebe für die Frauen sowie die Kunden erheblich erhöht werden könnte.

1.1.2 Anmerkungen

Der Bericht enthält erstaunlich wenig über die Situation der MigrantInnen in der Prostitution, obwohl sie in Deutschland etwa 60% der Prostituierten ausmachen und nicht wenige von ihnen legal hier leben. Der Schwerpunkt der Studie liegt hier auf der Bekämpfung des Menschenhandels (und insbesondere der nicht definierten oder beschriebenen Zwangsprostitution).

Zudem blieben im ProstG die rechtliche und soziale Situation von Migrantinnen ohne gültigen Aufenthaltstitel, sowie die Situation von Minderjährigen in der Prostitution und von drogenabhängigen Beschaffungsprostituierten nahezu vollständig ausgeklammert. Bezüglich dieser Gruppen wird laut Bericht angenommen, "dass mit der Konzentration der Strafverfolgung auf die wirklich strafwürdigen Sachverhalte und der erhofften generellen Aufhellung des Rotlichtmilieus auch die gewaltförmigen und menschenunwürdigen Erscheinungsformen von Prostitution wie Menschenhandel, Zwangsprostitution, Minderjährigen- Prostitution sowie Ausbeutung von Prostituierten und milieubezogene Gewaltkriminalität besser bekämpft werden könnten" (BMFSFJ 2007:8). Auch an dieser Stelle wird nochmals betont, es herrsche politischer und gesellschaftlicher Konsens darüber, dass Menschenhandel, Zwangsprostitution und sexueller Missbrauch energisch zu bekämpfen und Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels in den letzten Jahren erfolgreich fortgeführt und konsequent erweitert worden seien.

⁵ Vortrag zum "Schutz der persönlichen und wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit von Prostituierten" am Strafverteidigertag, 24. März 2007 in Rostock

Auf die Wichtigkeit der Absicherung der Arbeit von Fachberatungsstellen im Hinblick auf Menschenhandel wird an dieser Stelle zwar hingewiesen, allerdings nur mit der Feststellung, dass dies in die Zuständigkeit der Bundesländer falle.

Es zeigt sich auch, dass durch den recht einseitigen Fokus auf die (Begleit-) Kriminalität, ihre Bekämpfung und den Schutzgedanken die dringend gebotenen weiteren rechtlichen, insbesondere auch migrationspolitischen Schritte (z.B. im Bau-/Gewerbe- und Ausländerrecht) nicht mehr öffentlich und kaum mehr fachöffentlich debattiert und somit auch nicht (aus-)geführt werden. Sie geraten damit wieder weitgehend aus dem Blick. (siehe dazu im weiteren Kapitel 2 ff.)

1.2 Zum gesellschaftspolitischen Hintergrund aus Sicht der Bundesregierung

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat zur Vorbereitung des Berichts insgesamt drei wissenschaftliche Gutachten vergeben, die entsprechend ausgewertet wurden.⁶ Laut Bericht der Bundesregierung war die Verabschiedung des Prostitutionsgesetzes "das Ergebnis eines schwierigen politischen Prozesses, der über einen Zeitraum von ca. 30 Jahren immer wieder Impulse aus unterschiedlichen Richtungen und Anlässen erhalten hat, ohne in einen breiten, abschließenden gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich des richtigen Umgangs mit der gesellschaftlichen Realität der Prostitution zu münden" (BMFSFJ 2007:5). Die Diskussionen im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsverfahren waren stark beeinflusst von unterschiedlichen ethischen Grundhaltungen, "bei denen Kategorien wie Menschenwürde, individuelle Handlungsfreiheit, sexuelle Selbstbestimmung und Gleichberechtigung von Mann und Frau in unterschiedlicher Weise inhaltlich gefüllt und gegeneinander abgewogen werden" (BMFSFJ 2007:9) mussten. Teilweise gab es auch innerhalb der verschiedenen politischen Parteien unterschiedliche Positionen dazu, und es konnte kein Konsens erzielt werden. In Deutschland kann also bisher "nicht von einem gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich der moralisch-ethischen Bewertung von Prostitution und der daraus für staatliches Handeln zu ziehenden Konsequenzen ausgegangen werden" (BMFSFJ 2007:9). Diese verschiedenen Positionen und Anliegen spiegeln sich auch in den einleitenden Kapiteln des Berichtes selbst wider, die vergleichsweise wenig stringent den Versuch einer Positionierung vorzunehmen versuchen.

⁶ Diese drei Gutachten waren:

1. "Untersuchung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes", erstellt durch das Sozialwissenschaftliche FrauenForschungsinstitut 'SoFFi K', der Kontaktstelle praxisorientierte Forschung e. V. an der Evangelischen Fachhochschule Freiburg, Projektleitung: Prof. Dr. Cornelia Helfferich; Durchführung: Prof. Dr. Barbara Kavemann et al.
2. "Vertiefende Untersuchung zu den Aspekten des Ausstiegs aus der Prostitution und der Kriminalitätsbekämpfung", ebenfalls erstellt von 'SoFFi K', Prof. Dr. Cornelia Helfferich, Prof. Dr. Barbara Kavemann et al.
3. "Reglementierung von Prostitution: Ziele und Probleme – eine kritische Betrachtung des ProstG", erstellt von Prof. Dr. Joachim Renzikowski.⁶

Daneben wurden u. a. die im Auftrag des Bundesministeriums des Innern sowie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellte Studie von Annette Herz und Eric Minthe „Straftatbestand Menschenhandel – Verfahrenszahlen und Determinanten der Strafverfolgung“ berücksichtigt.⁶

1.2.1 Spannungsfeld Prostitution

Der Bericht beginnt interessanterweise in seiner Einleitung mit der Beschreibung des Diskussionsprozesses zur Reglementierung der Prostitution in Europa und einer Positionierung von Deutschland darin. Die Haltung der Bundesregierung gegenüber Prostitution wird dann im Folgenden dargelegt. Sie wirkt sehr abwägend, teilweise uneindeutig und in gewisser Weise nach allen Seiten abgesichert. VertreterInnen von NGOs und Fachberatungsstellen (FBS) können sich jedoch durchaus auf bestimmte Punkte positiv beziehen. Aufgrund dessen wird im Nachfolgenden etwas ausführlicher darauf eingegangen.

In der Einleitung des Berichts werden exemplarisch die unterschiedlichen ethischen Grundhaltungen an den sich konträr gegenüberliegenden Haltungen und Umsetzungen von Schweden und den Niederlanden beschrieben, und erst dann wird auf die Diskussionen und Haltungen in Deutschland eingegangen. In der Spannweite der Regelungsmodelle, so der Bericht, spiegeln sich zum einen die unterschiedlichen Traditionen, die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen und eine unterschiedliche Strafverfolgungspraxis wider und zum anderen die rechtsethischen Prämissen, die der Reglementierung der Prostitution zugrunde liegen sowie die damit verbundenen rechtspolitischen Implikationen. Daraus lassen sich laut Renzikowski (BMFSFJ - Renzikowski 2007:26 ff) vier mögliche Bewertungen der Prostitution voneinander ableiten:

- Prostitution als Verletzung der Menschenwürde,
- Prostitution als – lediglich – Verstoß gegen die Moral bzw. gegen die guten Sitten,
- Prostitution als autonome Entscheidung zu einer riskanten Tätigkeit,
- Prostitution als Beruf wie jeder andere.

Laut Aussage des Berichts der Bundesregierung ordnet sich Deutschland mit dem Prostitutionsgesetz und dem eingeschlagenen Weg dem Punkt drei zu: Prostitution ist also als eine vom Recht zu respektierende autonome Entscheidung aufzufassen, die aber mit erheblichen Gefahren und Risiken behaftet ist. "Dazu gehören etwa psychische und physische Auswirkungen auf die betroffene Person. Diese Risiken und Gefahren sind aber nicht mit allen Formen der Prostitution in gleichem Ausmaß verbunden, sondern sie hängen wesentlich von den Bedingungen ab, unter denen sie ausgeübt wird" (BMFSFJ 2007:7).

Natürlich ist die Diskussion in Deutschland mit der Verabschiedung des ProstG und vor allem auch mit den im Jahr 2005 neu gefassten Straftatbeständen zum Menschenhandel⁷ und insbesondere den Veränderungen durch die EU-Osterweiterungen nicht abschließend geführt. Die Diskussion hat sich teilweise mit veränderten Schwerpunkten fortgesetzt. In diesem Kontext wurde auch die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Nachfrageseite, bezogen auf

⁷ Diese Änderungen durch das 37. Strafrechtsänderungsgesetz waren notwendig, um den EU-Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels und des VN-Zusatzprotokolls Menschenhandel umzusetzen.

Menschenhandelsopfer – die sogenannte Freierbestrafung – zum Thema. So legten im April 2005 die CDU/CSU-Fraktion sowie der Bundesrat Vorschläge für die Schaffung eines Straftatbestands des sexuellen Missbrauchs von Menschenhandelsopfern vor. Die Bayerische Bundesratsinitiative beinhaltete zusätzlich u. a. den Vorschlag, die mit dem ProstG eingeführten Änderungen der §§ 180a und 181a StGB wieder zurückzunehmen.

Das Thema Zwangsprostitution erlangte zudem im Jahr 2006 im Zusammenhang mit der Fußball-WM starke Aufmerksamkeit in den Medien. "Im In- und Ausland wurde, nicht zuletzt aufgrund einer verzerrten Berichterstattung, von Befürwortern eines generellen Verbots der Prostitution grundsätzliche Kritik an der deutschen Haltung zu Prostitution und am Prostitutionsgesetz laut. So wurde dem Prostitutionsgesetz vorgeworfen, es habe nicht zu einer Verbesserung der sozialen und rechtlichen Situation von Prostituierten geführt, sondern fördere die Prostitution und begünstige Bordellbetreiber und Zuhälter. Außerdem erschwere das Prostitutionsgesetz die Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsprostitution" (BMFSFJ 2007:9).

An dieser Stelle wird im Bericht der Bundesregierung ganz grundsätzlich dargestellt und festgehalten, dass ein Kennzeichen eines freiheitlichen Rechtsstaates die Respektierung der autonomen Entscheidung der Einzelnen ist – so lange keine rechtlich geschützten Interessen anderer verletzt werden. So ist dem Bericht zufolge auf Grundlage des weltanschaulich neutralen Grundgesetzes die freiwillige Ausübung der Prostitution solange als autonome Entscheidung vom Recht zu respektieren, so lange keine Rechte anderer verletzt werden. Die eigenverantwortlich ausgeübte Prostitution verstößt somit nicht automatisch gegen die Menschenwürde der Prostituierten.

"Da die freie Selbstbestimmung Ausdruck der Menschenwürde ist, bestimmen der oder die Einzelne zuallererst selbst, was ihre Würde ausmacht. Selbst durch moralisch unwürdiges Verhalten würde die Menschenwürde nicht verloren gehen. Die individuelle Freiheit stößt erst dann an ihre Grenzen, wenn rechtlich geschützte Interessen anderer oder der Allgemeinheit beeinträchtigt werden" (BMFSFJ 2007:9). Und weiter sagt der Bericht deutlich: Es ist auch nicht die Aufgabe eines Staates, "Menschen vor den Folgen ihrer Lebensentscheidungen zu bewahren, die sie in freier Selbstverantwortung getroffen haben. Freiwilligkeit bedeutet im Zusammenhang mit dem sexuellen Selbstbestimmungsrecht, dass Individuen frei über das „Ob“, das „Wann“ und das „Wie“ einer sexuellen Begegnung entscheiden können.

Die Prostitution fällt daher heute wie jede andere auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage unter die Garantie des Art. 12 Abs. 1 des Grundgesetzes" (BMFSFJ 2007:9).

Nach dieser recht eindeutigen Positionierung und aussagekräftigen Feststellung der deutschen Bundesregierung wird allerdings nachdrücklich und direkt im Anschluss daran betont, es stehe selbstverständlich außer Frage, "dass Kriminalität im Umfeld von Prostitution sowie sozialschädliche und menschenrechtswidrige Formen von Prostitution wie Zwangsprostitution, Menschenhandel und sexueller Missbrauch Minderjähriger mit allen Mitteln des Rechtsstaats, d. h. mit den Mitteln des

Strafrechts, durch ordnungsbehördliche Überwachung, durch präventive und repressive Maßnahmen sowie durch Schutz und Hilfe für die Opfer bekämpft werden müssen" (BMFSFJ 2007: 9/10).

Dennoch merkt die Bundesregierung in ihrem Bericht einschränkend an: "Das Gebot der staatlichen Zurückhaltung in weltanschaulichen Fragen bedeutet jedoch andererseits nicht, dass Prostitution von staatlicher Seite als erwünschte Form wirtschaftlicher Betätigung und in jeder Hinsicht neutral behandelt werden muss. Vielmehr ist ein differenzierender Umgang mit den sozialen Ausprägungen und Folgen von Prostitution auch vor dem Hintergrund der Wertvorstellungen des Grundgesetzes geboten" (BMFSFJ 2007:10).

Grundsätzlich und überwiegend wird Prostitution demnach letztendlich doch für eine physisch und psychisch belastende, risikoreiche und auch gefährliche Tätigkeit gehalten und beschrieben. Der Bericht stützt sich dabei auf die Befragung einer Teilpopulation von Prostituierten, die im Rahmen der im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführten Untersuchung zu Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland stattfand (siehe „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen“, unter: <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Forschungsnetz/forschungsberichte,did=20560.html>)

An dieser Stelle sei der Vollständigkeit halber angemerkt, dass die für die Untersuchung „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ befragte Gruppe 120 deutsche Prostituierte umfasste, von denen über die Hälfte drogenabhängige Prostituierte aus entsprechenden Beratungsstellen waren – ähnlich wie in den Untersuchungen in Norwegen und Schweden. Da drogenabhängige Frauen, auch jenseits der Prostitution deutlich mehr Belastung durch Gewalt in der Kindheit, sexuelle Gewalt und Gewalt in Beziehungen aufweisen als andere Frauen oder Prostituierte, müsste dieser besondere und zahlenmäßig viel kleinere Bereich der „Beschaffungsprostitution“ auch innerhalb der Prostitution gesondert ausgewiesen werden. Leider wird in dem Bericht nicht darauf hingewiesen. Diese Information erschließt sich auch nicht durch Lektüre der genannten Quelle.

Der Bericht der Bundesregierung schließt nun daraus, dass drei Punkten mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden müsse:

1. Dem Aspekt der schlechten hygienischen und gesundheitlichen Rahmenbedingungen für die Ausübung der freiwilligen Prostitution
2. Der Erfahrung von Gewalt als Belastungsfaktor für Frauen in der Prostitution
3. Frauen und Mädchen sowie Männern und Jungen in der Prostitution sollen andere Optionen der Lebensgestaltung eröffnet werden und ein Abgleiten in Abhängigkeiten, die Prostitution als scheinbar kleineres Übel oder akzeptablen Ausweg erscheinen lassen, soll verhindert werden.

In Frage gestellt wird wieder und implizit mit dem letzten Punkt die Freiwilligkeit - angesichts des vermeintlichen Abgleitens, der angenommenen Abhängigkeiten und

des scheinbar kleineren Übels. Wieder wird sich die Frage gestellt, ob die Charakterisierung als „freiwillig ausgeübte Tätigkeit“ der Lebenslage der Prostituierten gerecht wird.

Aufgabe sowohl des staatlich geförderten Hilfesystems als auch der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik ist es dem Bericht zufolge, an dieser Stelle Alternativen zu eröffnen. Diese Punkte, vor allem letztere, führen zielgerichtet zu einer Ausstiegsorientierung. So hat dies auch Bundesfrauenministerin von der Leyen in ihrer öffentlichen Vorstellung dargelegt.

Im Bericht selbst wird dann – jenseits der Orientierung am Ausstieg und an strafverfolgenden Ansätzen und fast in einer leichten Kehrtwendung – abschließend festgehalten: "Den mit Prostitution verknüpften Risiken, Nachteilen und problematischen Implikationen kann in einem freiheitlichen Rechtsstaat nicht dadurch begegnet werden, dass Prostitution durch repressive Maßnahmen in ein Dunkelfeld abgedrängt wird; vielmehr lassen sich die problematischen Aspekte besser dadurch begrenzen, dass Prostitution möglichst in ein Hellfeld überführt wird und die Bedingungen, unter denen sie praktiziert wird, in rechtsstaatlicher Weise kontrolliert werden" (BMFSFJ 2007:11, Hervorhebung durch Autorin).

Und weiter heißt es: "Im Übrigen ist es Aufgabe aller gesellschaftlichen Kräfte, auch die problematischen Auswirkungen der Kommerzialisierung von Sexualität auf die in der Gesellschaft präsenten Bilder von Geschlechterrollen und deren nachteilige Auswirkungen auf das Ziel einer gleichberechtigten Partnerschaft in den Blick zu nehmen und Jungen und Männer im Rahmen einer wertebezogenen Diskussion für ihre diesbezügliche Verantwortung zu sensibilisieren" (BMFSFJ 2007:11).

1.2.2 Einschätzung

Die ersten einleitenden Kapitel des Berichts vermitteln zum Teil den Eindruck, dass die Haltung der Bundesregierung gegenüber Prostitution weder klar noch stringent ist, und sie sich damit vor allem nach allen Seiten absichert. So ist im Prinzip für jeden etwas dabei, könnte man zugespitzt formulieren.

Der Vorteil besteht darin, dass sich VertreterInnen von NGOs und Fachberatungsstellen (FBS) dadurch auf bestimmte Punkte gegebenenfalls positiv beziehen können. So zum Beispiel auf die Erklärungen zum freiheitlichen Rechtsstaat, zu dessen (Selbst-)Verständnis und seinen Aufgaben. Sie sind in jedem Fall grundlegend und können durchaus als richtungweisend genutzt werden.

Im ProstG wurden Teilaspekte neu geregelt, einige notwendig zu klärende Bereiche wurden allerdings dabei offen gelassen. Hier wurde auf eine "Ausstrahlungswirkung" der Neuregelung gehofft. Der legalisierte Rahmen sollte einen positiven Einfluss ausüben, in der Annahme, dass gerade das Fehlen rechtlicher Regeln und rechtlichen Schutzes im „Milieu“ in der Vergangenheit dazu führte, dass Prostituierte auf andere „Beschützer“ angewiesen waren. "Durch die Stärkung der Rechtsposition von Prostituierten sollen diese in die Lage versetzt werden, sich aus der Abhängigkeit einer solchen problematischen Milieu-Infrastruktur zu lösen. Wenn die gesellschaftliche – und vor allem rechtliche – Ausgrenzung das Schutzbedürfnis der

Prostituierten hervorruft, das in die Abhängigkeit von Zuhältern und Bordellbetreibern führt, dann verbindet sich mit der Eröffnung eines rechtlichen Rahmens für die Ausübung der Prostitution eine Chance auf eine Umkehr dieser Tendenz. Schutz durch das Recht bzw. Schutz durch die Polizei kann das Bedürfnis nach Schutz durch außerrechtliche Institutionen verringern" (BMFSFJ 2007:43).

Daneben gab es auch die Hoffnung, dass durch eine transparentere Ausgestaltung legaler Prostitution eine klarere Abgrenzung zum Menschenhandel und zum Bereich der organisierten Kriminalität möglich würde. Dies wäre ganz sicher ein Ergebnis gewesen, wenn sich die transparentere Ausgestaltung mehr durchgesetzt hätte. Dies zeigt insbesondere auch das Beispiel in Dortmund (siehe unten Seite 15 und 20 f).

Ein wichtiges Ziel des Gesetzes war es, "den kriminellen Begleiterscheinungen durch die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für die Ausübung der Prostitution den Boden zu entziehen (s. BT-Drs. 14/5958). "Die Risiken der Tätigkeit geben oft den Ausschlag dafür, dass sich Prostituierte in die Obhut eines Zuhälters oder eines Bordellwirts begeben, was sie zugleich anfällig für vielfältige Pressionen macht. Hierdurch entsteht eine weitere typische Anfälligkeit für verschiedene Formen von Ausbeutung und Gewalt, die von solchen Personen, die der Infrastruktur des Milieus zuzurechnen sind, ausgehen und die durch Körperverletzungs-, Sexual-, Gewalt-, Vermögens- und Eigentumsdelikte gekennzeichnet sind" (BMFSFJ 2007:43). Durch die Schaffung eines rechtlichen Rahmens können die bestehenden geschäftlichen Beziehungen zwischen Prostituierten, Bordellbetreibern und selbst den „Zuhältern“ klar definiert und aufgestellt werden. Rechte wie Pflichten wären damit eindeutig gegeben und einklagbar. Das würde ohne Zweifel kriminellen Machenschaften den Boden entziehen und die Frauen in ihrer Position stärken.

2. Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf andere Rechtsbereiche

Grundsätzlich wird im Bericht der Bundesregierung auf die Praxis der Ermittlungsbehörden und die juristische Fachliteratur verwiesen. Der zufolge können die bisherigen zivil- wie strafrechtlichen Änderungen eine fehlende Regulierung der Prostitution nicht ersetzen, aber bestehende Regulierungen absichern. Bei der Verabschiedung des ProstG konnte vor allem aufgrund der damals herrschenden politischen (Mehrheits-)Verhältnisse, insbesondere im Bundesrat, nicht weiter problematisiert oder gar darüber entschieden werden, dass mit dem Abbau strafrechtlicher Interventionen unter Umständen alternative Kontrollmöglichkeiten implementiert werden müssten, beispielsweise Vorgaben für Bordelle und bordellähnliche Betriebe, sowie im Arbeitsschutzrecht, im Gewerberecht oder im Gaststättenrecht. Hier, so schlägt der Bericht vor, könnten sie geregelt und "ihre Befolgung sodann einer dichten Kontrolle durch das Straf- bzw. Ordnungswidrigkeitsrecht unterworfen werden" (BMFSFJ 2007:53/54).

Den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf andere Rechtsbereiche, insbesondere den Rechtsbereich des Gewerbe-, Baurechts und des Steuerrechts soll im Nachfolgenden nachgegangen werden. Leitende Fragestellungen sind hierbei:

- Wie kann das ProstG in den Bundesländern in das Gewerbe- und Steuerrecht umgesetzt werden?
- Wie können konkret Arbeitsbedingungen verbessert werden?
- Welchen Einfluss könnte eine Konzessionierung auf die arbeitsrechtliche Situation haben?
- Woran scheitern Verbesserungen der Arbeitsbedingungen?

2.1 Gewerberecht – klassifizieren, legalisieren und konzessionieren?

Mit der Formulierung des § 1 ProstG ging der Gesetzgeber ursprünglich davon aus, dass so die pauschale rechtliche Bewertung der Prostitution als sittenwidrig generell aufgehoben sei. Damit müssten, so wurde vom Gesetzgeber erhofft und erwartet, auch Veränderungen in anderen, angrenzenden Regelungen folgen – die Neuregelung würde auf diese also `ausstrahlen`. Das ProstG hat jedoch die vom Gesetzgeber gewünschte Abkehr vom Sittenwidrigkeitsurteil in der Eindeutigkeit, wie sie vor allem in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommt, bislang noch nicht bewirkt. Die Frage der Sittenwidrigkeit ist umstritten geblieben.

Die angenommene und erhoffte Ausstrahlungswirkung des ProstG hat sich hier offensichtlich nicht erfüllt. Die Regelungen des öffentlichen Rechts, insbesondere des Gaststätten- und Gewerberechts, bei denen bislang die Bewertung der Prostitution als unsittlich bzw. sittenwidrig ebenfalls mit rechtlichen Folgen verknüpft war, wird immer noch kontrovers diskutiert.

Das Prostitutionsgesetz enthält keine positiven Regelungen bezüglich der Arbeitsbedingungen, sondern es setzt allein auf den Abbau zivil- und strafrechtlicher Hürden, so z.B. die Förderung der Prostitution nach §181a Abs.1.aF. StGB (BMFSFJ 2007:62) – obwohl es ein Ziel des Gesetzes war, die Arbeitsbedingungen grundsätzlich zu verbessern. Der Gesetzgeber ging offensichtlich davon aus, dass mit "der Abkehr vom Sittenwidrigkeitsverdikt der Weg für die Anwendung anderer, bereits bestehender Rechtsmaterien auf die Prostitution freigemacht würde". (BMFSFJ 2007:62) So erhoffte man sich mit der Anwendung des Gaststätten- und Gewerberechts und den damit verbundenen Anforderungen an Betreiber und Betriebsstätten eine „Aufhellung des Milieus“ und damit langfristig auch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten. Des Weiteren bestand wohl die Vorstellung, dass "mit einer Überführung von Prostitutionsstätten ins `legale Hellfeld` auch die Anwendung der Maßstäbe des Arbeits-, Gesundheits- und Unfallschutzes eine allmähliche Veränderung bewirken würde" (BMFSFJ 2007:63).

"Hieraus ergibt sich zweifelsfrei, dass eine Auswirkung des ProstG auf das Gaststätten- und Gewerberecht vom Gesetzgeber beabsichtigt und als eindeutige rechtliche Konsequenz angesehen wurde. Dieser Sichtweise hat sich die gewerberechtliche Praxis und Literatur nach Inkrafttreten des ProstG dennoch nur

teilweise angeschlossen, vielmehr wurde von Teilen der Literatur und der Praxis zunächst vertreten, dass sich an der gewerbe- und gaststättenrechtlichen Einordnung von Prostitution als unsittlich und sozialwidrig nichts verändert habe" (BMFSFJ 2007:66).

Nach Einführung des Prostitutionsgesetzes traten somit auch in der Praxis die Club- und BordellbetreiberInnen weiterhin nur als VermieterInnen auf. Diese Praxis – lediglich einen Mietvertrag mit Prostituierten abzuschließen – hing mit der weithin unveränderten gewerberechtlichen Einordnung als gewerbliche Zimmervermietung zusammen. Je nach gewerberechtlicher Praxis vor Ort kommt eine Anmeldung der Etablissements als Bordell/bordellartiger Betrieb bisher rechtlich gar nicht in Betracht. Damit sind Anforderungen an BetreiberInnen und Betriebstätten nicht zu definieren und es können keine Maßstäbe für die Rahmenbedingungen, z.B. Gebäudeanforderungen, Arbeits-, Gesundheits-, Unfallschutz, entwickelt und geltend gemacht werden. Somit können diese auch nicht überprüft und kontrolliert werden.

Die bisher erfolgte unterschiedliche Gewerbepraxis der Länder – manche haben die Praxis verändert, manche nicht – wirkt(e) sich insgesamt hemmend aus. Nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes befasste sich der Bund-Länder-Ausschuss-Gewerberecht am 18./19. Juni 2002 mit der Frage, ob und welche Auswirkungen dieses Gesetz auf das Gewerberecht hat. Entgegen der üblichen konsensualen Beschlussfassung dieses Gremiums konnte hinsichtlich der gewerberechtlichen Einordnung von Bordellen und der Auslegung des § 4 Abs. 1 Nr. 1 GastG keine Übereinstimmung erzielt werden. Es bestand nur Einigkeit darüber, dass die Tätigkeit von Prostituierten auch vor dem Hintergrund des ProstG nicht als Gewerbe einzustufen sei. Selbstständige Prostituierte müssen und können also nach wie vor keine Gewerbeanzeige vornehmen. Entsprechende Gewerbeanzeigen und Anträge werden abgewiesen. Für Bordelle sehen die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Thüringen und Sachsen ebenfalls keine gewerberechtliche Anmeldepflicht bzw. -möglichkeit, während die übrigen Länder und der Bund hier eine gewerbsmäßige Betätigung mit den entsprechenden gewerberechtlichen Folgerungen annehmen. Diese unterschiedliche Bewertung bestand auch in Bezug auf das Tatbestandsmerkmal „der Unzucht Vorschub leisten“ in § 4 Abs.1 Nr.1 GastG für die Fälle der „Anbahnungsgaststätten“ .

Nach der Mehrheitsmeinung im Bund-Länder-Ausschuss-Gewerberecht ergeben sich aus dem ProstG folgende Konsequenzen:

"Bordellbetreiber sind als Gewerbetreibende anzuerkennen und haben ihr Gewerbe anzuzeigen. Bei Gaststätten mit Anbahnungsbetrieb oder Bordellen mit gastgewerblicher Tätigkeit kann die Erlaubnis grundsätzlich nicht allein wegen des Merkmals `der Unzucht Vorschub leisten` im Sinne von § 4 Abs. 1 Nr. 1 GastG versagt oder entzogen werden. Versagung und Entzug der gaststättenrechtlichen Erlaubnis oder eine Untersagung nach § 35 GewO sind aber insbesondere angezeigt, wenn der Betrieb dieser Gaststätten oder Bordelle die Gefahr eröffnet, dass Prostituierte ihrer Tätigkeit gegen ihren Willen nachgehen müssen oder in sonstigen Abhängigkeiten verhaftet sind. Gefahren für den Jugendschutz, Belästigungen der Gäste wie auch der Anwohnerschaft können im konkreten Fall

eine Versagung oder den Entzug sowie auch die Erteilung von Auflagen rechtfertigen" (BMFSFJ 2007:67/68).

An diesen unterschiedlichen Auffassungen orientierten sich in der Folge die jeweiligen Gewerbebehörden der einzelnen Bundesländer in ihrer Praxis. Einzelne abweichende kommunale Entscheidungen gab es dabei von Anfang an, so wurden z. B. in einigen Kommunen auch Gewerbeanzeigen selbstständiger Prostituiertes akzeptiert. "In der Rechtsprechung zeichnet sich mittlerweile eindeutig die Tendenz ab, eine Ausstrahlungswirkung des ProstG auf das Gewerbe- und Gaststättenrecht zu bejahen. Gegenstand von Auseinandersetzungen vor den Verwaltungsgerichten in diesem Bereich waren bislang fast ausschließlich die Versagung oder der Widerruf von Gaststättenerlaubnissen wegen des Merkmals der 'Unsittlichkeit Vorschub leisten'." (BMFSFJ 2007: 68).

Aber selbst dort, wo eine gewerberechtliche Anerkennung möglich ist, herrscht Unsicherheit: In Dortmund wurde beispielsweise im Juli 2002 ein Maßnahmenkatalog erlassen, der BetreiberInnen von bordellähnlichen Betrieben ab drei Beschäftigten dazu aufforderte, bis September 2002 einen Gewerbebetrieb anzumelden – unter Beachtung aller im Bau- und Ordnungsrecht enthaltenen Vorschriften. Es mussten in der Folge zunächst 15 Etablissements geschlossen werden, weil sie diese Frist versäumten. In den meisten anderen Städten und Regionen werden Bordelle wie bisher nur "geduldet". Diese Duldung schließt jedoch nicht aus, dass Behörden mitunter Auflagen mit sehr kurzen Zeitfristen festsetzen, die dann in der gebotenen Eile nicht erfüllt werden können. Beispielsweise kann das Bauamt mit der gewerblichen Einordnung von "bordellartigen Betrieben" in der Rubrik "Vergnügungsstätten" räumliche Auflagen erteilen. Insbesondere Kleinbetriebe (meist von einigen Frauen gemeinsam bewirtschaftet) können diese räumlichen Auflagen häufig nicht sofort umsetzen, da sie teilweise teure Umbaumaßnahmen erfordern. Sie müssen deshalb ihre oft fair und gut laufenden Betriebe, wie in Berlin bereits geschehen, aufgeben.

2.1.1 Lösungsvorschläge

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass einheitliche rechtliche Vorgaben Sicherheit schaffen. "Davon profitieren auch die Bordellbetreiber, Polizei und Verwaltungsbehörden sowie die Betreuungsorganisationen." (Arbeitsgruppe Milieu, Prostitution, Menschenhandel des Kommunalen Kriminalpräventionsrates Hannover 2007:3).

Fakt ist jedoch, dass die meisten Bordelle bis heute je nach Land und Kommune als Bordellbetriebe weitgehend geduldet und behördlich immer noch unter „Herberge“, „gewerbliche Zimmervermietung“ o.ä. gefasst sind. (siehe auch BMFSFJ 2007:66) Eine gewerberechtliche Klassifizierung bordellartiger Betriebe, die entsprechend der Größe einen Anspruch auf Gewerbetätigkeit in bestimmten Gebietsklassen der Bebauungspläne ermöglicht (z.B. Wohnmischgebiete) und diese Zulassung mit bestimmten Auflagen verbindet, könnte helfen, diese Grauzone zu beseitigen. Das

Gewerberecht wäre heute schon auf Bordelle anwendbar (so wie beispielsweise bereits in Dortmund umgesetzt).

Des Weiteren, so wird unter VertreterInnen von Prostituiertenorganisationen und manchen ExpertInnen aus Politik und Polizei diskutiert, könnten Modellwohnungen bis zu einer bestimmten Größe zum Beispiel analog kleinerer Krankengymnastikpraxen klassifiziert werden und große Bordelle analog der Sport- und Wellnesscenter. Zwischenstufen sind denkbar.

Auch laut der `Arbeitsgruppe Milieu, Prostitution, Menschenhandel des Kommunalen Kriminalpräventionsrates Hannover` sind mehrere Möglichkeiten denkbar, die alternativ oder auch in Kombination umgesetzt werden könnten. So kann die Erlaubnispflicht für Bordelle nach der Gewerbeordnung als personen- und raumgebundene Erlaubnis (persönliche Zuverlässigkeit des Betreibers und die Eignung der Räume, z.B. § 4 GastG), als persönliche Erlaubnis (persönliche Zuverlässigkeit Betreibers, z.B. § 33c GewO) oder als überwachungspflichtiges Gewerbe geregelt werden. Nur für die erste Möglichkeit ist eine Ergänzung der Gewerbeordnung notwendig. Alle vorgestellten Änderungen von Bundesgesetzen bedürfen allerdings der Zustimmung des Bundesrates. Eventuelle Änderungen im Gaststättenrecht, z.B. an § 4 GastG, fallen aufgrund der Föderalismusreform mittlerweile nicht mehr in die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers, sondern sind in die Landeskompentenz übergegangen.

Die Vorteile für die Prostituierten lägen, so die `Arbeitsgruppe Milieu, Prostitution, Menschenhandel des Kommunalen Kriminalpräventionsrates Hannover` auf der Hand: Sie "können prüfen, ob es sich um ein gemeldetes Bordell handelt und wer verantwortlich ist. Prostitution wird weiter entkriminalisiert. Rahmenbedingungen werden für Betreiber durchschaubar und ermöglichen Weiterentwicklungen zugunsten der Prostituierten. Ein Erlaubnisrecht ist ein `Druckmittel` für Behörden und Polizei gegenüber illegalen Betreibern." (Arbeitsgruppe Milieu, Prostitution, Menschenhandel des Kommunalen Kriminalpräventionsrates Hannover 2007:8).

Zu den Auflagen für bordellartige Betriebe könnte beispielsweise auch gehören, dass die Prostituierten, die bei ihnen tätig sind und damit über entsprechende Arbeits- und Aufenthaltspapiere verfügen müssen, diese (gegebenenfalls) anzumelden und bei einer Behörde zu überprüfen sind. Ein drohender Konzessionsentzug und eine Schließung des Bordells – wenn den Auflagen nicht entsprochen wird – als wirtschaftliche „Vertragsstrafe“, dürfte gegenüber dem Strafrecht, das erst nach Kontrollen und Auffälligkeiten die Beweisführung antreten muss, wirkungsvoller sein. Die „Beweislast“, dass das Bordell ordentlich geführt wird, läge hier dann in einem ersten Schritt auf Seiten des Betreibers.

Weiterhin wäre zukunftsprospektivisch dann auch denkbar und wird zum Teil diskutiert, dass zu den Auflagen für ein Bordell eine Konzessionsabgabe gehört, aus der Beratungsstellen für Prostituierte und ein berufliches Fortbildungsangebot für diese finanziert werden könnten. Es wäre auch zu überlegen, ob und inwieweit

Aufgaben, die in anderen Branchen Kammern und Berufsverbände o.ä. erfüllen, aus einer solchen Konzessionsabgabe finanziert werden könnten.

Es könnten zudem Qualitätsstandards entwickelt werden, deren Anforderungen spezifisch auf das Arbeitsfeld z.B. der Prostitution in Bordellbetrieben ausgerichtet sind. Diese Anforderungen können zwar bisher nicht aus bestehenden rechtlichen Regelungen abgeleitet werden, ihre Umsetzung wäre aber essentiell, um ein menschenwürdiges Arbeiten in diesen Einrichtungen zu gewährleisten.

Diese Qualitätsstandards könnten im Rahmen der empfohlenen Gewerbeerlaubnis für eine Einrichtung, in der sexuelle Leistungen angeboten und als Zulassungsvoraussetzung angewendet werden. Die Qualitätsstandards zielen darauf ab, Arbeitsplätze in der Prostitution so zu gestalten, dass die Einrichtung und Rahmenbedingungen in den Betrieben ein professionelles und sicheres Arbeiten gewährleisten.

Diese Standards richten sich in erster Linie an BetreiberInnen von Einrichtungen, in denen Frauen und Männer der Prostitution nachgehen. Die BetreiberInnen müssten für die Erfüllung der Standards Sorge tragen.

Gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht auch die Bundesregierung in ihrem Bericht auf Bundesebene im Bereich der gewerberechtlichen Instrumentarien zur Überwachung von Bordellen, bordellartigen und sonstigen gewerblichen Betrieben, die wirtschaftlich auf die Gewinnerzielung aus dem Angebot sexueller Dienstleistungen zielen. Grundsätzlich könnte laut Bericht "bereits die Anwendung des bestehenden gewerbe- bzw. gaststättenrechtlichen Überwachungs- und Genehmigungsinstrumentariums auf prostitutionsnahe Gewerbe wichtige Gestaltungschancen und Kontrollmöglichkeiten für die als Genehmigungsbehörden zuständigen Gebietskörperschaften eröffnen" (BMFSFJ 2007:69). So gibt es ja aus der kommunalen Praxis (siehe Dortmund unter Punkt a) durchaus gelungene Beispiele dafür.

Insgesamt werden diese Möglichkeiten jedoch noch zu wenig genutzt. Sie stoßen auch laut Aussage der Gewerbebehörden rechtlich an Grenzen, die durch die GewO für die Kontrolle lediglich anzeigepflichtiger Gewerbe gesteckt sind. Dies hat in der Fachöffentlichkeit die Frage aufgeworfen, ob es nicht der Verankerung weitergehender gewerberechtlicher Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten bedarf.

Dieses Ansinnen sollte in jedem Fall gut geprüft werden. Es ist fraglich, ob die gewerbliche Überwachung und Kontrolle in die Hände der Polizei (wie in Berlin geschehen) gelegt werden und nicht wie bisher bei der Gewerbebehörde bleiben sollte – dies würde außerdem weitere Sondergesetze und Sonderhandhabungen nach sich ziehen müssen. Es bleibt zu überprüfen, inwieweit das bestehende Gewerberecht mit seinen Instrumentarien, wenn es angewendet wird, ausreicht.

2.2 Baurecht

Im Baurecht hat das ProstG laut Bericht der Bundesregierung kaum zu Konsequenzen geführt (siehe auch BMFSFJ 2007: 71 ff.). Auch die `Arbeitsgruppe Milieu, Prostitution, Menschenhandel des Kommunalen Kriminalpräventionsrates Hannover` geht von unmittelbaren Auswirkungen des ProstG auf das Baurecht (Bauplanungs- und Bauordnungsrecht) nicht aus.

Über das Baurecht und bereits bestehende Regelungen von Bauordnungen ist es möglich Gebäudeanforderungen durchzusetzen. Diese müssen genehmigt werden. Durch die Bauordnung sowie die Verordnung über Arbeitsstätten (ArbStättV⁸) müssen festgelegte Anforderungen gewährleistet werden und die entsprechenden Behörden sind aufgefordert, dieses regelmäßig zu kontrollieren. Über die baurechtlichen Genehmigungen sind aber auch rechtliche Möglichkeiten für Verbesserungen der Arbeitsbedingungen und die Einführung von Standards vorhanden, so z.B. in der Festlegung, dass Tageslicht in den Bordellen und private Rückzugsmöglichkeiten vorhanden sein müssen oder separate sanitäre Einrichtungen für Prostituierte und Kunden.

Mittels Baugenehmigungen, vor allem hinsichtlich größerer Bordelle, kann eine Stadt durch die Baubehörde bereits heute starken Einfluss nehmen. Insbesondere das Bauplanungsrecht ist ein Instrumentarium, das sich für die Festlegung und die Genehmigung eines Prostitutionsortes eignet. Es entscheidet über die Zulässigkeit einer bestimmten Nutzung innerhalb eines konkreten Baugebietes. Dabei geht es grundsätzlich darum, eine "gebiets- und nachbarschaftsverträgliche Bebauung und Nutzung" (BMFSFJ 2007:71) zu ermöglichen oder Nutzungskonflikte zu vermeiden oder auszugleichen.

Im Hinblick auf die Auswirkungen eines bordellartigen Betriebes nimmt man hier unterschiedslos und durchgängig bis heute, auch in der Rechtssprechung, eine `milieubedingte Unruhe` an (Lärmbelästigung durch Freier und Autos, anstößiges Verhalten durch Freier, Vermüllung, sowie gewalttätige Begleiterscheinungen des `Rotlichtmilieus`). "Dieser Maßstab hat durch das ProstG keine Veränderung erfahren" (BMFSFJ 2007:72). Bordellbetriebe werden weiterhin durchgängig als störend betrachtet. "Sowohl in allgemeinen Wohngebieten als auch in Mischgebieten waren unter bauplanerischen Aspekten daher keine Prostitutionsbetriebe zulässig, und sie wurden überwiegend nur in Gewerbe- und Industriegebieten genehmigt" (BMFSFJ 2007: 72). Die behördliche Praxis war und ist bis heute jedoch uneinheitlich.

⁸ Die Anwendung der ArbStättV auf Bordelle/ bordellähnliche Betriebe mit der Intention, akzeptable Arbeitsbedingungen für die dort tätigen Prostituierten zu gewährleisten, stößt allerdings insoweit an Grenzen, als Prostituierte bisher nur selten in Arbeitsverhältnissen stehen, denn die Arbeitsstättenverordnung ist nur auf „Arbeitsstätten“, also Orte, wo Personen dauerhaft einer (abhängigen) Beschäftigung nachgehen, anwendbar und sieht Schutzvorkehrungen in erster Linie im Hinblick auf die „Beschäftigten“ vor.

2.3 Steuerrecht

Grundsätzlich gilt: Die Einkünfte aus sexuellen Dienstleistungen unterliegen der Einkommensteuer. Zu unterscheiden ist dabei, ob die Tätigkeit als ArbeitnehmerIn oder selbstständig ausgeübt wird. Ob eine Tätigkeit selbstständig oder nicht selbstständig ausgeübt wird, hängt von den konkreten Arbeitsumständen ab.

"Für eine nicht selbstständige Tätigkeit sprechen insbesondere

- Verpflichtung, feste Arbeitszeiten einzuhalten,
- feste Grundvergütung auch ohne Freier,
- Eingliederung in einen festen betrieblichen Ablauf." (entnommen aus dem Merkblatt `Grundlegende Informationen zur Besteuerung für ein verschwiegenes Gewerbe` vom Finanzministerium NRW). Prostituierte können wie alle ArbeitnehmerInnen Werbungskosten steuerlich geltend machen.

In dem Merkblatt des Finanzministeriums von NRW heißt es weiter: „Selbstständig tätige Prostituierte erzielen steuerlich Einkünfte aus einem Gewerbebetrieb. Es gelten die gleichen Regeln wie für jeden anderen Gewerbebetrieb.“ Das heißt: "Die Eröffnung des Betriebs ist anzumelden und jährlich ist eine Einkommensteuererklärung abzugeben. Grundlage für die Einkommensbesteuerung ist der ermittelte steuerliche Gewinn. Daher sind Aufzeichnungen über die erzielten Einnahmen und die getätigten Ausgaben zu fertigen" (Merkblatt `Grundlegende Informationen zur Besteuerung für ein verschwiegenes Gewerbe` vom Finanzministerium NRW, Grundlage hierfür ist das Einkommenssteuergesetz und Gewerberecht in NRW). Die Gewerbesteuer ist bei Überschreiten des Freibetrages von derzeit 24.500 Euro zu zahlen. Aufgrund der steuerlichen Freibeträge und Abzugsmöglichkeiten entsteht bei einem geringen Gewinn keine Einkommensteuerpflicht. Wer selbstständig tätig ist, muss zudem die Einnahmen aus der Tätigkeit grundsätzlich der Umsatzsteuer unterwerfen und kann die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer als Vorsteuer abziehen. Die Umsatzsteuer wird jedoch nicht erhoben, wenn die Einnahmen im vorangegangenen Jahr weniger als 17.500 Euro betragen haben und im laufenden Jahr voraussichtlich 50.000 Euro nicht übersteigen werden (die Zahlen stellen die zurzeit gültigen Sätze dar). Das Finanzamt wird auf der Grundlage der erwarteten oder der erzielten Gewinne Einkommensteuervorauszahlungen festsetzen. Diese Vorauszahlungen sind alle drei Monate zu zahlen.

Auch vor dem Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes mussten Prostituierte offiziell Steuern unter der Rubrik `sonstige Einkünfte` zahlen. Ob rückwirkend tatsächlich eine Steuerpflicht bestand, kann nur im Einzelfall anhand der konkreten Umstände festgestellt werden. In einigen Bundesländern müssen Prostituierte, die sich steuerlich neu anmelden, mit der rückwirkenden Überprüfung ihrer Angaben und einer Anklage wegen Steuerhinterziehung rechnen.

Dies ist sicherlich ein Grund, warum sich so manche Prostituierte bisher nicht steuerpflichtig angemeldet hat. Sie befürchten zu hoch veranlagte Rückforderungen. In der Diskussion, vor allem seitens der Prostituiertenorganisationen, ist, die

Rückforderungen, beispielsweise durch eine Stichtagsregelung, zeitlich zu begrenzen oder ganz darauf zu verzichten.

Im Bereich des Steuerrechts lassen sich eindeutig Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes feststellen. Obwohl es grundlegend im Gewerberecht zu keiner Anerkennung der Prostitution als Gewerbe kam, wurden in der steuerrechtlichen Praxis die Einkünfte der Prostituierten anderen gewerblichen Einkünften gleichgestellt. Die Einkünfte von selbstständig tätigen Prostituierten wurden nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes in fast allen im Bericht befragten Finanzämtern nach § 15 EStG als „Einkünfte aus Gewerbebetrieb“ qualifiziert. Vorher galten sie als sonstige Einkünfte nach § 22 Nr. 3 EStG. Trotz recht einheitlicher rechtlicher Einordnung werden unterschiedliche Verfahren zur Besteuerung der Einkünfte von Prostituierten praktiziert. Neben der üblichen Einzelveranlagung erfolgte in einigen Regionen auch ein vereinfachtes Vorauszahlungsverfahren (sog. „Düsseldorfer Verfahren“).

Dieses „Düsseldorfer Verfahren“ ist ein vereinfachtes Verwaltungsverfahren. BordellbetreiberInnen und BetreiberInnen bordellartiger Betriebe führen nach einer jeweils mit den Finanzämtern getroffenen Vereinbarung eine Pauschale an die Finanzämter ab – und zwar jeweils unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten von bis zu 25 Euro täglich und für jede in ihren Betrieben tätige Prostituierte. Dabei ist es unerheblich, ob und wie viel die Prostituierte an ihrem jeweiligen Arbeitstag verdient. Bei dieser Pauschale handelt es sich ausschließlich um eine Vorauszahlung, die die spätere Steuererhebung sichern soll. Die Teilnahme an diesem Verfahren befreit also nicht von der Abgabe einer Steuererklärung und auch nicht von der Zahlung der tatsächlich angefallenen Steuern. Die als Pauschale gezahlte Summe wird bei der individuellen Berechnung der Steuerschuld auf die tatsächlich zu zahlenden Steuern angerechnet und abgezogen.

Im Rahmen dieser Vorab-Pauschale des "Düsseldorfer Verfahrens" hat der/die BordellbetreiberIn die Zahlungen für die Prostituierten zu bescheinigen, damit diese die zu ihren Gunsten gezahlten Beträge bei ihrem Finanzamt auf ihre Steuern anrechnen lassen können.

Dies geschieht teilweise und nur bedingt, insbesondere, da manche Frauen nicht offiziell unter der Tätigkeitsbezeichnung Prostituierte beim Finanzamt geführt werden möchten. Anderen wird die Pauschale einfach vom Geld abgezogen oder auf die Miete aufgeschlagen. Auch Migrantinnen bekommen diese Gelder kaum wieder, weil sie aus oben genannten Gründen, aufgrund von Arbeitsplatzwechsel oder auch Unwissenheit von einer aufwendigen steuerlichen Erstattung absehen. Diejenigen Migrantinnen, die ohne einen Aufenthaltstitel, der zur selbständigen Erwerbstätigkeit berechtigt, arbeiten, können dies grundsätzlich nicht.

Frauen wie Männer in der Prostitution müssen diese Steuern erstmal zahlen, egal wie viel sie gerade verdienen, und können sie erst nachträglich mit ihrer Steuererklärung verrechnen lassen. Das hat den Vorteil, dass sie offiziell als selbstständige Prostituierte geführt werden und sich die Zahlungen an die Finanzämter mit der Zeit realistisch angleichen. Würde man dieses vereinfachte

Verfahren auf die gesamte Bundesrepublik anwenden, würde sich insgesamt die Transparenz hinsichtlich der Verdienstspannen erhöhen, auch in Bezug auf die BordellbetreiberInnen. Zudem würde sich für die Prostituierten ein Teil der Steuerzahlungen bereits auf das Jahr verteilen.

Inwieweit dieses "Düsseldorfer Verfahren" jedoch wirklich für gut zu befinden ist, bleibt hinsichtlich der Selbstbestimmung der Prostituierten fraglich. Es sollte steuerrechtlich überprüft werden, ob es andere und bessere Alternativen gibt, zumal es offensichtlich zu einem bundeseinheitlichen Modell avancieren soll. So ist das "Düsseldorfer Verfahren" inzwischen bereits in Baden-Württemberg und überwiegend in Nordrhein-Westfalen eingeführt worden, in Berlin wird die Einführung vorbereitet. "Das Bundesfinanzministerium hat inzwischen zur Verbesserung und Vereinheitlichung des Vollzugs der Besteuerung im Bereich der Prostitution den Obersten Finanzbehörden der Länder vorgeschlagen, in den einzelnen Ländern ein dem „Düsseldorfer Verfahren“ entsprechendes Verfahren einzuführen" (BMFSFJ 2007:73).

Eine Aufklärung durch Finanzämter und eine Stichtagsregelung hinsichtlich möglicher Steuernachforderungen würde es sicherlich etlichen Prostituierten erleichtern, sich steuerlich anzumelden. Denn diejenigen, die bislang ihre Einkünfte nicht versteuern, befürchten nachträglich erhebliche Steuerforderungen, die sie in den meisten Fällen nicht leisten können.

„Die Besteuerung der Prostituierten ist eine Frage des praktischen Vollzugs der Steuergesetze; hierfür sind nach der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland die einzelnen Bundesländer zuständig" (BMFSFJ 2007: 73).

2.4 Umsetzung des ProstG in den Bundesländern

Laut der Untersuchung von SoFFI K, die dem Bericht der Bundesregierung zugrunde liegt, konnten positive Ansätze zur Verbesserung der Arbeitssituation von Prostituierten und deren Umsetzung am ehesten dort identifiziert werden, wo eine lokale Kooperation unterschiedlicher Behörden wie Ordnungs-, Gesundheitsamt und Kriminalpolizei unter Einbeziehung von Fachberatungsstellen besteht und auch BetreiberInnen sowie in der Prostitution Tätige in die kommunale Diskussion einbezogen werden (entsprechende Ansätze bestehen in unterschiedlicher Form u. a. in Hannover und Dortmund und bestanden bis 2002 in Frankfurt/Main). Ziel solcher Kooperationen ist es, Transparenz „im Milieu“ zu schaffen und die sogenannte Begleitkriminalität durch eine verbesserte Kontrolle zu bekämpfen.

Ein Beispiel für einen solchen Ansatz ist das sog. „Dortmunder Modell“. Hier besteht eine gewachsene institutionelle Kooperation zwischen Ordnungsamt, Gesundheitsamt, Kriminalpolizei und Fachberatungsstellen. Behörden und Beratungsstellen suchen den Dialog mit BetreiberInnen sowie Prostituierten. "Die Stadt Dortmund behandelt die selbstständige Ausübung der Prostitution als Gewerbe. Prostituierte müssen sich deshalb beim Finanzamt anmelden und erhalten einen Ausweis, den sie bei Kontrollen durch die Zollverwaltung (zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und Missbrauch von Sozialleistungen) vorlegen müssen. Bordelle oder Wohnungen, in denen der Prostitution nachgegangen wird, müssen als Betriebe

beim Ordnungsamt angemeldet werden. Damit bietet sich die Möglichkeit, bestimmte Standards zum Schutz der Allgemeinheit, der Freier und der Prostituierten (etwa bei der Hygiene) vorzuschreiben. Die Stadt informiert in einem Faltblatt über die Bedingungen zur Ausübung der Prostitution und benennt die Ansprechpartner bei den Behörden" (BMFSFJ 2007:65).

Die Vorteile liegen dabei klar auf der Hand: die Standards und die Transparenz werden für alle Beteiligten erhöht, die Arbeits- und Rahmenbedingungen verbessern sich. Mit dieser, sicherlich auch zu begrüßenden hohen Kontrolldichte sind die Möglichkeiten jedoch für diejenigen Frauen, die ohne Papiere in der Prostitution arbeiten, drastisch eingeschränkt und erschwert. Sie müssen die entsprechenden Papiere vorzeigen können und dies nicht nur gegenüber den Ordnungsbehörden sondern auch gegenüber den BordellbetreiberInnen.

Des Weiteren könnten einheitlichere Vorgaben und Verfahrensrichtlinien von Bundesseite und den Bundesgremien diskutiert, überlegt und verabschiedet werden. Dies müsste in den einzelnen Rechtsbereichen genauer überprüft werden. Sinnvoll ist in jedem Fall sich in den Bund-Länder-Gremien zu engagieren und gegebenenfalls Eingaben zu machen, denn diese Gremien legen – wie beispielsweise im Gewerberecht – oft konsensual ihr Vorgehen fest.

2.5 Arbeitsrechtliche Situation

Grundsätzlich ist hier der erste und nahe liegende Schritt: die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der legal in der Prostitution arbeitenden Menschen.

Der Abschluss von Arbeitsverträgen ist offensichtlich weder für BetreiberInnen noch für Prostituierte attraktiv. Die Idee der sozialen Absicherung durch ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis ist offenbar für viele nur schwer vorstellbar. Zentrale Argumente gegen den Abschluss von Arbeitsverträgen sind finanzielle Einbußen und Abgaben auf Seiten der Prostituierten, auf BetreiberInnenseite das eingeschränkte Weisungsrecht. Letztere sehen das betriebswirtschaftliche Risiko allein auf ihrer Seite, denn ein Arbeitsvertrag würde sie zur Zahlung eines Gehaltes verpflichten, ohne dass sie das Recht hätten, ihre Angestellten zur Bedienung eines Kunden anzuhalten.

Zudem bestanden und bestehen bei den BetreiberInnen immer noch erhebliche Ungewissheit und auch starke Befürchtungen, ob und unter welchen Voraussetzungen die Vorgabe von Arbeitsort, Arbeitszeiten und Preisen für bestimmte Dienstleistungen die Grenzen zur Strafbarkeit als Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a Abs. 1 StGB) oder Zuhälterei (§ 181a Abs. 1 Nr. 2 StGB, sog. dirigierende Zuhälterei) überschreiten. Zu diesen Unsicherheiten tragen insbesondere auch die regionalen Unterschiede in Ländern und Kommunen in der rechtlichen Handhabung und Strafverfolgungspraxis bei. Die Staatsanwaltschaft in München ging beispielsweise noch im Jahr 2003 davon aus, dass das einseitige Festsetzen der Arbeitszeiten durch den/die BordellbetreiberIn als so genannte dirigistische Zuhälterei zu werten und auch zu verfolgen ist.

Natürlich finden sich kaum BordellbesitzerInnen, die Prostituierte vertraglich anstellen, wenn sie sich selbst hierdurch der Gefahr der Strafverfolgung aussetzen. Insgesamt verhalten sich viele Beteiligte – Behörden, potenzielle ArbeitgeberInnen und Prostituierte – bis heute eher abwartend.

Eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 1. August 2003 (BGH 2 StR 186/03; BGHSt 48, 314 sowie NJW 2004, 81 ff.) hat zumindest zu einer rechtlichen Klärung beigetragen. Danach darf der/die BordellbetreiberIn 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 (vgl. hierzu oben S.5).

Die empirische Untersuchung von SoFFI K im Rahmen des Berichtes kommt zu dem Schluss, "dass die Möglichkeit abhängiger Beschäftigungsverhältnisse weiterverfolgt werden sollte, um die soziale und materielle Sicherheit von Prostituierten zu verbessern, auch wenn zurzeit die Mehrheit der Prostituierten selbstständig arbeiten möchte. Der mehrheitliche Wunsch von Prostituierten nach Selbstständigkeit (und Selbstbestimmung) sei jedoch ernst zu nehmen und sicherlich auf die spezifische Art der Tätigkeit zurückzuführen, die sehr persönlich, sehr intim und körperbezogen ist" (BMFSFJ 2007:19).

Für eine selbstständige Prostituierte gelten grundsätzlich alle sozialversicherungsrechtlichen Regelungen, die sich auf selbstständig Tätige erstrecken. Unabhängig von einer möglicherweise vorliegenden sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit hatten und haben Prostituierte die Möglichkeit, genauso wie andere Selbstständige, z.B. freiwillig Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung einzuzahlen. Selbstständig tätige Prostituierte hätten demnach auch schon vor Inkrafttreten des ProstG grundsätzlich freiwillige Beiträge oder auf Antrag Pflichtbeiträge in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlen können.

Es sollten grundsätzlich – auch laut Bericht der Bundesregierung – Überlegungen angestellt werden, "wie eine Tätigkeit in der Prostitution im rechtlichen Rahmen der Selbstständigkeit ausgestaltet werden kann und wie unter dem rechtlichen Vorzeichen der Selbstständigkeit die soziale Absicherung von Prostituierten gewährleistet und deren Arbeitsbedingungen als Selbstständige verbessert werden können" (BMFSFJ 2007:19). Konkretere Überlegungen hierzu bestehen zurzeit nicht. Laut Bericht sollen Prostituierte besser informiert und die "Kontrolldichte bezogen auf die Einhaltung von sozialversicherungsrechtlichen und steuerrechtlichen Pflichten in den Prostitutionsbetrieben" (BMFSFJ 2007:19) verbessert werden.

2.5.1 Einfluss der Konzessionierung

Mit der Einführung einer Konzessionierung, einer so genannten Erlaubnis- oder Genehmigungspflicht, würden für die Allgemeinheit entsprechende Regelungen zur Transparenz der Prostitutionsbetriebe geschaffen. Diese Regelungen sollten dem

schutzwürdigen Interesse von Prostituierten und Benutzern/Gästen dieser Betriebe dienen. Neben einer Art Zuverlässigkeitsprüfung für die BetreiberInnen, z.B. durch eine Überprüfung des Vorstrafenregisters (Ausnahmeregelungen müssten gegebenenfalls definiert werden) könnte dies mit entsprechenden Buchführungsvorschriften, baulichen Mindeststandards, mit dem Vertragsverhältnis zwischen Prostituierten und BetreiberInnen, mit einer Dokumentation der Beschäftigungsverhältnisse sowie mit Sicherheits- und Gesundheitsvorsorgestandards erreicht werden. Diese Regelungsmechanismen würden vor allem der Zielrichtung des Prostitutionsgesetzes entsprechen, die rechtliche Stellung der Prostituierten zu stärken.

Wobei hier natürlich einschränkend gesagt werden muss, dass dies auch für die dann eindeutig bestehende Verpflichtung der BetreiberInnen gelten würde, Personen im Hinblick auf ihren Aufenthaltsstatus oder ihre Arbeiterlaubnis zu kontrollieren. Diese Personen trotzdem arbeiten zu lassen, wäre damit jedoch zukünftig ein Schließungsgrund, so dass sich die meisten BetreiberInnen dies nicht mehr erlauben könnten und würden.

2.5.2 Hindernisse/Möglichkeiten zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Die Verbesserungen der Arbeitsbedingungen scheiterten bisher an einer Vielzahl ineinander greifender Faktoren, zum einen an der Unwissenheit, Ungewissheit und den Befürchtungen der Prostituierten sowie der BetreiberInnen. Zum anderen an den je nach Land und Kommunen uneinheitlichen rechtlichen Bedingungen und unterschiedlichen Strafverfolgungspraktiken. Gewerbe- wie Gaststätten- und Steuerrecht werden von den Ländern ausgeführt oder werden sogar kommunal ausgestaltet.

Zusätzlich hat sich die Rechtsprechung hier nicht eindeutig geäußert oder äußern wollen. Das hat auf allen Seiten ein zögerliches Verhalten provoziert. Insgesamt verhalten sich viele Beteiligte – Behörden, potenzielle ArbeitgeberInnen und Prostituierte – bis heute eher abwartend bis ängstlich. Ohne weitere Schritte und die Änderung der rechtlichen Grundlagen bleibt das Gesetz halbherzig oder wie Hydra, eine Berliner Prostituiertenorganisation, auf ihrer Website formuliert "eine pure Absichtserklärung".

Es müsste über weitere Maßnahmen nachgedacht und diese umgesetzt werden:

- Nachbesserung des § 181a StGB, denn potenzielle ArbeitgeberInnen brauchen Rechtssicherheit. Das neue Gesetz kann in diesem Punkt nicht greifen, wenn sich BordellbetreiberInnen durch Vorgabe von festen Arbeitszeiten, Einsatzorten und Preisen unter Umständen der Gefahr der Strafverfolgung (Zuhälterei) aussetzen. Frauen, die Arbeitsregelungen für unangemessen halten, könnten sich perspektivisch dann auch arbeitsrechtlich dagegen zur Wehr setzen.
- Streichung der Begriffe "Unsittlichkeit/Sittlichkeit" von Prostitution aus dem GastGG/Gewerberecht, Anerkennung als Gewerbe mit entsprechender Ausgestaltung

- Verbesserung der ausländerrechtlichen Situation von Migrantinnen, die in der Prostitution arbeiten, hinsichtlich Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung sowie anderen speziell die Prostitution betreffende Regelungen, z.B. bei der Gewerbsunzucht.
- Erlass von einheitlichen Durchführungsrichtlinien(Verfahrensvorschriften) zum ProstG (ähnlich wie im Ausländergesetz), Umsetzung durch die jeweils zuständigen Behörden
- Stichtagsregelung für die Anmeldung beim Finanzamt, keine rückwirkende Steuereintreibung.
- Stichtagsregelung bei der Sozialversicherung. Die Versicherungszeit, die rückwirkend angenommen und veranschlagt wird (Vorversicherungszeit), muss abgeschafft werden, da Prostituierte sich bislang nicht unter ihrer tatsächlichen Berufsbezeichnung versichern konnten.
- Überprüfen der Sperrgebietsverordnung, die bis heute Sperrbezirke und Toleranzzonen für Prostitution einrichtet. Stichwort: Ghettoisierung, dadurch kann eine Stigmatisierung und Kriminalisierung begünstigt werden. Angesichts des Gewerbe- und Baurechts bleibt zu prüfen, ob diese weiterhin notwendig ist.
- Überprüfen des Werbeverbots, welches vor der Konfrontation mit grob anstößigen sexuellen und belästigenden Handlungen und Formen der Werbung, die belästigen, schützen soll. Es besteht unverändert und wird als zulässige Berufsausübungsregel für Prostituierte betrachtet. Der Definitionsspielraum ist hier sehr weit.

Das Problem der meisten Prostituierten, so auch Frommels Schlussfolgerung, ist "nicht der persönlich ausgeübte Zwang, sondern die Zwänge des unkontrollierten Marktes. Sie finden einfach keine besseren Arbeitsbedingungen, also lassen sie sich auf die vorgefundenen ein. Verstärkt wird diese ungünstige Ausgangssituation durch die Tatsache, dass es keine Institution gibt, weder Huren-Beratungsstellen, noch Organisationen wie Verdi, die eine aktive Gewerkschaftspolitik machen und mit anwaltlicher Unterstützung eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen dieser (schein)selbstständig und unselbstständig tätigen Dienstleistenden erzwingen könnte. Es dominiert ein Schulterschluss zwischen oft kirchlichen Beratungsstellen, Polizei und an Sozialarbeit angelehnter Beratung" (Frommel 2006: 11). Diese sind häufig überwiegend in der Strafverfolgung oder Opferbetreuung tätig.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich gerade auch Menschen- und Frauenhandel erst dann mit strafrechtlichen Mitteln weitreichend und hinreichend verfolgen lässt, wenn ein entsprechender arbeits-, miet-, und zivilrechtlicher Unterbau geschaffen ist. Grundstandards müssen geschaffen werden, um Ausbeutung definieren zu können. "Lebenspraktisch hilft man konkret Betroffenen nur dann weiter, wenn man sie in die Lage versetzt, eigene zivile Rechte (im Zusammenhang mit oder außerhalb des Strafverfahrens) zu mobilisieren. So gesehen hat das ProstG lediglich eine Chance eröffnet, welche nicht genutzt wurde und vertan wird, wenn die derzeitige halbherzige Frauen- und Kriminalpolitik weiter geführt wird" (Frommel 2006:13).

„Die Lage von Prostituierten bzw. von Niedriglohnabhängigen lässt sich nicht grundlegend mit dem Strafrecht verbessern. Gegen eine opferorientierte Strafverfolgung ist nichts einzuwenden, wenn realistisch eingeschätzt und klar definiert wird, was Opferschutz bedeuten kann. Das Strafrecht kann allenfalls symbolisch Opfern und der Allgemeinheit Genugtuung verschaffen.“ (Frommel 2006:13). Ein Empowerment der Frauen und eine Verbesserung ihrer Lebens- und Arbeitssituation, ein Einklagen und Einfordern ihrer Rechte und ihres Lohnes können im Weiteren nur in zivil- und menschenrechtlicher Hinsicht geschehen. Ausschließlich über diesen Weg ließe sich die Situation für Prostituierte und andere Frauen nachhaltig verändern.

Letztendlich kann die Lage aller Prostituierten nur durch eine konsequente Legalisierung verbessert werden. Die "Strafverfolgung wäre dann auf diejenigen zu erstrecken, welche die steuerrechtlichen, gewerberechtlichen, arbeits- und mietrechtlichen Spielregeln verletzen. Die BetreiberInnen eines Bordells und diejenigen, die einen Straßenstrich organisieren, müssten sich den Regeln des sozialen Rechtsstaats unterwerfen. Nur dies könnte eine konsequente Disziplinierung kriminogener Männerbünde bewirken. Eine solche Kontrolle wäre mit Sicherheit den jetzigen Kriminalisierungsversuchen weit überlegen.“ (Frommel 2006:21).

3. Empfehlungen für die Fachberatungsstellen und KOK-Mitgliedsorganisationen

Das erklärte Ziel des 2002 geschaffenen Prostitutionsgesetzes war die Verbesserung der rechtlichen Stellung von deutschen wie ausländischen Prostituierten, die sich legal in Deutschland aufhalten und hier legal wie freiwillig die Arbeit aufnehmen (können), sowie die Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen. Die hierfür notwendigen Voraussetzungen sind im Grunde noch zu schaffen. Die Fixierung auf das Strafrecht ist offensichtlich zu einseitig. Sie verhindert eher ein Empowerment der Frauen und Männer in der Prostitution, so z.B., dass Standards für angemessene Bedingungen und gewerbliche Mieten gebildet werden.

Diese wünschenswerte, aber blockierte Herangehensweise erfordert allerdings eine Veränderung des Blickwinkels, der stärker die zivil- und gewerberechtlichen Frage- und Problemstellungen in den Fokus nimmt. Zu empfehlen und zu fordern sind Veränderungen in den Bereichen:

- Gewerberechtliche Genehmigungen, Veränderung der gewerberechtlichen und bauordnungsrechtlichen Kontrollen im gesamten Bundesgebiet
- Versteuerungen von Einnahmen als Selbstständige und als Gewerbetreibende
- Arbeitsverträge
- Mietrechtlicher Schutz
- Arbeitsrechtlicher Schutz
- Standards für angemessene Löhne und gewerbliche Mieten
- Standards für das Betreiben eines Bordells oder eines bordellähnlichen Gewerbebetriebs

Ausbeutung lässt sich nur dann wirklich definieren und feststellen, wenn Verträge existieren, Bücher geführt werden und die Polizei die Möglichkeiten hat, diese ökonomischen Zusammenhänge zu überprüfen. Maßstäbe und Durchschnittswerte müssen festlegbar sein.

Doch Ausbeutung lässt sich allein mit polizeilichen Mitteln nur schwer feststellen, wenn Finanzämter untätig bleiben. Das Zusammenwirken aller Behörden setzt aber auch voraus, dass die Rechtsstellung von Prostituierten der anderer ArbeitnehmerInnen und Selbständigen faktisch angenähert wird, so dass Prostituierte nicht nur theoretisch, sondern auch in der Realität die Möglichkeit haben, Anzeige gegen ausbeuterische Arbeitsbedingungen zu erstatten.

Nach Monika Frommels Einschätzung, die sicherlich zugespitzt sowie scharf formuliert, aber im Kern doch zutreffend ist, kommt eine bisherige Schwäche der professionellen Beratung der Betroffenen hinzu, "welche Zivilverfahren vermied und damit eine Klärung, welche Verträge und Absprachen (auch faktische Arbeitsverhältnisse) gegen das Verbot der `Ausbeutung` verstoßen und deshalb nichtig sind (§ 134 BGB). Offenbar dachten diejenigen, welche das ProstG hätten aktiv umsetzen müssen, mehr an den Ausstieg als die rechtliche Regulierung der Branche und versäumten es, die sozialen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, um BordellbetreiberInnen zu zwingen, Steuern und Sozialabgaben abzuführen. Auch der Versuch von Verdi über eine gewerkschaftliche Unterstützung nachzudenken, blieb vereinzelt und folgenlos. Das Recht des sexuellen Dienstleistungsgewerbes muss folglich erst noch geschrieben werden" (Frommel 2006:7).

Im Grundzug kann man dieser Einschätzung sicherlich folgen. Alle Beteiligten müssten sich wesentlich weitgehender mit diesem präventiven Ansatz beschäftigen. Das ProstG hat diese Möglichkeiten in einem ersten Schritt eröffnet.

4. Entwicklung und Formulierung von konkreten Maßnahmen

Konkrete Maßnahmen, wie im weiteren Verlauf mit dem ProstG umgegangen werden könnte, insbesondere im Hinblick auf die Fragestellung, u.a. der Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten, werden im Folgenden auf Grundlage des bisher Ausgeführten und unter Berücksichtigung der Vorschläge und Konzepte von ExpertInnen und Fachberatungsstellen (die im Anhang aufgeführt sind) entwickelt und dargelegt:

Der Fokus der rechtlichen und politischen Gestaltung müsste sich – das ist naheliegend - zukunftsprospektiv erweitern: von der Kriminalitätsbekämpfung, Täterverfolgung und dem Opferschutz, der Opferbetreuung, die immer nur im Nachgang erfolgen, auf ein Empowerment der betroffenen Frauen und Männer im Vorfeld. Das setzt legale und transparente Rahmenbedingungen und Rechte, die einklagbar sind, voraus, d.h. ein in allen Aspekten vollkommen legales Betreiben von Prostitution. Vergehen wie Nötigung, Körperverletzung, Vergewaltigung,

Freiheitsberaubung, Raub der Einnahmen sind bereits strafbar und wären nicht gefährdet.

Diese Schwerpunktverlagerung impliziert eine Veränderung des Blickwinkels, der stärker die zivil- und gewerberechtlichen Aspekte berücksichtigt, und damit auch eine Veränderung der inhaltlichen Auseinandersetzungen und der politischen Haltung.

Grundsätzlich kann festgehalten werden: Je mehr Transparenz, rechtliche Orientierungen und Standards es gibt, desto mehr selbst bestimmte Freiräume haben die einzelnen Frauen und desto eher können sie eigenen Rechte einfordern und durchsetzen. Gefordert sind deshalb klare rechtliche Regelungen der Gewerbefreiheit wie in anderen Branchen, übliche Offenlegungspflichten und – der Vergangenheit und Gegenwart der Branche geschuldet – ein von der Öffentlichkeit einzuforderndes zusätzliches Bemühen der Betriebe um Transparenz.

Die Gestaltung des Gewerberechts hätte auch Auswirkungen auf die Situation der Frauen, die von außerhalb der EU einreisen und hier als Selbstständige arbeiten wollen. Denn ohne eine gewerberechtliche Klarstellung und Regelung von Prostitution lässt sich im zweiten Schritt auch im Aufenthalts- und Arbeitsrecht für selbständige Prostituierte nichts regeln. Hier wäre zumindest zu prüfen, ob dann die Einreise und Arbeitsaufnahme von Frauen aus Ländern außerhalb der EU nicht in einer Form regelbar und unter Umständen legal ermöglicht werden könnte.

Es erscheint grundsätzlich ratsam und notwendig, auf kommunaler und Länderebene ein Gremium einzurichten, das sich regelmäßig trifft, um sich über die Sachlage, Probleme, Schwierigkeiten oder auch die Einhaltung der Standards auszutauschen und gemeinsame Lösungen zu finden. Diesem Gremium sollten BordellbetreiberInnen, VertreterInnen der Prostituierten sowie der entsprechenden Ämter/Behörden/Ministerien und Beratungsstellen angehören.

Eine Einhaltung von Standards und die Qualität der Betriebe sollte/könnte ebenfalls – neben den obligatorischen Überprüfungen durch Gewerbe- und Bauämter – auch durch ein unabhängiges Gremium anhand eines Bewertungssystems eingeschätzt werden. Unter Umständen könnte (in Zukunft) ein entsprechendes Qualitätssiegel verliehen und veröffentlicht werden.

Zu empfehlen sind⁹:

4.1 Anwendung des Gewerbe- und Gaststättenrechtes

Ausgehend davon, dass eine Sittenwidrigkeit sowie die Strafbarkeit der Prostitutionstätigkeit und des Betriebens entsprechender Einrichtungen grundsätzlich nicht mehr gegeben ist, sollte die volle Anwendung der Gewerbeordnung und des Gaststättengesetzes mit folgenden Auswirkungen erfolgen:

- Selbstständig arbeitende Prostituierte haben ihr Gewerbe nach § 14

⁹ Die nachfolgenden Empfehlungen sind teilweise den Empfehlungen des Runden Tisches in Frankfurt/Main entnommen.

Gewerbeordnung bei der zuständigen Behörde (Gewerberegister) anzuzeigen.

- Prostituierte, die außerhalb ihrer Betriebsstätte ohne vorhergehende Bestellung ihre Leistung anbieten (Straßenprostitution), bedürfen dann eigentlich einer Reisegewerbekarte (§ 55 ff. GewO). Hier sollte allerdings der Gesetzgeber gebeten werden zu prüfen, ob nicht eine Aufnahme in § 55 a Gewerbeordnung (Reisegewerbekartenfreie Tätigkeiten) aufgrund der eingeschränkten Schutzwirkung infolge der zivilrechtlichen Regelungen möglich ist.
- Die BetreiberInnen von Einrichtungen zur Prostitutionsausübung (vom Privatclub bis zum Großbordell) unterliegen der Anzeigepflicht nach § 14 Gewerbeordnung und damit auch der Zuverlässigkeitsprüfung.
- Die Ausübung der Prostitution im Zusammenhang mit einer Gaststätte stellt nicht mehr für sich allein automatisch einen Versagungs- bzw. Widerrufgrund nach § 4 Abs. 4 Gaststättengesetz dar, sofern „idealtypische“ Bedingungen vorliegen (Freiwilligkeit der Prostituierten, die auch sonst keinen Abhängigkeiten unterworfen sind; keine schädlichen Auswirkungen auf die Umgebung) mit der Folge, dass auch eine Gaststättenerlaubnis in Prostituiertenunterkünften erteilt werden kann.

4.2 Aufnahme einer Erlaubnispflicht für den Betrieb

Mit der Einführung einer Erlaubnispflicht (Konzessionierung) müssten neben der Zuverlässigkeitsprüfung für die BetreiberInnen auf der Grundlage der schutzwürdigen Interessen der Prostituierten, der Benutzer/Gäste dieser Betriebe und der Allgemeinheit entsprechende Regelungen zur Transparenz des Betriebes geschaffen werden. Dazu gehörten beispielsweise entsprechende Buchführungsvorschriften, bauliche Mindeststandards, Regelungen zu dem Vertragsverhältnis zwischen Prostituierten und BetreiberInnen, Dokumentation der Beschäftigungsverhältnisse, Sicherheits- und Gesundheitsvorsorgestandards usw.

Dieser Regelungsmechanismus würde der Zielrichtung des Prostitutionsgesetzes, wie oben bereits ausgeführt, entsprechen. Wobei hier natürlich einschränkend gesagt werden muss, dass dies auch für die dann eindeutig bestehende Verpflichtung der BetreiberInnen gelten würde, Personen im Hinblick auf ihren Aufenthaltsstatus oder ihre Arbeitserlaubnis zu kontrollieren. Personen, sofern sie die entsprechenden Papiere nicht vorweisen können, trotzdem arbeiten zu lassen, wäre damit zukünftig ein Schließungsgrund, so dass sich die meisten BetreiberInnen dies nicht mehr erlauben könnten und würden.

4.3 Zivilrechtliche Möglichkeiten

Bei ökonomisch ungleichgewichtigen (meist faktischen) Vertragsverhältnissen sollte eine zivilrechtliche Inhaltskontrolle über § 134 BGB (Nichtigkeit wegen gesetzwidriger Vereinbarungen) und über arbeits- und mietrechtliche Instrumente erfolgen.

Laut Frommel macht es zudem Sinn, den § 266 a StGB (Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt) zu nutzen, da diese Strafnorm auch die Pflicht von BordellbesitzerInnen und BetreiberInnen strafrechtlich implementieren könnte. Die BordellbetreiberInnen müssten nicht nur Steuern und Abgaben abführen, sondern würden sich darüber hinaus auch strafbar machen, wenn sie ihre Mieten so kalkulieren, dass die Prostituierte selbst gar nicht mehr in der Lage ist, noch mehr Abzüge wirtschaftlich zu verkraften – welches den eigentlichen „Zwang“ (durch Wucher) darstellen würde.

Mit dem ProstG sind jede Form der ausbeuterischen Prostitution und ausbeuterische Zuhälterei verboten. Nimmt man, laut Frommel, bei imaginären Forderungen (z.B. von angeblichen Schulden gegenüber "Vermittlern und Händler") den besser umsetzbaren Wuchertatbestand hinzu und legt den Maßstab des § 291 StGB zugrunde (deutliches Missverhältnis von Leistung und Gegenleistung), dann wäre bei einer zivilrechtlichen Inhaltskontrolle lediglich zu prüfen, was die Leistung und was die Gegenleistung war und ob diese in einem noch tolerierbaren Verhältnis zueinander stehen. So argumentiert jedenfalls die Rechtsprechung zu Wucher. Allerdings sind auch aus Sicht Frommels Strafverfahren wenig sinnvoll, weil aufgrund der Lebenssituation und der Umstände eine Beweisbarkeit nur schwer gegeben ist und die betroffenen Prostituierten nur strukturell unfreiwillig, aber nicht in einem beweisbaren Sinne „unfrei = gezwungen“ in ihre ökonomische Isolierung geraten sind. So wird laut Frommel die Zuhälterei §§ 180 a, 181 a StGB tendenziell nicht zu einer Verurteilung führen und auch der Wuchertatbestand des § 291 StGB häufig zu grob sein.

Frommel zufolge könnte aber im Hinblick auf die Durchsetzung zu Unrecht bestehender Forderungen sowie im Falle von Erpressung ein präventiver zivilrechtlicher Rechtsschutz aktiviert werden. Erst dann ließe sich ihrer Meinung nach beurteilen, ob die Einwilligung der Prostituierten in ungünstige Verträge relevant war. Schließlich lassen sich objektive Maßstäbe wie Vergleichsmieten bzw. vergleichbare Regeln in anderen Branchen auch finden (Derartige Analogieschlüsse verbietet das Strafrecht, aber nicht das Zivilrecht).

Seit der Abschaffung des Sittenwidrigkeitsverdikttes kann zudem auch zivilrechtlich das zu viel Geleistete zurückverlangt werden.

Die Frage ist, wieso Beratungsstellen von Prostituierten, die in irgendeiner Form ausgebeutet werden, ihre Professionalität nicht auch in dieser Hinsicht nutzen und nicht über langfristig angelegte rechtliche, bzw. zivilrechtliche Strategien gemeinsam mit JuristInnen nachdenken – wie sie dies auch in der Opferbetreuung tun? Sicherlich ist eine Zivilklage vor allem für illegal hier arbeitende Menschen nicht ganz so einfach durchzuführen. Und dennoch wäre selbst hier zu schauen, welche Möglichkeiten bestehen. Legal arbeitende Prostituierte könnten in jedem Fall in diesem Sinne unterstützt und in ihren zivilen Rechten gestärkt werden.

So ist es Frommel zufolge beispielsweise vollkommen legal, dass ImmobilienbesitzerInnen im Rotlichtmilieu ihre oft heruntergekommenen "Herbergen" an BordellbetreiberInnen zu einem hohen Preis verpachten und immense

Mieteinnahmen von den Frauen (120-160 Euro am Tag) fordern. Diese völlig überbeuerten Vermietungen stellt Frommels Meinung nach eine Form der legalen Ausbeutung dar und könnten z.B. durch Klagen aufgrund des Wucherparagrafen (§138 BGB) zurückgedrängt werden. Dies könnte zumindest als ein möglicher Ansatz durchdacht werden.

Damit könnte auch der im Strafrecht wiederholt genannte, zunächst sehr unbestimmte Begriff der Ausbeutung präzisiert werden und eine Orientierung durch zivilrechtliche Gerichtsentscheidungen über z.B. berechnete Miethöhen und andere Leistungen für die Prostituierten analog des sonstigen Privatmiet- und des Arbeitsrechts entstehen.

4.4 Ausländerrechtliche Möglichkeiten

Die ausländerrechtlichen Möglichkeiten sind sehr eingeschränkt:

4.4.1 Bei selbstständiger Tätigkeit

Prostituierte, die selbstständig erwerbstätig arbeiten wollen, sollen ihre Tätigkeit als Gewerbe anmelden (anzeigen) können. Damit werden gewerberechtlich und über das Gewerberecht die Voraussetzungen zur Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung zur Ausübung der Prostitution von Nicht EU-BürgerInnen geschaffen.

Denn offensichtlich entspricht es dem Willen des Gesetzgebers, dass die Ausübung der Prostitution weder eine sittenwidrige noch sozial unwerte Tätigkeit darstellt. Zur Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung zur Ausübung der Prostitution als selbstständige Erwerbstätigkeit ist es jedoch notwendig, dass die Gewerbeordnung für diese Tätigkeit vollinhaltlich angewendet wird und selbstständig erwerbstätige Prostituierte ihr Gewerbe gemäß § 14 Gewerbeordnung bei der zuständigen Behörde anzeigen können. Unter dieser Voraussetzung ist die Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung zur selbstständigen Erwerbstätigkeit ohne weitere Änderung der ausländerrechtlichen Normen grundsätzlich möglich.

Momentan ist dies jedoch grundsätzlich noch ausgeklammert, da Prostitution nicht als Erwerbstätigkeit im Ausländerrecht anerkannt wird und damit "durchdekliniert" wurde.

Die Bedingungen und auch Ausnahmeregelungen hinsichtlich der aktuellen ausländerrechtlichen Regelungen müssten juristisch hierfür im Detail sicherlich noch mal überprüft werden.

4.4.2 Bei unselbstständiger Tätigkeit

Die Aufnahme und Ausübung der Prostitution im Arbeitnehmerverhältnis nach der Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Nicht EU-Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (BeschV) sollte erlaubt werden.

Die Aufnahme der Tätigkeit der Prostitution als unselbstständige Erwerbstätigkeit in die BeschV ist zwingende Voraussetzung für die ausländerrechtliche Genehmigung

von Einreise und anschließendem Aufenthalt einer Nicht EU-Prostituierten, die unselbstständig tätig werden will.

4.5 Standards

Standards zielen darauf ab, Arbeitsplätze in der Prostitution so zu gestalten, dass die Einrichtung und die Rahmenbedingungen in den Betrieben ein professionelles und sicheres Arbeiten gewährleisten. Diese Standards richten sich in erster Linie an BetreiberInnen von Einrichtungen, in denen Frauen und Männer der Prostitution nachgehen. Sie können sich aber auch weitergehend auf die Arbeit und die Angebote der Prostituierten selbst beziehen.

Zum einen sollten gesetzliche Mindeststandards, wie sie sich z. B. aus Arbeitsstättenverordnungen und baurechtlichen Vorschriften ergeben, festgelegt werden. Zum anderen können weitere Standards auch als Selbstverpflichtung vereinbart werden, z.B. im Rahmen eines Zertifizierungsprozesses oder am Ende eines Runden Tisches auf lokaler oder Landes-/Bundes-Ebene.

Hier seien nur beispielhaft einige Möglichkeiten aufgeführt. Sie sind den Empfehlungen des Frankfurter Runden Tisches zur Prostitution¹⁰ entnommen¹¹:

4.5.1 Respektierung des Rechts auf Selbstbestimmung

Die BetreiberInnen der Einrichtungen, in denen Frauen und/oder Männer der Prostitution nachgehen, sehen sich dem Recht der Prostituierten auf Selbstbestimmung verpflichtet. Dazu zählt das unveräußerliche Recht, freiwillig zu arbeiten, d.h. nicht zum Verkehr mit bestimmten Personen, nicht zu ungeschütztem Geschlechtsverkehr und nicht zum Genuss von Alkohol oder sonstigen Suchtmitteln gezwungen zu werden. Die selbstbestimmte körperliche und geistige Integrität der beschäftigten Personen wird respektiert. Die Einbehaltung von Pässen und persönlichen Dokumenten ist grundsätzlich nicht zulässig.

4.5.2 Gesundheitsfürsorge für in der Prostitution tätige Frauen und Männer

Die in Bordellbetrieben arbeitenden Frauen bzw. Männer tragen die Verantwortung für ihre Gesundheit. Dazu sorgen die BetreiberInnen der Einrichtungen, in denen Frauen und Männer der Prostitution nachgehen, für Sicherheit, Hygiene und präventiven Schutz der Gesundheit sowohl der Prostituierten als auch ihrer Kunden und beteiligen sich an gesundheitlichen Aufklärungskampagnen.

Sie befürworten und unterstützen sichere Sexualpraktiken der Prostituierten und ermöglichen es ihnen, sich regelmäßig bei einer Stelle ihrer Wahl medizinisch untersuchen und sich hinsichtlich der mit ihrer Tätigkeit verbundenen Gesundheitsrisiken aufklären zu lassen.

¹⁰ Der Runde Tisch in Frankfurt/Main bestand von 2000-2002 und tagte regelmäßig. Es bestanden Unterarbeitsgruppen zu verschiedenen Themen. TeilnehmerInnen waren: agisra, Doña Carmen (bis Sept. 2001), FiM, KISS, Tamara, Amt für multikulturelle Angelegenheiten, Anwaltschaft Frankfurt, Dezernat IV, Frauenreferat, Jugend- und Sozialamt, Ordnungsamt, Ordnungsamt/Ausländerbehörde, Polizeipräsidium Stadt Frankfurt, Rechts- und Versicherungsamt, Staatsanwaltschaft beim Landgericht Frankfurt a.M., Stadtgesundheitsamt, Kommunale Ausländervertretung, CDU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen.

¹¹ Diese entsprechen nicht notwendigerweise der Mehrheitsmeinung der KOK-Mitgliedsorganisationen.

4.5.3 Gebäudeanforderungen

Die Anforderungen beziehen sich auf den Brandschutz, die Ausstattung der Zimmer/sanitäre Einrichtungen und die Sicherheitseinrichtungen sowie die Ausstattung des Betriebes und können entsprechend ausgestaltet und angepasst werden.

4.5.4 Betreuung

Hier können die Sicherheit, der Ablauf und die Organisation näher ausgestaltet werden, z.B. könnten Öffnungszeiten und Ruhezeiten für Bordelle, etwa zwei bis sechs Stunden in den frühen Morgenstunden, verbindlich festgelegt werden. Auch Bordellbetriebe "graben" sich durch den enormen Konkurrenzdruck das "Wasser gegenseitig ab".

4.5.5 Selbstorganisation von Prostituierten

Die BordellbetreiberInnen werden verpflichtet, den Frauen bzw. Männern die Möglichkeit einzuräumen, sich zu organisieren, um u.a. ihre Interessen hinsichtlich der Arbeitsbedingungen gegenüber den BetreiberInnen einzubringen. Dabei ist der Status – selbstständige Tätigkeit oder angestellte Tätigkeit – zu berücksichtigen.

4.5.6 Zugangsrecht von Beratungs- und Interessenvertretungen

VertreterInnen von Beratungs- und Interessenvertretungen sowie VertreterInnen des Gesundheitsamtes erhalten nach Absprache mit den BetreibernInnen Zugang zu den Betrieben.

4.5.7 Qualitätssicherung

Die Einhaltung der festgelegten Bestimmungen für bauliche Anlagen und Räume besonderer Art oder Nutzung wird von behördlicher Seite regelmäßig überprüft. Um die Rechte von MieterInnen in Bordellbetrieben und BetreiberInnen dieser Einrichtungen gleichermaßen sicherzustellen, wird der Abschluss eines Gewerbe-Mietvertrages empfohlen.

Eine Einhaltung von Standards und die Qualität der Betriebe sollte/könnte ebenfalls – neben den obligatorischen Überprüfungen durch Gewerbe- und Bauämter – auch durch ein unabhängiges Gremium anhand eines Bewertungssystems eingeschätzt werden. Unter Umständen könnte (in Zukunft) ein entsprechendes Qualitätssiegel verliehen und veröffentlicht werden.

5. Zusammenfassender Überblick über konkrete Empfehlungen und Maßnahmen

Forderungen	Begründungen	Ziele
Grundlegende Standards		
Einführung von Qualitätsstandards	Erarbeitung von Grundlagen, Diskussionen, Austausch, Enttabuisierung Verbesserung der Gebäude und Betreuung, Förderung der Selbstorganisation der in den Betrieben Beschäftigten /Tätigen	Respektierung des Rechts auf Selbstbestimmung der in der Prostitution tätigen Frauen und Männer Zugangsrecht von Beratungs- und Interessenvertretungen
Erlass von einheitlichen Durchführungsrichtlinien zum ProstG	Unterschiedliche Handhabungen in den Bundesländern, Rechtsunsicherheiten	Rechtssicherheit, Transparenz
Gewerbe-/ Gaststättenrecht und Baurecht		
Streichung der Begriffe "Unsittlichkeit/Sittlichkeit" aus dem GastG / Gewerberecht, gewerberechtliche Genehmigungen, Veränderung der gewerberechtlichen und bauordnungsrechtlichen Kontrollen im gesamten Bundesgebiet	Höhere Rechtssicherheit, Transparenz, bessere Überprüfungs- und Kontrollmöglichkeiten, mietrechtlicher Schutz	Stärkung der Selbstbestimmung der Frauen, klare, festgelegte Arbeitsbedingungen, Standards für angemessene gewerbliche Mieten, Transparenz für die Kunden
Überprüfung der Sperrgebietsverordnungen	Überprüfung von Ghettoisierung, dadurch kann eine Stigmatisierung und Kriminalisierung begünstigt werden, Sonderregelung.	Regelung des Arbeitsbereichs über die üblichen Kontrollen wie in anderen Branchen auch, Normalisierung
Arbeitsrechtliche Möglichkeiten		
Selbständige oder Gewerbetreibende oder Angestellte	Anwendung des jeweils geltenden Rechts, entzieht Ausbeutung die Grundlage	Arbeitsrechtlicher Schutz, Arbeitsverträge, Standards für angemessene Löhne
Nachbesserung des § 181a StGB (Zuhälterei)	Die Neufassung schließt nicht aus, dass ArbeitgeberInnen von Prostituierten der Zuhälterei angeklagt werden können. Potenzielle ArbeitgeberInnen brauchen aber Rechtssicherheit.	Transparente Arbeitsbedingungen, auch für die Frauen, Stärkung ihrer Rechte. Frauen, die Arbeitsregelungen für unangemessen halten, könnten sich perspektivisch dann auch arbeitsrechtlich dagegen zur Wehr setzen.

Steuerrechtliche Möglichkeiten		
Stichtagsregelung für die Anmeldung beim Finanzamt und bei der Sozialversicherung.	keine rückwirkende Steuer- oder Geldeintreibung.	Prostituierte melden sich an, sichern sich ab, auch im Alter
Abschaffung der Vorversicherungszeit	Prostituierte konnten sich bislang nicht unter ihrer tatsächlichen Berufsbezeichnung versichern.	Prostituierte melden sich an, sichern sich ab, Gesundheitsfürsorge für in der Prostitution tätige Frauen und Männer
Versteuerungen von Einnahmen als Selbständige und als Gewerbetreibende oder Arbeitsverträge als Unselbständige	Ausbeutung lässt sich nur definieren und feststellen, wenn Verträge existieren, Bücher geführt werden und die Polizei die Möglichkeiten hat, diese ökonomischen Zusammenhänge zu überprüfen.	Standards für angemessene Löhne und gewerbliche Mieten, arbeitsrechtlicher Schutz
Zivilrechtliche Möglichkeiten		
Zivilrechtliche Klagen aufgrund von Wucher (Miethöhen, andere Leistungen für Prostituierte, Lohnforderungen etc.)	Präzisierung des auch im Strafrecht vorkommenden Begriffs der Ausbeutung, analog des sonstigen Privatmiet- und des Arbeitsrechts	Empowerment der Frauen, Festlegung von angemessenen Mietpreisen etc., wirksames Vorgehen gegen Ausbeutung
Ausländerrechtliche Möglichkeiten		
Aufnahme und Ausübung der Prostitution im Arbeitnehmerverhältnis nach der Ausländerbeschäftigungsverordnung	Aufnahme der Tätigkeit der Prostitution als unselbstständige Erwerbstätigkeit, um die Einreise und den anschließenden Aufenthalt einer unselbstständig tätig werden wollenden Prostituierten ausländerrechtlich genehmigen zu können.	Verbesserung der rechtlichen Situation von Migrantinnen in der Prostitution, Empowerment
Anmeldung/Anzeigen der Prostitution als Gewerbe von selbstständig erwerbstätigen Prostituierten	Schaffung der gewerberechtlichen Voraussetzungen zur Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung zur Ausübung der Prostitution	Verbesserung der rechtlichen Situation von Migrantinnen in der Prostitution, Empowerment.

Es erscheint grundsätzlich ratsam und notwendig, auf kommunaler, Länder- wie Bundesebene ein Gremium einzurichten, das sich regelmäßig trifft, um sich über die Sachlage, Probleme, Schwierigkeiten oder auch die Einhaltung der Standards auszutauschen und gemeinsame Lösungen zu finden. Diesem Gremium sollten

VertreterInnen der Prostituiertenorganisationen, BordellbetreibernInnen, der entsprechenden Ämter/Behörden/Ministerien und der Beratungsstellen angehören.

Grundsätzlich kann festgehalten werden: Je mehr Transparenz, rechtliche Orientierungen und Standards es gibt, desto mehr selbst bestimmte Freiräume haben die einzelnen Frauen und desto eher können sie eigene Rechte einfordern und durchsetzen. Gefordert sind deshalb klare rechtliche Regelungen der Gewerbefreiheit wie in anderen Branchen, übliche Offenlegungspflichten und – der Vergangenheit und Gegenwart der Branche geschuldet – ein von der Öffentlichkeit einzuforderndes zusätzliches Bemühen der Betriebe um Transparenz.

Zur Autorin

Christiane Howe (1962), Diplom Soziologin und Gesprächsberaterin, Berlin. Sie führt zurzeit ein EU-Forschungsprojekt der TU Berlin über die Umsetzung des AGG hinsichtlich geschlechtsspezifischer und ethnischer Diskriminierungen durch und ist bei context e.V., einem Netzwerk zu Fragen der Migration, Prostitution und Menschen-/Frauenrechte, tätig. Sie hat in mehreren Forschungsprojekten, u.a. der DFG zum Thema "Wirkungsgefüge von Raum und Geschlecht am Beispiel der Prostitution in Frankfurt am Main" gearbeitet und gerade ein EU-Forschungsprojekt zum Thema "Zur Nachfrage nach ausländischen Prostituierten im Kontext von Menschenhandel" abgeschlossen. Zu den Themen Migration, Geschlechterverhältnis, Prostitution, Hausarbeit und Menschenhandel hat sie vielfach publiziert.

Sie war zuvor lange Jahre Mitarbeiterin von agisra e.V. und Vorstandsfrau im bundesweiten KOK - Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozeß e.V. Aktuell ist sie Mitglied im Bundesvorstand von pro familia und im Aufsichtsrat der Heinrich Böll Stiftung in Berlin.

Kontaktadresse: context e.V. ● Amnesty for Women ● Große Bergstrasse 231 ● 22767 Hamburg ● Email: ch.howe@context-cps.de

Literatur

- Arbeitsgruppe Milieu, Prostitution, Menschenhandel des Kommunalen Kriminalpräventionsrates Hannover (September 2007): Erlaubnispflicht für Bordelle Prostitution als gewerbliche Tätigkeit. Hannover
- AG-Recht der deutschen Hurenbewegung (2004): Stellungnahme: Zwei Jahre ProstG. Nürnberg
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ, Hrsg.) (2007): Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz - ProstG). Berlin
- Bundesverband sexueller Dienstleistungen (2005): Gute Geschäfte - rechtliches ABC der Prostitution (Broschüre). Berlin
- Deutscher Bundestag Drucksache 14/7174 - 14. Wahlperiode 2001: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss). Berlin
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2005): Grundlegende Informationen zur Besteuerung für ein verschwiegenes Gewerbe. Düsseldorf
- Frommel, Monika (2006): Menschen- und Frauenhandel - welche Interventionsmöglichkeiten wären aus kriminologischer Sicht sinnvoll? (Verschrifteter Vortrag, Prof. Dr. Monika Frommel ist seit 1992 Direktorin des Kriminologischen Instituts der CA- Universität) Kiel
- Howe, Christiane (2007): Demand of Stolen Lives: Researching the Demand Side of Trafficking Nationaler Bericht - Deutschland Oktober 2007, EU-Forschungsprojekt AGIS (bisher unveröffentlicht). Hamburg
- Hydra (2007): Rechtliche Situation. Berlin. Website: <http://www.hydra-ev.org>
- Runder Tisch zur Prostitution in Frankfurt am Main (2002): Empfehlungen an die Stadtverordnetenversammlung

Anhang

Prostitutionsgesetz

Artikel 1 Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten

(Prostitutionsgesetz - ProstG - Das Gesetz ist seit dem 01. Jan. 2002 in Kraft.)

§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. Weitere Einwendungen oder Einreden sind ausgeschlossen.

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

§ 180 a StGB Ausbeutung von Prostituierten

(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. einen anderen, dem er zur Ausübung der Prostitution Wohnung gewährt, zur Prostitution anhält oder im Hinblick auf sie ausbeutet.

§ 181 a StGB Zuhälterei

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..

Straftaten gegen die persönliche Freiheit:

§ 232 Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung,

(1) Wer eine andere Person unter Ausnutzung einer Zwangslage oder der Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder dazu bringt, sexuelle Handlungen, durch die sie ausgebeutet wird, an oder vor dem Täter oder einem Dritten vorzunehmen oder von dem Täter oder einem Dritten an sich vornehmen zu lassen, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. Ebenso wird bestraft, wer eine Person unter einundzwanzig Jahren zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder zu den sonst in Satz 1 bezeichneten sexuellen Handlungen bringt.

(2) Der Versuch ist strafbar.

(3) Auf Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren ist zu erkennen, wenn 1. das Opfer der Tat ein Kind (§ 176 Abs. 1) ist, 2. der Täter das Opfer bei der Tat körperlich schwer misshandelt oder durch die Tat in die Gefahr des Todes bringt oder 3. der Täter die Tat gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, begeht.

(4) Nach Absatz 3 wird auch bestraft, wer 1. eine andere Person mit Gewalt, durch Drohung mit einem empfindlichen Übel oder durch List zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder zu den sonst in Absatz 1 Satz 1 bezeichneten sexuellen Handlungen bringt oder 2. sich einer anderen Person mit Gewalt, durch Drohung mit einem empfindlichen Übel oder durch List bemächtigt, um sie zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution oder zu den sonst in Absatz 1 Satz 1 bezeichneten sexuellen Handlungen zu bringen.

(5) In minder schweren Fällen des Absatzes 1 ist auf Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren, in minder schweren Fällen der Absätze 3 und 4 ist auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu erkennen.

§ 233 Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft

(1) Wer eine andere Person unter Ausnutzung einer Zwangslage oder der Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, in Sklaverei, Leibeigenschaft oder Schuldknechtschaft oder zur Aufnahme oder Fortsetzung einer Beschäftigung bei ihm oder einem Dritten zu Arbeitsbedingungen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu den Arbeitsbedingungen anderer Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer stehen, welche die gleiche oder eine vergleichbare Tätigkeit ausüben, bringt, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft. Ebenso wird bestraft, wer eine Person unter einundzwanzig Jahren in Sklaverei, Leibeigenschaft oder Schuldknechtschaft oder zur Aufnahme oder Fortsetzung einer in Satz 1 bezeichneten Beschäftigung bringt.

(2) Der Versuch ist strafbar.

(3) § 232 Abs. 3 bis 5 gilt entsprechend.

§ 233a Förderung des Menschenhandels

(1) Wer einem Menschenhandel nach § 232 oder § 233 Vorschub leistet, indem er eine andere Person anwirbt, befördert, weitergibt, beherbergt oder aufnimmt, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

(2) Auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren ist zu erkennen, wenn 1. das Opfer der Tat ein Kind (§ 176 Abs. 1) ist, 2. der Täter das Opfer bei der Tat körperlich schwer misshandelt oder durch die Tat in die Gefahr des Todes bringt oder 3. der Täter die Tat mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel oder gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, begeht.

(3) Der Versuch ist strafbar.