



Die Ministerin

MGEPA Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

An die
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



**Für die Ausschüsse für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation
sowie für Arbeit, Gesundheit und Soziales und den
Innenausschuss**

29. Oktober 2014

Abschlussbericht Runder Tisch Prostitution Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

dem Runden Tisch Prostitution NRW ist in einem vierjährigen Prozess
eine fundierte Aufarbeitung der Thematik gelungen.

Der Abschlussbericht enthält als Ergebnis des Dialogs mit über 70
Fachleuten aus Wissenschaft, kommunaler Praxis, Beratungs-
infrastruktur und Menschen aus der Branche selbst einen einzigartigen
Fundus an Wissen über die vielfältigen Aspekte der Prostitution.

In der gegenwärtigen Debatte um eine Reform des Prostitutions-
gesetzes liefert der Abschlussbericht wichtige Impulse und enthält
auch Empfehlungen zu den politisch aktuell diskutierten Fragen.

Für die Weiterleitung dieses Schreibens an die Mitglieder der o.g.
Ausschüsse wäre ich Ihnen dankbar.

Mit freundlichen Grüßen

Barbara Steffens

Horionplatz 1
40213 Düsseldorf
www.mgepa.nrw.de

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
barbara.steffens@mgepa.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 704, 709
und 719 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

Der Runde Tisch Prostitution Nordrhein-Westfalen

Abschlussbericht

Auftrag, Herausforderungen
und Ergebnisse

verabschiedet am 08.10.2014

Vorwort

Der Runde Tisch Prostitution Nordrhein-Westfalen hat sich als gelungener partizipativer Prozess erwiesen, der auf dem schwierigen Themenfeld der Prostitution auf innovative Weise eine einzigartige Wissensbasis geschaffen hat. Er hat damit nicht nur einen bundesweiten Bekanntheitsgrad erlangt, sondern ist auch in verschiedenen fachlichen Publikationen sowie in der allgemeinen Presseberichterstattung gewürdigt worden. Und dies, obwohl bis zum Zeitpunkt des vorliegenden Berichtes noch keine Veröffentlichung seiner Ergebnisse im Detail erfolgt war. Die Tatsache, dass sich eine Ministerialverwaltung im Dialog mit rund 70 Fachleuten aus Wissenschaft und Praxis über einen Zeitraum von nahezu vier Jahren um eine grundsätzliche Aufarbeitung einer Thematik bemüht, durchbricht die administrative Routine. Dies umso mehr, als es bei Prostitution um ein schwieriges Thema geht und die Einbeziehung von Menschen aus der Sexarbeit sowie von Freiern von nicht wenigen als Tabubruch, in jedem Fall aber als mutiger Schritt erlebt wurde. Dies war nur möglich durch den klaren politischen Auftrag aus Koalitionsvertrag und Kabinett. Aber auch der nordrhein-westfälische Landtag, bei dem sich Ausschüsse und Fraktionen immer wieder über den Stand der Arbeiten des Runden Tisches berichten ließen, hat das Gremium zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt.

Nicht wenige Mitglieder des Runden Tisches haben zurück gespiegelt, dass sie die Teilnahme an diesem Prozess als ungewöhnlich bereichernd erlebt haben. Dies zeigte sich auch an der „Abstimmung mit den Füßen“ – der Runde Tisch konnte bei jeder seiner Sitzungen auf rege Teilnahme und konstruktive Mitarbeit seiner Mitglieder setzen. Waren vereinzelt zu Beginn Skepsis oder Abwehr zu spüren, entwickelten sich zunehmend Interesse und Engagement. Bewusste oder auch unbewusste innere Bilder gerieten ins Wanken, manche Sitzungen wurden durchaus als emotional sehr bewegend erlebt. Insofern ist es dem Runden Tisch Prostitution gelungen, nicht nur zu einer fachlichen Kompetenzerweiterung beizutragen; er hat auch Veränderungen von ethischen Positionen bewirkt.

Claudia Zimmermann-Schwartz

Leiterin Runder Tisch Prostitution

INHALT

I. DER RUNDE TISCH PROSTITUTION NRW	4
1. Politischer Auftrag	4
2. Leitgedanken	4
3. Rechtliche Ausgangslage	4
4. Mitglieder	5
5. Rolle und Prozess	6
6. Flankierende Maßnahmen	7
7. Vorlage des Berichtes	8
II. DIE HERAUSFORDERUNG	9
1. Vorurteile, Mythen, Vermischung von Themen	9
2. Wertvorstellungen	9
3. Gleichstellungspolitischer Kontext	10
4. Konsequenzen für die Arbeit des Runden Tisches Prostitution	10
III. DISKUSSIONEN, ERKENNTNISSE UND EMPFEHLUNGEN	13
1. Allgemeines	13
1.1 Prostitution, Erscheinungsformen, Daten und Fakten	13
1.2 Prostitution, ein dynamischer Markt	15
1.3 Bewertung	16
1.4 Der Runde Tisch empfiehlt	16
2. Stellung von Prostituierten	18
2.1 Ausgangssituation	18
2.2 „Empowerment“	18
2.3 Professionalisierung	19
2.4 Zielgruppengerechte Beratung und Unterstützung – die Beratungsstellen am Runden Tisch	21
2.5 Ein Beispiel für innovative zielgruppenspezifische Maßnahmen	23
2.6 Herausforderung Internet	24
2.7 Zugangsvoraussetzungen für die Aufnahme der Tätigkeit in der Prostitution	25
2.8 Soziale Absicherung	25
2.9 Der Runde Tisch empfiehlt	28
3. Bordelle und bordellähnliche Betriebe	30
3.1 Blick auf die Praxis	30
3.2 Regulierung von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben	31
3.3 Baurechtliche Fragen	36
3.4 Der Runde Tisch empfiehlt	38
4. Straßenprostitution	40
4.1 Herausforderung für Kommunen	40
4.2 Praxisbeispiel Essen	43
4.3 Lösungsszenarien	44
4.4 Der Runde Tisch empfiehlt	45

5. Gesundheitlicher Schutz	47
5.1 Gesundheitliche Lage von Prostituierten	47
5.2 Gesundheitliche Belastungen und Gefährdungen	48
5.3 Armutsprostitution	49
5.4 Mann-männliche Prostitution	50
5.5 Beschaffungsprostitution	51
5.6 Riskante Sexualpraktiken	51
5.7 Arbeit der Gesundheitsämter	52
5.8 Praxisbeispiel Köln	52
5.9 Möglichkeiten zur Stärkung der Gesundheit von Prostituierten	53
5.10 Einführung von Pflichtuntersuchungen	54
5.11 Kondompflicht	54
5.12 Präventionsarbeit in der Beratungspraxis	55
5.13 Der Runde Tisch empfiehlt	56
6. Schutz vor Gewalt, Bekämpfung von Menschenhandel	57
6.1 Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung als eigenständiges Politikfeld	57
6.2 Die Bedeutung des Prostitutionsgesetzes und der begleitenden strafrechtlichen Reformen für die Verfolgung von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung	57
6.3 Legislativer Handlungsbedarf im Polizei- bzw. Strafrecht zur Verbesserung der Ermittlungstätigkeit?	59
6.4 Legislativer Handlungsbedarf im Strafrecht zur Verbesserung des Schutzes von Prostituierten vor Gewalt und Ausbeutung?	60
6.5 Der Runde Tisch empfiehlt	61
7. Steuern	63
7.1 Bundessteuern	63
7.2 Düsseldorfer Verfahren	65
7.3 Situation zu Bundessteuern bundesweit	66
7.4 Bewertungen und Erfahrungen zu Bundessteuern aus der Praxis	67
7.5 Kommunale Aufwandsteuer	68
7.6 Bewertungen und Erfahrungen zur Sexsteuer aus der Praxis	69
7.7 Der Runde Tisch empfiehlt	70
8. Notwendigkeit einer breiten wissenschaftlichen ethischen Debatte	72
8.1 Stigmatisierung von Prostituierten – eines der Hauptprobleme bei den Bemühungen um eine Stärkung ihrer Position	72
8.2 Entwicklung und Veränderung ethischer Positionen im Prozess	72
8.3 Freier	73
8.4 Sexualassistenz, Sexualbegleitung	75
8.5 Der Runde Tisch empfiehlt	76
IV. SCHLUSSBEMERKUNG	78
ANHANG	79

I. Der Runde Tisch Prostitution NRW

1. Politischer Auftrag

Um die Umsetzung des Prostitutionsgesetzes des Bundes in Nordrhein-Westfalen voranzubringen, wurde im Koalitionsvertrag zwischen den Regierungsfractionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen von Juli 2010 die Einrichtung eines Runden Tisches Prostitution vereinbart, der ein Handlungskonzept für notwendige landesrechtliche Anpassungen erarbeiten soll.

Dieser politische Auftrag wurde von der rot-grünen Landesregierung frühzeitig aufgegriffen: Bereits mit Kabinettsbeschluss vom 14.12.2010 billigte sie die Einrichtung des Gremiums und beauftragte die Ministerin für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen, hierfür die Federführung zu übernehmen.

2. Leitgedanken

Aus der Kabinettsentscheidung werden auch die rechtlichen und politischen Leitgedanken deutlich, mit denen die Landesregierung die Einrichtung des Runden Tisches Prostitution verbindet: Leitbild ist für sie eine emanzipierte Gesellschaft ohne Ausgrenzung. Dies beinhaltet auch, dass die freie Entscheidung von Menschen für eine Tätigkeit in der Prostitution zu respektieren ist und vom bestehenden Recht geschützt werden muss. Wer diesen Beruf ausüben will, soll dies unter rechtsstaatlichen und menschenwürdigen Bedingungen tun. Der Landesregierung geht es um die Stärkung des Selbstbestimmungsrechts von Prostituierten, die Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen und den Schutz vor Gewalt.

Die Landesregierung sieht in diesen Maßnahmen auch einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Menschenhandel und zur Aufdeckung des Dunkelfeldes.

3. Rechtliche Ausgangslage

Da sich der Auftrag an den Runde Tisch Prostitution auf eine „Umsetzung des Prostitutionsgesetzes“ bezieht, ist ein Blick auf die rechtliche Ausgangslage notwendig.

Das Prostitutionsgesetz vom 01.01.2002 wurde vom Bundesgesetzgeber mit der Intention verabschiedet, die rechtliche Stellung der Prostituierten zu verbessern.

Mit der Beseitigung der sogenannten „Sittenwidrigkeit“ zivilrechtlicher Verträge über sexuelle Dienstleistungen erhielten Prostituierte einen einklagbaren Anspruch auf das vereinbarte Honorar sowie – in einem Beschäftigungsverhältnis – Zugang zur Sozialversicherung. Mit dem Gesetz war auch die Er-

wartung verknüpft, kriminellen Begleiterscheinungen der Prostitution den Boden zu entziehen. Gleichzeitig wurde die bis zum Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes strafbare Förderung der Prostitution gem. § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB gestrichen. Das hat zur Folge, dass seither die Förderung von Prostitution nur noch strafbar ist, wenn dadurch die persönliche oder wirtschaftliche Bewegungsfreiheit von Prostituierten beeinträchtigt wird (§ 181a Abs. 2 StGB). Damit steht der Herstellung besserer Arbeitsbedingungen in Bordellbetrieben kein gesetzliches Verbot mehr entgegen.

Die Ergebnisse der im Auftrag der Bundesregierung im Jahr 2007 veröffentlichten Evaluation des Prostitutionsgesetzes haben jedoch deutlich gemacht, dass die Ziele des Gesetzes nur zu einem begrenzten Teil erreicht wurden:

Insbesondere führte das Streichen der Sittenwidrigkeit im Zivilrecht nicht dazu, dass Prostitution gesellschaftlich anders bewertet oder anerkannt wird. So ist es durch das Gesetz zwar gelungen, die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Abschluss sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen, doch tatsächlich gibt es in der Praxis kaum messbare Wirkungen. Nur ein Prozent aller Prostituierten hat einen Arbeitsvertrag. 87 Prozent der Prostituierten sind laut Evaluation zwar krankenversichert, davon aber 93 Prozent nicht als Prostituierte. Weniger als die Hälfte der befragten Prostituierten verfügt über eine Rentenversicherung oder eine anderweitige private Altersvorsorge.

Der Ausstieg aus der Prostitution und der Umstieg in eine andere Tätigkeit sind durch das Gesetz nicht erkennbar verbessert worden. Auch ein kriminalitätsmindernder Effekt war nicht nachweisbar, eine Erschwernis der Verfolgung von Menschenhandel oder Zwangsprostitution aber ebenfalls nicht eingetreten (siehe Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes, BMFSFJ, Januar 2007).

Im Rahmen der Evaluation wurde auch deutlich, dass die im Zivil- und Strafrecht getroffenen gesetzlichen Änderungen nur eine geringe Ausstrahlung auf andere Rechtsgebiete, wie z.B. das Gewerbe-, das Bau- oder das Ordnungswidrigkeitenrecht, entfalten konnten. Die Verwaltungspraxis ist uneinheitlich und führt nach diesem Befund zu Rechtsunsicherheit bei allen Beteiligten.

So lässt sich feststellen, dass mit dem Prostitutionsgesetz von 2002 zwar ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung der Situation von Prostituierten unternommen wurde, Zielgenauigkeit und Wirksamkeit der Regelungen aber zumindest teilweise in Frage stehen. Damit kann es – in Modifikation des Auftrags aus der Koalitionsvereinbarung – nicht (nur) um landesrechtliche Anpassungen gehen; primär ist Bundesrecht gefragt.

4. Mitglieder

Da der Runde Tisch vom Kabinett als eigenständiges, unabhängiges Gremium mit klar beschriebenen Auftrag eingesetzt wurde, sollten Mitglieder solche Personen sein, die aufgrund ihrer fachlichen Ausrichtung und ihrer Einbindung in wichtige Organisationen besondere Sachnähe zur Thematik zeigen. Der Status der Mitglieder wurde als unabhängig definiert.

Nach Vorgesprächen, zahlreichen Interessenbekundungen für eine Teilnahme und aufgrund eines intensiven Abwägungsprozesses ergab sich eine Zusammensetzung des Runden Tisches, mit der erstmals alle wichtigen Akteurinnen und Akteure auf Landesebene eingebunden werden.

So gehören dem Gremium als ständige Mitglieder die für die berührten Gebiete fachlich jeweils zuständigen Landesressorts MGEPA, JM, FM, MIK, MAIS, MBWSV, MFKJKS, die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene, die Stadt Dortmund, vertreten durch die Leiterin der Gewerbeabteilung des Ordnungsamtes, Beratungsstellen für Prostituierte bzw. Opfer von Menschenhandel (Kober, Sozialdienst kath. Frauen Dortmund; Mitternachtsmission Dortmund; AIDS-Hilfe Essen e.V./LAG männliche Prostitution), die LAG Recht/Prostitution, die LAG kommunaler Frauenbüros/ Gleichstellungsstellen und zwei Prostituierte an.

Weitere sachkundige Personen wurden themenbezogen eingeladen. Auf diese Weise profitierte der Runde Tisch von wissenschaftlicher Expertise ebenso wie von Erfahrungen aus der Praxis. Der Runde Tisch bot zudem Vertretungen unterschiedlichster Segmente des Sexgewerbes ein Forum, Erfahrungen und Einschätzungen zur Prostitution aus unterschiedlichen Blickwinkeln mitzuteilen.

Vorsitzende des Runden Tisches ist die Leiterin der Emanzipationsabteilung des MGEPA, die die Sitzungen auch moderierte. Das zuständige Fachreferat des MGEPA fungierte als Geschäftsstelle, die die Sitzungen organisatorisch und inhaltlich vor- und nachbereitete.

5. Rolle und Prozess

Der Runde Tisch Prostitution versteht sich als unabhängiges Gremium, das – in der Zusammensetzung bundesweit einmalig – eine fundierte Aufarbeitung der Thematik für Nordrhein-Westfalen leisten will. Angestrebt wurde für den gesamten Prozess eine wissensbasierte ethische Debatte.

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass es über Umfang und Erscheinungsformen von Prostitution kaum belastbare Informationen oder Daten gibt, die zu einer realistischen Wahrnehmung und Bewertung führen könnten, entschied sich das Gremium für eine prozesshafte Arbeitsweise: In 14 Sitzungen wurden über 70 Sachverständige aus Wissenschaft und Praxis zu einzelnen Schwerpunktthemen im weiten Feld sexueller Dienstleistungen gehört. Insbesondere wurden auch Menschen aus der Sexarbeit um Stellungnahme gebeten.

Die Sitzungen dienten dazu, unterschiedlichste Sichtweisen kennenzulernen, sich ihnen zu nähern und sie möglichst in gemeinsame Konzepte zu integrieren. Die aus den jeweiligen Rollen erwachsenden unterschiedlichen Perspektiven mussten immer wieder transparent gemacht und eingebracht werden. Kompromisse waren ein not-

wendiger Bestandteil gemeinsamer Positionen. Wichtig war, prostitutionsspezifisches Wissen zunächst zu erwerben und ständig zu erweitern. Nur so konnte Einblick in verschiedenste Bereiche von Prostitution genommen werden, um auf dieser Grundlage eine angemessene Bewertung von Problemlagen zu leisten und daraus Lösungsvorschläge zu entwickeln.

6. Flankierende Maßnahmen

Begleitend zur Arbeit im Plenum des Runden Tisches erfolgten weitere Aktivitäten einzelner Mitglieder, um zusätzliche Erkenntnisse zu gewinnen.

So informierte die Leiterin des Runden Tisches Prostitution den Runden Tisch „Internationaler Menschenhandel mit ausländischen Frauen und Mädchen in Nordrhein-Westfalen“ über die Entstehungsgeschichte und die Arbeit des neuen Gremiums.

Zu den Mitgliedern des „Runden Tisches Menschenhandel“, der bereits in den 1990er Jahren eingerichtet wurde, gehören u.a. die landesgeförderten acht Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel. Sie haben in ihrer täglichen Arbeit über die aufsuchende Sozialarbeit und Streetwork Zugang zu Frauen, die sowohl unter Zwang, aber auch freiwillig der Prostitution nachgehen.

Die Fachberatungsstellen berichteten in diesem Zuge über ihre Erfahrungen mit verstärkten Streetwork-Aktivitäten im Prostitutionsmilieu und die individuelle fachliche Betreuung ihrer Klientel. Die Einrichtung des Runden Tisches Prostitution und der von der Landesregierung eingeschlagene Weg der wissensbasierten differenzierten Auseinandersetzung mit dem Thema Prostitution wurden einhellig begrüßt. Gerade die Auseinandersetzung mit den fließenden Grenzen zwischen freiwilliger Prostitution und Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung sei notwendig. Durchweg wurde der Runde Tisch Prostitution als Unterstützung der eigenen Arbeit wahrgenommen.

Weiterhin fand eine vertiefende fachliche Auseinandersetzung – je nach originärer Ressortzuständigkeit – in Unterarbeitsgruppen oder auf andere Weise zu den Schwerpunktthemen „Armutsmigration“, „Soziale Sicherung“, „Prostitution und Baurecht“, „Prostitution und Gewerberecht“ sowie „Pauschalsteuer für Sexarbeiter und Sexarbeiterinnen“ statt. Die Ergebnisse fanden, soweit der Stand der Arbeiten es erlaubte, Eingang in die Arbeit des Runden Tisches.

Daneben gab es begleitende Praxisbesuche:

Um einen ergänzenden Eindruck von verschiedenen Erscheinungsformen der Prostitution zu erhalten, wurden von der Leiterin des Runden Tisches und dem zuständigen Fachreferat Ortstermine in einem großen Laufhaus in Köln, auf dem Straßenstrich in Dortmund vor seiner Schließung, auf dem Straßenstrich in Essen, in mehreren Bordellen im Bordellviertel in Duisburg und in einem Wohnungsbordell in Bochum durchgeführt. Die Besuche fanden stets in Begleitung von Beratungsstellen für Prostituierte und kommunalen Vertretungen (insbesondere von Gesundheitsämtern) statt. Alle Begleitpersonen verfügten über Kontakte zur örtlichen Prostitutionsszene und gute Kenntnisse von den jeweili-

gen Gegebenheiten und ermöglichten es somit, dass Räumlichkeiten besichtigt und Gespräche mit Sexarbeiterinnen sowie Betreiberinnen und Betreibern geführt werden konnten.

7. Vorlage des Berichtes

Der Runde Tisch Prostitution legt nunmehr ein Papier vor, in dem Diskussionen, Erkenntnisse und Empfehlungen festgehalten sind. Sofern in einzelnen Fragen kein Konsens der Mitglieder untereinander erzielt werden konnte, wird dies offengelegt.

Prozess- und Rollenklarheit sind gewahrt: Dem Selbstverständnis des Gremiums entsprechend agieren die Mitglieder zwar vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen Profession, verfügen jedoch nicht über das Mandat, mit bindender Wirkung für die von ihnen jeweils Vertretenen zu sprechen. So bleiben etwa für die Landesregierung Ressorthoheit und Kabinettentscheidungen vorrangig. Auch war es für den Bereich der sexuellen Dienstleistungen objektiv nicht möglich, Menschen zu gewinnen, die für sämtliche in der Branche existierenden Segmente sprechen können.

Damit ist der Bericht das originäre Produkt des unabhängigen Gremiums Runder Tisch Prostitution. Dem Auftrag entsprechend sollen die Empfehlungen dem Kabinett vorgelegt werden.

II. Die Herausforderung

1. Vorurteile, Mythen, Vermischung von Themen

Prostitution ist ein Thema, das viele Menschen bewegt. Gleichwohl ist der öffentliche wie private Diskurs von Vorurteilen und Mythen bestimmt. Die mediale Darstellung bewegt sich zwischen Voyeurismus und Tabuisierung, Skandalisierung und Bagatelisierung. Fast regelmäßig findet eine Vermischung von Themen statt: Am häufigsten ist die pauschale Gleichsetzung von Prostitution mit Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung; aber auch Probleme wie sexuell übertragbare Krankheiten, Sucht oder mangelnde Integration nach Migration werden von vielen Menschen automatisch mit Prostitution verbunden. Auch wenn Prostitution nicht selten mit solchen Faktoren einhergeht, besteht dieser Zusammenhang nicht zwangsläufig. Trotz der veränderten Rechtslage durch das Prostitutionsgesetz von 2002, mit dem die „Sittenwidrigkeit“ abgeschafft wurde, hat sich die Debatte nicht wesentlich verändert; sie ist noch immer von einem moralisierenden Duktus bestimmt.

2. Wertvorstellungen

Prostitution berührt mit ihrer engen Beziehung zu Sexualität einen Bereich, der in besonderer Weise von persönlichen Wertentscheidungen geprägt ist. Die jeweilige ethische Einstellung zu Prostitution verdient als Ausdruck des Persönlichkeitsrechts Respekt und ist zu achten. Auffallend ist, dass die gesellschaftliche Bewertung von Prostitution je nach historischem, politischem, kulturellem oder religiösem Kontext variiert und starkem Wandel unterworfen ist. Bereits ein vergleichender Blick auf die Europäische Union zeigt, dass es auch gegenwärtig sehr unterschiedliche Modelle dafür gibt, wie eine Gesellschaft mit Prostitution umgehen kann. Diametral gegenüber stehen sich dabei Länder, die die Nachfrage nach Prostitution mit Sanktionen bewehren (z.B. Schweden) und andere, in denen Prostitution legalisiert ist, aber staatlich kontrolliert wird (z.B. Niederlande). Dabei ist die Situation nicht statisch: Nicht nur Frankreich verzeichnet eine kontroverse gesellschaftliche Auseinandersetzung über die Einführung einer Freierbestrafung nach schwedischem Vorbild, auch in der Bundesrepublik ist in den letzten Jahren der Ruf nach einer Rücknahme des Prostitutionsgesetzes und nach Regelungen zur Einengung der Ausübung von Prostitution lauter geworden. Im Februar 2014 forderte das Europäische Parlament in einer nicht bindenden Resolution die EU-Staaten auf, sie sollten die Nachfrage nach Prostitution durch die Einführung einer Freierbestrafung eindämmen, da nicht nur Zwangsprostitution, sondern auch freiwillige sexuelle Dienstleistungen gegen Bezahlung die Menschenrechte und die Würde des Menschen verletzen.

3. Gleichstellungspolitischer Kontext

Anfang Oktober 2013 startete die Publizistin Alice Schwarzer einen „Appell gegen Prostitution“, in dem sie eine Rücknahme des Prostitutionsgesetzes forderte. Durch das Gesetz sei Deutschland „zu Europas Drehscheibe für Frauenhandel und zum Paradies der Sextouristen aus den Nachbarländern“ geworden. Es gehe mittelfristig um Eindämmung und langfristig um die Abschaffung von Prostitution. Denn sie sei der Sklaverei gleichzusetzen, diene der Ausbeutung und zugleich Fortschreibung der traditionell gewachsenen Ungleichheit zwischen Männern und Frauen und degradiere Frauen zum „käuflichen Geschlecht“. Zu den Erstunterzeichnerinnen des Appells gehörten neben zahlreichen prominenten Persönlichkeiten auch Frauenpolitikerinnen sowie Bundessprecherinnen der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten.

Der „Appell gegen Prostitution“ ist ein aktuelles und markantes Beispiel dafür, dass die Wertedebatte um Prostitution vornehmlich im gleichstellungspolitischen Kontext geführt wird. Mit der Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht und die Würde von Frauen lässt sich jedoch auch die konträre Position begründen, wie sie die internationale „Hurenbewegung“ formuliert: Danach trägt Prostitution ebenso wie die unsichtbare Hausarbeit zum Funktionieren der Gesellschaft bei. Die eigenständige Entscheidung einer Person für „Sexarbeit“ ist zu akzeptieren, die generelle Zuweisung eines Opferstatus hingegen entmündigt sie und macht sie zum Objekt. Die Frau verkauft nicht „sich“ oder ihren Körper, sondern eine Dienstleistung. Und die beklagten Phänomene wie rechtsfreie Grauzonen, ungeschützte, ausbeuterische Arbeitsverhältnisse und Übergriffe erwachsen erst aus Tabuisierung, Stigmatisierung und Kriminalisierung von Sexarbeit. Folgerichtig rief der 2013 neu gegründete Berufsverband für erotische und sexuelle Dienstleistungen Ende Oktober 2013 zu einer Gegenresolution auf, „Appell FÜR Prostitution“, in der er sich insbesondere gegen die Gleichsetzung von Prostitution mit Menschenhandel wendet. Auch dieser Appell wurde von Politikerinnen und Politikern sowie zahlreichen bekannten Persönlichkeiten unterzeichnet.

4. Konsequenzen für die Arbeit des Runden Tisches Prostitution

Der Runde Tisch trägt bereits durch seine Zusammensetzung – Leitung durch die für Frauenpolitik zuständige Abteilungsleiterin des MGEPA, ständige Mitgliedschaft der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten – dem gleichstellungspolitischen Kontext Rechnung. Darüber hinaus verständigte sich der Runde Tisch darauf, eine breite und offene Diskussion zu führen: es sollten auch Menschen gehört werden, die dem Prostitutionsgesetz und seiner weiteren Umset-

zung kritisch gegenüber stehen. So waren etwa SOLWODI und TERRE DES FEMMES zu Gast.

In einer Sitzung beschäftigte sich der Runde Tisch eingehend mit der Situation in Schweden, wo die Mehrheit der Bevölkerung das dortige Gesetz zur Strafbarkeit des Erwerbs sexueller Dienstleistungen unterstützt. Die Referentin erläuterte, dass der dortige Blick auf Prostitution eingebettet sei in ein generelles Verständnis von Geschlechtergleichheit als hohem sozialem Wert, dem Prostitution zuwiderlaufe. Dies sei auf den ersten Blick überzeugend, es handele sich um eine klare und konsequente ethische Position. Bei näherem Hinsehen aber sei zu konstatieren, dass die Rechtslage erhebliche negative Effekte für die weiterhin tätigen Prostituierten mit sich brächte, obwohl diese nach dem Willen des Gesetzgebers keine Bestrafung zu befürchten haben. Zum einen müsse der Ansatz, nur den Freier trafen Sanktionen, die Prostituierte bleibe außen vor, als ein theoretisches Konstrukt eingestuft werden; denn mit der Aufdeckung der Prostitution verliere die Frau regelmäßig Kunden und damit nicht selten ihre Existenzgrundlage. Der automatisch zuerkannte Opferstatus bedeute Stigmatisierung und Stereotypisierung, ein selbstbewusstes Auftreten als selbstbestimmte Prostituierte sei ihr nicht möglich. Dieser Status rufe ein Gefühl von Machtlosigkeit hervor, dem auch real entspreche, dass bei den jeweiligen gesetzgeberischen Schritten keine Einbeziehung von Prostituierten erfolgt sei. Generell bedeute Sexarbeit unter diesen Bedingungen, riskant zu arbeiten: Misstrauen gegenüber Polizei und Behörden und der Umgang mit gestressten Kunden an versteckten, nicht selten gefährlichen Orten erhöhten die Gefahr, Gewalt ausgeliefert zu sein und von Zuhältern erpresst zu werden. Im Übrigen sei die Regelung ein „Klassengesetz“, Prostituierte in Escort-Agenturen würden nicht kontrolliert, wohlhabende Kunden fänden immer Wege, nicht entdeckt zu werden, und mann-männliche Prostitution sei nicht betroffen, sondern würde dem Bereich „homosexuelle Lebensweisen“ zugeordnet.

Am Runden Tisch gab es niemanden, der das schwedische Modell als übertragbar und wünschenswert favorisierte. Soweit eine Gesellschaft ohne Prostitution als erstrebenswert bewertet wurde, wurde dies allenfalls als individuelle Vision, nicht aber als Richtschnur politischen Handelns angesehen.

Bei der Frage der Abgrenzung von Menschenhandel und Prostitution als frei gewählter Tätigkeit fand der Runde Tisch für sich den Konsens, dass zwischen diesen beiden Polen die Grenzen in der Praxis fließend sind. Auch wenn nicht zu verkennen ist, dass Prostitution als voraussetzungslose Tätigkeit oft von Migrantinnen ausgeübt wird, deren Situation von Armut, Sprachbarrieren, niedrigem Bildungsstand und schlechtem Gesundheitszustand gekennzeichnet ist, so sieht der Runde Tisch auch

bei Vorliegen derartiger Umstände noch keine Zwangsprostitution. Auch ökonomischer Druck lässt noch Entscheidungsspielräume offen, die die Annahme einer freigeählten Tätigkeit rechtfertigen. Wo diese Freiwilligkeit nicht mehr gegeben ist, sollte nicht von Prostitution, sondern von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung im Sinne des Strafgesetzbuchs gesprochen werden.

Gerade weil das Thema Prostitution in besonderem Maße individuelle ethische Grundpositionen berührt, verabredeten die Mitglieder des Runden Tisches, gemeinsam auf ein offenes, respektvolles Miteinander hinzuwirken. Nur in einer Atmosphäre gegenseitiger Toleranz, bei der auch individuell nicht akzeptable Positionen anderer geduldet würden, könnte eine weiterführende Bearbeitung der Thematik gelingen. Zudem bestand der Anspruch, Menschen, die Dienstleistungen in der Prostitution anbieten, wie auch solchen, die diese nachfragen, ein Forum zu geben. Deshalb verständigte sich der Runde Tisch zunächst auf ein Selbstverständnispapier, in dem seine Rolle, der angestrebte Prozess und die Grundsätze der Zusammenarbeit definiert wurden (www.mgepa.nrw.de/emanzipation/frauen/frau_und_beruf/runder_tisch_prostitution/index.php).

III. Diskussionen, Erkenntnisse und Empfehlungen

1. Allgemeines

1.1 Prostitution, Erscheinungsformen, Daten und Fakten

Begreift man Prostitution als „sexuelle Dienstleistung gegen Geld“, so ist mit dieser Basisdefinition ein weites Feld eröffnet. Prostitution findet an unterschiedlichsten Orten und in verschiedensten Formen statt. Am sichtbarsten auf der Straße, sei es auf einem speziell ausgewiesenen Terrain, gegebenenfalls in sogenannten „Verrichtungsboxen“, im „Love-Mobil“, sei es an traditionellen oder sich neu entwickelnden Standorten, nicht selten auch innerhalb eines Sperrgebiets geduldet. Der größere Teil der Prostitution vollzieht sich jedoch in geschlossenen Räumen, je nach der Privatheit des Ambientes mehr oder weniger erkennbar für Außenstehende. Beispielhaft genannt seien Laufhäuser, Eroscenter, S/M-Studios, Bars, Clubs, Anbahnungslokale, Pornokinos, Saunen und Massageinstitute ebenso wie Büroräume, Wohn- und Geschäftshäuser. Zunehmend findet die Anbahnung über das Internet statt.

Während die allgemeine Vorstellung vor allem oder sogar ausschließlich von der weiblichen Prostituierten und dem männlichen Freier ausgeht, spielt in der sozialen Wirklichkeit mann-männliche Prostitution – sowohl Prostituierte als auch Kunde sind Männer – eine nicht unerhebliche Rolle. Mit dem Stricher auf der Straße oder in sogenannten Stricher kneipen und dem eher als Escort in geschlossenen Räumen agierenden Call Boy lassen sich typisierend zwei wichtige Prostitutionsformen identifizieren. Auch die Prostitution transsexueller Menschen ist ein eigenes Marktsegment.

Alle Versuche am Runden Tisch, exakte Daten zur Quantität von Prostitution insgesamt beziehungsweise zu einzelnen Bereichen zu erhalten, waren nur bedingt erfolgreich. Die in der Öffentlichkeit vielfach genannte Zahl von 400.000 Prostituierten bundesweit lässt sich wissenschaftlich nicht erhärten und wurde auch als Schätzwert am Runden Tisch unterschiedlich bewertet. Für Nordrhein-Westfalen wurden Zahlen von 25.000 - 45.000 (für weibliche Prostituierte) veranschlagt. Noch schwieriger, da noch stärker tabuisiert, ist eine Einschätzung der Verbreitung mann-männlicher Prostitution; der häufiger genannte Wert von 10 Prozent am Gesamtanteil der Prostitution muss als wenig valider Schätzwert eingestuft werden. Dass auch für die Prostitution transsexueller Menschen eine nicht unerhebliche Nachfrage besteht, zeigt nicht zuletzt die Tatsache, dass ein Kölner Laufhaus für Transsexuelle eine eigene Etage vorhält. Zum Umfang der Prostitution Transsexueller lässt sich allenfalls auf Erhebungen von TAMPEP aus dem Jahr 2009 Bezug nehmen, wonach 6 Prozent der in

Europa tätigen Prostituierten transsexuell sind und überwiegend aus dem Ausland stammen (The European Network for HIV/STI Prevention and Health Promotion among Migrant Sex Workers; www.tampep.eu).

Diesem lückenhaften statistischen Befund entspricht die übereinstimmende Kritik sämtlicher gehörter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an einer unbefriedigenden Forschungslage. Untersuchungen betreffen häufig nur eine kleine, spezielle Personengruppe, so dass sich ihre Ergebnisse nicht übertragen lassen; oder aber es geht um einen speziellen Kontext (z.B. HIV-Prävention); oder die Forschung ist durch mangelnde Kontinuität gekennzeichnet bzw. veraltet. Dies legt das Fazit nahe, dass offenbar bisher nur ein geringes Interesse an einer systematischen Aufhellung des großen Bereichs Prostitution seitens möglicher Auftraggeber bestand. Darüber hinaus begegnet jede Forschung dem Problem, dass nicht wenige Prostituierte ihre Tätigkeit wegen tatsächlicher oder befürchteter Stigmatisierung nicht aufdecken möchten und damit nicht oder allenfalls nur unter besonderen Bedingungen zu einer Beteiligung an wissenschaftlichen Untersuchungen bereit sind.

Bei näherer Befassung mit der Materie zeigte sich auch, dass der Begriff der Prostitution unscharf ist. Ist z.B. bezahlter Telefonsex oder Webcam-Sex Prostitution, obwohl doch keine körperliche Berührung stattfindet? Wie ist es mit Sexualassistenz und Sexualbegleitung, bei denen Personen – insbesondere älteren Menschen oder Menschen mit Behinderung – die Möglichkeit geboten wird, eine erfülltere und selbstbestimmte Sexualität zu erleben?

Geht es um die Definition von Prostitution, so können sich Außen- und Innensicht erheblich unterscheiden. So handelt es sich bei der Stricherprostitution in der Regel um Armutsprostitution als Überlebensstrategie, bei der keine Identifizierung mit der Tätigkeit besteht. Ähnlich grenzen sich drogenabhängige, häufig mehrfach abhängige Frauen und Mädchen, die der Beschaffungsprostitution nachgehen, von professioneller Prostitution ab. Beiden Gruppen ist gemeinsam, dass sie in der eigenen Szene erhebliche Stigmatisierung erfahren.

Darüber hinaus gibt es fließende Übergänge. Viel diskutiert ist die Grenze zum Menschenhandel zur sexualisierten Ausbeutung – es gibt Graubereiche der Freiwilligkeit, insbesondere bedingt durch ökonomische Zwänge oder psychische Abhängigkeiten, ohne dass die entsprechenden Straftatbestände erfüllt sind. Aber auch das Kriterium der „Bezahlung“ ist weit interpretierbar, es muss sich hier nicht nur um Geld handeln. Wie offen die Grenzen zwischen privater und kommerzieller Sexualität sein können, zeigt beispielhaft das Internetportal „PlanetRomeo“, auf dem private Kontaktanzeigen neben klar ausgewiesenen professionellen Escort-Angeboten zu finden sind.

1.2 Prostitution, ein dynamischer Markt

Ist es schon ein ambitionierter Versuch, den Status Quo von Prostitution annähernd abzubilden, so erhöhen sich die Schwierigkeiten nochmals dadurch, dass es sich um einen sehr dynamischen Markt handelt.

In den letzten Jahren ist durch die EU-Osterweiterung die Armutsprostitution, insbesondere im Bereich der Straßenprostitution, in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gelangt. Kennzeichnend für diesen Personenkreis, Bürgerinnen und Bürger der EU, sind vielfach fehlende Sprachkenntnisse, mangelnde Gesundheitsvorsorge sowie generell prekäre Lebens- und Arbeitsbedingungen. In Nordrhein-Westfalen sind einige Kommunen wie etwa Duisburg, Dortmund, Köln besonders betroffen und vor große sozial-, integrations- und ordnungspolitische Herausforderungen gestellt. Das Bild von Prostitution wird für viele Bürgerinnen und Bürger maßgeblich von den hier sichtbaren Problemen geprägt. Allerdings ist dies kein neues Phänomen: Die Durchlässigkeit von Grenzen und die Möglichkeit weltweiter Mobilität haben immer schon dazu geführt, dass Migrantinnen und Migranten in Deutschland als Prostituierte arbeiten. Am Runden Tisch wurde auf die „Wellen“ dieser Bewegungen etwa bei Afrikanerinnen oder Südamerikanerinnen verwiesen.

Am Runden Tisch wurden auffällige Veränderungen in der Bordellszene geschildert. Zum einen lässt sich ein Trend hin zu aufwändigen Angeboten in Richtung Wellness verzeichnen. Andererseits gibt es immer mehr Großbetriebe mit betriebswirtschaftlichen Konzepten, die auf maximalen Profit ausgerichtet sind; Flatrate-Angebote sind dafür ein besonders markantes Beispiel. Auffällig ist auch, dass immer mehr Betreiberinnen und Betreiber nicht aus dem Milieu kommen, auf eine gute Zusammenarbeit mit Polizei und Finanzamt setzen und sich erkennbar darum bemühen, Prostitution aus der Grauzone zu holen und gesellschaftliche Akzeptanz zu erlangen. Bordelle veranstalten „Tage der offenen Tür“, es gibt Aktionen wie „Kunst im Bordell“.

Der wichtigste Faktor für dynamische Veränderungen aber ist das Internet; der Runde Tisch hat sich deshalb intensiv in einer speziellen Sitzung damit befasst. Die zunehmende Digitalisierung der Gesellschaft mit den damit einhergehenden fundamentalen Veränderungen wirkt sich auch im Bereich der Prostitution aus. So hat sich längst die Werbung für sexuelle Dienstleistungen weitgehend von Printanzeigen auf Internet-Plattformen verlagert. Die virtuelle Anbahnung erfolgt anonym, sie ist für beide Seiten wesentlich niedrigschwelliger als eine Kontaktaufnahme im realen Raum. Das Angebot für den Indoor-Bereich vergrößert sich ständig, es wird immer differenzierter und transparenter. Neben Internetplattformen, die nach Regionen und speziellen Sparten differenzieren, bilden sich zunehmend interaktive Foren, in denen auch direkte Kommunikation stattfindet („Pay-Sex goes Social Media“). Inserentinnen

und Inserenten stellen selbst Inhalte ein in Form von Chats, Sex-Cams, Fotos und Texten, wobei die Ansprüche der User steigen (mehr Informationen, bessere Fotos/Videos, Einbeziehung im Wege von „Versteigerungen“, Bewertungstools usw.). Freier-Foren, Chat- und Datingportale bieten Prostitutionskunden die Möglichkeit, sich zu einer virtuellen Gemeinschaft zusammen zu finden. Damit tritt erstmals die Nachfrageseite, der Freier, als Interessengruppe in Erscheinung. Auch Prostituierte nutzen das Internet zum Austausch und zur Vernetzung. Generell ist durch das Internet Prostitution in geschlossenen Räumen auch für Außenstehende sichtbar geworden. Wer Einblick in das Angebot haben will, kann sich diesen durch einen in der Regel kostenlosen Klick auf die entsprechenden Websites verschaffen. Nach sachverständiger Einschätzung ist davon auszugehen, dass durch den leichteren Zugang zu Prostitution vermehrt Menschen bereit sind, sexuelle Dienstleistungen nachzufragen wie auch anzubieten.

1.3 Bewertung

Am Runden Tisch wurde schnell deutlich, dass sich ein Anspruch, einen Gesamtüberblick über das große Feld der Prostitution zu erhalten, objektiv nicht erfüllen lassen würde. Ein großer Vorteil bestand allerdings darin, durch die Zusammenführung wissenschaftlicher, administrativer und politischer Expertise viele Facetten zu erhellen und zumindest in Teilen zu einem Mosaik zusammen zu führen. Auch die Menschen aus der Sexarbeit, die zu Gast waren, betonten stets, dass ihr Einblick auf den jeweiligen Bereich beschränkt und damit notwendigerweise begrenzt sei. Auffallend war, dass sich nicht wenige Sachverständige am Runden Tisch zum ersten Mal begegneten und austauschten. Das Aufzeigen und Kennenlernen der unterschiedlichsten Perspektiven, ihr gleichberechtigtes Nebeneinander – seien es die polizeiliche Sicht, die Erfahrungen aus der Beratungsarbeit oder der wissenschaftliche Blick – ermöglichten es dem Runden Tisch, die Komplexität von Prostitution zu begreifen und zumindest einige Bereiche näher und differenzierter kennen zu lernen.

1.4 Der Runde Tisch empfiehlt

1. Das Wissen über Prostitution ist begrenzt. Die Schließung von Forschungslücken ist ebenso anzustreben wie ein gesellschaftliches Klima, das es Menschen in der Prostitution erlaubt, ihre Tätigkeit offen zu legen.
2. Angesichts der Komplexität von Prostitution verbieten sich „einfache Lösungen“. Dem sollte stärker als bisher in der politischen und medialen Debatte Rechnung getragen werden.

3. Eine umfassende Regulierung von Prostitution ist nicht möglich. Es kann immer nur um Annäherungen an die Wirklichkeit und die Regelung von Teilbereichen gehen. Sinnvoll kann dabei ein abgestuftes Vorgehen sein.
4. Bei der Regulierung von Teilsegmenten des Wirtschaftsbereichs Prostitution wird sorgfältig abzuwägen sein, wo welcher konkrete Regelungsbedarf besteht, wo eine Gleichbehandlung einzelner Segmente geboten und wo eine Differenzierung angezeigt ist.
5. Ein besonderes Augenmerk ist auf Entwicklungen durch das Internet zu richten.

2. Stellung von Prostituierten

2.1 Ausgangssituation

Mit dem Prostitutionsgesetz von 2002 und dem zeitgleich im Strafrecht eingeleiteten Paradigmenwechsel vom „Schutz vor der Prostitution“ zum „Schutz in der Prostitution“ hat der Bundesgesetzgeber eine rechtliche Neubewertung getroffen: danach ist die Entscheidung von Menschen, in der Prostitution tätig zu sein, zu respektieren. Dem entspricht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, nach der Prostitution eine von der Berufsfreiheit nach Artikel 12 Grundgesetz geschützte Tätigkeit ist (BVerfG, 1 BvR 224/07 vom 28. April 2009).

Gefragt waren vom Runden Tisch Prostitution konkrete Vorschläge, wie die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Prostituierten verbessert und wie eine Stärkung ihres Selbstbestimmungsrechtes erreicht werden könnten. Der Runde Tisch entschied sich zunächst für eine Bestandsaufnahme. Er wollte genauer hinschauen, wie sich die Situation von Menschen in der Sexarbeit aktuell darstellt. Erst auf dieser Basis sollten weiterführende Vorschläge entwickelt werden.

Es konnte nicht überraschen, dass ein sehr differenzierter Blick auf die Wirklichkeit erforderlich war. Denn angesichts der Vielfalt der Möglichkeiten, die sich hinter dem Begriff „Prostitution“ verbirgt, kann es nicht „die“ Prostituierte geben. Entsprechend der Unterschiedlichkeit der Lebenslagen, der Motive, des jeweiligen Segments in der Sexarbeit und der Art der konkreten Tätigkeit verbietet sich eine generalisierende Betrachtung. Situationen und Bedürfnisse sind unterschiedlich. Zudem sollte nicht verkannt werden, dass es – wie in jedem Wirtschaftsbereich – Konkurrenzen und divergierende Interessen gibt.

Ist die Stärkung des Selbstbestimmungsrechtes von Prostituierten als wichtiges und vorrangiges Ziel definiert, muss dieses nicht nur bei der Ausgestaltung der Regelungen berücksichtigt werden; ihm sollte auch bei den vorangehenden Meinungsbildungsprozessen Rechnung getragen werden. So ist es nur folgerichtig, zwei Prostituierte als ständige Mitglieder am Runden Tisch zu haben, die ihre Erfahrungen aus ihrer Tätigkeit sowie ihrem gesellschaftspolitischen Engagement einbringen können.

2.2 „Empowerment“

Die Artikulation eigener Interessen und die Partizipation an gesellschaftlichen Debatten und Entscheidungen erhöhen nicht nur die Wahrscheinlichkeit für Regelungen, die den tatsächlichen Bedingungen und den Interessen der Betroffenen besser Rechnung tragen; sie beinhalten auch die Erweiterung persönlicher Kompetenzen

und bergen die Chance, Stigmatisierung entgegenzuwirken. Damit ist „Empowerment“ der wichtigste Schlüssel für die angestrebte Verbesserung der Situation von Prostituierten.

Dieser Ansatz wird von sämtlichen am Runden Tisch vertretenen Beratungsstellen bei ihrer Arbeit verfolgt, und zwar sowohl von den Beratungsstellen für weibliche wie mann-männliche Prostituierte als auch von den Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel. Eine Ablösung von der traditionellen Opferperspektive hin zu einer emanzipatorischen, bei den Kompetenzen der jeweiligen Betroffenen ansetzenden Haltung ist in der Beratungspraxis anerkannt und etabliert.

Für die immer größere Bedeutung von „Empowerment“ ist die Neugründung des Berufsverbandes erotische und sexuelle Dienstleistungen 2013 ein besonders eindrückliches Beispiel. Der Verband präsentiert sich mit hoch professionellem Anspruch als Anlaufstelle sowie fachliche und politische Interessenvertretung für Prostituierte. Im September 2014 fand ein vom Verband in Berlin ausgerichteter Kongress „Sexarbeit in der Bewegung“ statt, auf dem neben der Erarbeitung fachlicher Positionen und einem wissenschaftlichen Austausch auch eine öffentliche Diskussion mit Abgeordneten der verschiedenen im Bundestag vertretenen Parteien stattfand. Im Übrigen wurde in diesem Rahmen auch der Runde Tisch Prostitution NRW durch seine Leiterin vorgestellt.

2.3 Professionalisierung

Eine selbstbestimmte Entscheidung für eine Tätigkeit als Prostituierte oder Prostituerter ist umso eher gegeben, als sie auf der Grundlage einer genauen Kenntnis der Bedingungen erfolgt: diese betreffen nicht nur die Rechtslage, also die Rechte und Pflichten von Prostituierten, sondern auch das jeweilige Segment und den spezifischen Arbeitsplatz. Um Prostitution ohne Schaden für die eigene physische und psychische Gesundheit auszuüben, bedarf es erheblicher Kompetenzen, die nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden können: das Wissen um eine den eigenen Körper schonende Arbeitsweise gehört ebenso dazu wie die Fähigkeit, sich gegenüber unangemessenen Erwartungen von Kunden abzugrenzen. Wichtig ist auch der Schutz der Persönlichkeit, die etwa durch eine Aufhebung der angestrebten Anonymität oder herabsetzende Werbung verletzt werden kann; besondere Dringlichkeit erlangt dieser Aspekt durch das Internet, das entsprechende Medienkompetenz voraussetzt und spezielle Möglichkeiten und Gefährdungen mit sich bringt. Nicht zuletzt muss, da Prostitution oft an privaten oder unsicheren öffentlichen Orten ausgeübt wird, der Schutz vor Gewalt gewährleistet sein.

Soll Prostitution eine tragfähige ökonomische Basis bilden, sind realistische Vorstellungen von den jeweiligen Verdienstmöglichkeiten unverzichtbar. Auch während der Ausübung der Prostitution muss die eigene finanzielle und soziale Absicherung im Blick sein, um Verschuldung und daraus entstehende Zwangslagen zu vermeiden.

Am Runden Tisch wurde immer wieder deutlich, dass diese umfassenden Kenntnisse und Fähigkeiten in der gelebten Wirklichkeit nur selten vorhanden sind. Bestenfalls werden sie nach und nach in der Praxis erworben. Wie die Evaluation des Prostitutionsgesetzes ergeben hat, wird die Möglichkeit der sozialen Absicherung durch die Begründung eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses nicht angenommen; dies bestätigte sich auch am Runden Tisch. Offenbar trifft das Gesetz nicht die Interessenlage von Prostituierten, die zwar Interesse an einer gesetzlichen Krankenversicherung, nicht aber an einer umfassenden beitragspflichtigen sozialversicherungsrechtlichen Absicherung (Renten-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung) im Rahmen eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses haben.

Erkenntnisse aus einzelnen am Runden Tisch benannten Untersuchungen, geschilderte Beobachtungen aus der Praxis und die Erläuterung individueller Biografien legen die Annahme nahe, dass viele Menschen, selbst wenn sie schon seit Jahren oder sogar Jahrzehnten in der Prostitution arbeiten, ursprünglich nur an eine vorübergehende Tätigkeit gedacht hatten. Die Bereitschaft, sich umfassend mit Prostitution auseinander zu setzen und die Konsequenzen für die eigene Person und den eigenen Lebensweg zu bedenken, ist damit insbesondere zu Beginn der Tätigkeit nur wenig gegeben.

Darüber hinaus deuten diese Erkenntnisquellen darauf hin, dass eine nicht unbedeutende Zahl von Menschen Prostitution tatsächlich nur gelegentlich ausübt: Weil es sich im Kontext privater Beziehungen so ergibt, als sporadischer Zuverdienst zu einer anderen Erwerbstätigkeit, saisonal, nur aus besonderem Anlass (z.B. zur Finanzierung von bestimmten Anschaffungen), mit großen zeitlichen Unterbrechungen, die Jahre oder sogar Jahrzehnte dauern können. Diese Konstellationen erschweren oder verhindern ein professionelles Verständnis von Prostitution.

Nicht zuletzt stehen die öffentliche Wahrnehmung von Prostitution und ihre gesellschaftliche Bewertung einer Identifikation mit der ausgeübten Tätigkeit und damit auch einem Interesse an einer Professionalisierung entgegen. So ist in der besonders tabuisierten mann-männlichen Prostitution ein professionelles Verständnis von Sexarbeit besonders gering ausgeprägt.

Damit besteht, je nach Zielgruppe, ein mehr oder weniger großer Bedarf an individuell unterstützenden Maßnahmen, um einen möglichst hohen Grad an Professionalisierung und damit Selbstbestimmung bei der Ausübung der Prostitution zu erreichen.

2.4 Zielgruppengerechte Beratung und Unterstützung – die Beratungsstellen am Runden Tisch

Bereits derzeit gibt es eine erfolgreiche Praxis, die zeigt, wie Prostituierte in ihrer spezifischen Lebenslage durch Angebote erreicht werden können. Die vier am Runden Tisch vertretenen Beratungsstellen können auf lange Erfahrung in der Beratungspraxis zurückblicken und verfügen über besondere Expertise. Es handelt sich hier um Madonna e.V., Bochum; Mitternachtsmission Dortmund; Sozialdienst kath. Frauen, Dortmund; AIDS-Hilfe Essen e.V.

Madonna e.V., Bochum, ein Verein zur Förderung der beruflichen und kulturellen Bildung von Sexarbeiterinnen, wurde 1991 von Sexarbeiterinnen, ehemaligen Sexarbeiterinnen und Frauen aus anderen Berufen gegründet und ist die einzige Prostituiertenselbsthilfe-Organisation in Nordrhein-Westfalen. Seit 1997 führt Madonna das Projekt "Neustart" durch, das seitdem mit Landesmitteln gefördert wird (Personalkosten in Höhe von rund 175.000 Euro/Jahr für 5 Mitarbeiterinnen auf 3 Stellen). Lag der Schwerpunkt zu Förderbeginn noch auf Ausstiegshilfen zur Entwicklung neuer beruflicher Perspektiven außerhalb der Prostitution, so umfasst das Angebot inzwischen auch die Beratung zur Sicherung der Lebensgrundlage in der Prostitution. Die Mitarbeiterinnen bieten Frauen, die in der Prostitution arbeiten, gearbeitet haben oder dort arbeiten wollen, sowohl landesweit, als auch in der Bochumer Beratungsstelle Informationen und Unterstützung an. Im Laufe des Jahres 2013 erfolgten rund 4.400 informelle Kontakte mit Prostituierten, davon 3.100 in aufsuchender Arbeit.

Die Leiterin von Madonna e.V. vertritt am Runden Tisch gleichzeitig die Landesarbeitsgemeinschaft Recht/Prostitution NRW. Diese ist ein Zusammenschluss von autonomen und kirchlichen Beratungsstellen für Prostituierte und Beratungsstellen für Prostituierte bei Gesundheitsämtern. Sie hat sich 2002 anlässlich der Verabschiedung des Prostitutionsgesetzes gegründet. Ziel ist u.a. die Bündelung der Ressourcen bei der Umsetzung dieses Gesetzes und anderer rechtlicher Regelungen im Interesse der Prostituierten.

Die bereits 1918 gegründete **Dortmunder Mitternachtsmission** ist eine der ältesten Einrichtungen, die sich in Nordrhein-Westfalen um Sexarbeiterinnen kümmern. Zu Beginn der 1990er Jahre begegnete die Mitternachtsmission bei ihrer Arbeit immer häufiger Frauen, die ihre Arbeit nicht freiwillig verrichteten. So ergab sich als neuer Arbeitsschwerpunkt die Bekämpfung von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung. 1995 beauftragte die Landesregierung die Dortmunder Mitternachtsmission mit der Durchführung des Modellprojektes „Schutz für Opfer von Menschenhandel“ – Aufbau eines Runden Tisches auf kommunaler Ebene und modellhafte Entwicklung geschützter Wohnsituationen für Frauen, die Opfer von Menschenhandel geworden sind. In Anlehnung an das Modellprojekt unterstützte das Land Beratungsstellen in anderen Städten ebenfalls bei der Gründung Runder Tische. Seit 1996 wird dieser Arbeitsbereich durch die Finanzierung von 1,5 Personalstellen gefördert. Auch Mittel für die sichere Unterbringung von Menschenhandel betroffener Frauen sowie Honorar- und Sachkosten stellt das Land bereit. 2013 fanden bei der Mitternachtsmission im Zusammenhang mit Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung 197 Frauen mit 129 Kindern Hilfe.

Die Arbeit der Mitternachtsmission als Beratungsstelle für Prostituierte, ehemalige Prostituierte und Opfer von Menschenhandel wird in Fachkreisen wie in der Öffentlichkeit sehr geschätzt. Viele Aus-

zeichnungen und Preise würdigen das Engagement von Mitarbeiterinnen; auch in der internationalen Zusammenarbeit ist die Einrichtung eine wichtige Partnerin. Am Runden Tisch Prostitution vertritt die Mitternachtsmission die insgesamt acht landesgeförderten, spezialisierten Beratungsstellen gegen Menschenhandel. Insgesamt fördert das Land diesen Arbeitsbereich jährlich mit ca. einer Million Euro.

Der **Sozialdienst katholischer Frauen (SkF)**, Dortmund, war bis Ende 2013 mit Förderung des Landes NRW Träger der "Kommunikations- und Beratungsstelle Kober" in Dortmund. Die Förderung als Modellprojekt war parallel zur Förderung von Madonna e.V., Bochum, aufgenommen worden. Nachdem Prostitution durch das Prostitutionsgesetz 2002 zur rechtlich anerkannten Erwerbstätigkeit geworden war, veränderte sich der Aufgabenzuschnitt: die Beratung von Straßenprostituierten in einem Container auf der Ravensberger Straße, neben den Sicherheitsboxen ("Verrichtungsboxen"), wurde zum Schwerpunkt der Aktivitäten. Nachdem dort aber immer mehr Frauen aus Rumänien und Bulgarien der Straßenprostitution nachgingen, dehnte Dortmund den Sperrbezirk auf das gesamte Stadtgebiet aus und schloss im Mai 2011 den Straßenstrich. Die Beratungsstelle Kober, weiterhin in Trägerschaft des SkF Dortmund, konnte damit die Beratung in der bisherigen Form nicht mehr weiterführen. Um die ausgewiesenen Kompetenzen von Kober weiterhin zu nutzen, beauftragte das Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter die Beratungsstelle Kober Anfang 2014 mit einem neuen Modellprojekt, dessen Inhalt es ist, an drei Standorten in NRW Maßnahmen zur Unterstützung der Integration von Prostituierten aus den neuen EU-Beitrittsländern in den Arbeitsmarkt zu erproben.

Die **AIDS-Hilfe Essen e.V.** wurde 1985 gegründet, Zielgruppe in ihrem Projekt „Nachtfalke“ sind junge Männer, die anschaffen. Die Einrichtung bietet als Anlaufstelle lebenspraktische Versorgung, freizeitpädagogische Angebote, eine Arztsprechstunde und Streetwork in einem Gebiet im Essener Sperrbezirk. Darüber hinaus wird eine psychosoziale Betreuung angeboten und ein Wohnprojekt für Jugendliche („Jungen-WG-Nachtfalke“) betrieben. Die Einrichtung ist in kommunaler Finanzierung in Kombination mit Ambulant Betreutem Wohnen gem. § 67 SGB XII. Das Land hat bisher einzelne Projekte zur zielgruppenspezifischen AIDS-Prävention (ZSP) gefördert.

Mitglied des Runden Tisches Prostitution ist der Geschäftsführer der AIDS-Hilfe Essen, der gleichzeitig auch Sprecher der Landesarbeitsgemeinschaft „Männliche Prostitution“ der AIDS-Hilfe NRW ist. Diese ist ein Zusammenschluss von über 30 AIDS-Hilfen, Projekten und Vereinen mit Arbeitsschwerpunkten in zielgruppenspezifischer Präventionsarbeit in den Lebenswelten von Schwulen und Lesben oder von drogengebrauchenden Menschen. Die LAG Männliche Prostitution sieht ihren Schwerpunkt in der Weiterentwicklung des Themenfelds der mann-männlichen Prostitution auch im Hinblick auf eine notwendige Lobby- und Entstigmatisierungsarbeit. Darüber hinaus liegt ein Schwerpunkt in der HIV-Prävention für Männer in mann-männlicher Sexarbeit, aber auch in Bezug auf sexuell übertragbare Infektionen (Sexually Transmitted Infections, STI) und allgemeine Gesundheitsförderung. Ihre Aktivitäten liegen vor allem in der Vernetzung der drei Stricher-Beratungsstellen in Köln, Essen und Dortmund, im fachlichen Austausch und in der Entwicklung gemeinsamer Projekte und überregionaler Kooperationen.

Es bestand am Runden Tisch Konsens, dass eine qualitative und quantitative Weiterentwicklung der bestehenden Beratungs- und Unterstützungsangebote für Prostituierte notwendig ist. Angesichts der geringen finanziellen Handlungsspielräume von Land und Kommunen wäre allerdings die bloße Forderung nach Aufbau einer neuen

oder erweiterter Beratungsinfrastruktur wenig tragfähig. Es bedarf vielmehr der Entwicklung innovativer Ansätze, um eine zielgruppengerechte und nachhaltige Unterstützung Prostituerter noch stärker als bisher zu etablieren.

2.5 Ein Beispiel für innovative zielgruppenspezifische Maßnahmen

Beispielhaft für eine solche Weiterentwicklung sei ein Projekt für die Zielgruppe der Armutsprostituiererten aus den osteuropäischen Beitrittsländern genannt: Ihre Situation ist besonders prekär; zudem bestimmt diese Gruppe maßgeblich das Bild der Prostitution auf dem Straßenstrich. Der Handlungsbedarf ist dringlich, muss allerdings im Kontext der allgemeinen Zuwanderung von Bürgerinnen und Bürgern aus Bulgarien und Rumänien gesehen werden.

Es war eine Arbeitsgruppe des Runden Tisches Prostitution, die sich bereits Ende des Jahres 2011, noch bevor die Thematik in einem breiteren Rahmen innerhalb der Landesregierung aufgegriffen wurde, über die große Herausforderung für die Kommunen durch die EU-Osterweiterung austauschte. Einigkeit bestand darin, dass die zu verzeichnenden Probleme weniger ihre Ursache in der Prostitution haben, als dass sie sich hier, wie in einem Brennglas, besonders deutlich zeigen.

Denn generell ist die Grundversorgung dieser Zuwanderergruppe in Deutschland nicht sichergestellt, Sozialleistungsansprüche bestehen weitgehend nicht, die Menschen sind überwiegend nicht krankenversichert. Vielfach handelt es sich um Angehörige der Minderheit der Roma, die schon in den Herkunftsländern erhebliche Diskriminierung und Armut erleben mussten. Unabhängig von dem bis Ende 2013 beschränkten Arbeitsmarktzugang scheitert eine reguläre Beschäftigung bei vielen an nicht vorhandenen Sprachkenntnissen und einer geringen Qualifikation. Zur Unterstützung der besonders betroffenen Kommunen in NRW richtete die Landesregierung im Januar 2013 eine interministerielle Arbeitsgruppe „Zuwanderung aus Südosteuropa“ unter gemeinsamer Federführung des Ministeriums für Inneres und Kommunales und des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales ein, die ein fortlaufendes umfangreiches Handlungskonzept erarbeitet.

Für Beratungsstellen gestaltet sich gerade gegenüber dieser Zielgruppe der Zugang oft nicht einfach; adressatengerechte, innovative Formen der Kommunikation sind gefragt. Denn diese Frauen werden über persönliche Ansprache (wegen der häufig bestehenden Sprachbarrieren) oder auch durch das Aushändigen von Merkzetteln (aufgrund des nicht selten vorhandenen Analphabetismus) kaum erreicht. Nachdem beobachtet worden war, dass die meisten Prostituierten auch dieser Zielgruppe internetfähige Smartphones besitzen und ihr Umgang damit sehr gekonnt und routiniert ist, werden nun drei neue Möglichkeiten des Zugangs entwickelt: Eine App für Sexarbeiterinnen soll niedrigschwellige Informationen in Form von Kurzvideos vor allem zum Gesundheitsschutz bieten („Sexworker Info-Clips“), ein GPS-Wegweiser-System zu Beratungsstellen und wichtigen Anlaufstellen führen, ein Beratungs-Chat

die Möglichkeit einer Kurzberatung in Echtzeit eröffnen. Das Projekt „Neue Medien in der Beratungsarbeit zur gesundheitlichen Aufklärung und Prävention von Migrantinnen in der Sexarbeit“ läuft seit dem 01.05.2014, wird durch Madonna e.V. realisiert und vom Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter gefördert.

2.6 Herausforderung Internet

Aber nicht nur bestimmte Zielgruppen verlangen neue Maßnahmen: Als ein besonders wichtiges Beispiel für die Notwendigkeit einer qualitativen Weiterentwicklung der Beratungsangebote erwiesen sich am Runden Tisch die Herausforderungen durch das Internet. So, wie sich der gesamte Markt durch die digitalen Entwicklungen rasant verändert, so wandeln sich auch die Arbeitsbedingungen für Menschen in der Prostitution.

Dabei sind die vergrößerten Chancen nicht zu übersehen: Prostituierte können sich einen Überblick auf den Online-Prostitutions-Portalen verschaffen, es ist ihnen möglich, ihre Dienstleistungen unabhängig von Dritten zu bewerben und zu vermarkten, zudem können sie über das Internet Sicherheitsmaßnahmen ergreifen (zum Beispiel vor gefährlichen Kunden warnen). Zudem kann das Internet auch zum „Empowerment“ genutzt werden, was vielfach geschieht; Sexarbeiterinnen vernetzen sich digital, machen Lobbyarbeit und schaffen eine „Gegenöffentlichkeit“.

Dem stehen allerdings neue Gefahren gegenüber. Generell wird das Internet häufig als rechtsfreier Raum erlebt, in dem zum Teil erhebliche Verstöße gegen den Jugendschutz oder die Verletzung des Persönlichkeitsrechts einzelner Personen erfolgen, ohne dass dies sanktioniert wird. Für Prostituierte gibt es spezifische Gefährdungen: Beispielsweise kann Camsex, vornehmlich im semiprofessionellen Bereich, eine lebenslange Identifizierbarkeit der betreffenden Prostituierten durch Gesichtserkennungssoftware zur Folge haben; dies ist der Fall, wenn Bilder nicht zur Anonymisierung bearbeitet werden und damit ungefiltert im Netz kursieren. Konnten Prostituierte bisher darauf setzen, dass über die sexuelle Dienstleistung beiderseitig Diskretion gewahrt wird, müssen sie nunmehr befürchten, in bestimmten Foren auf entwürdigende oder auch geschäftsschädigende Art und Weise dargestellt und bewertet zu werden.

Erforderlich ist damit eine neue Form der Professionalität, die sich durch besondere Medienkompetenz auszeichnet. Damit haben sich die Beratungsstellen, je nach Klientel, neue Beratungsinhalte anzueignen. Gerade im Segment der Escorts – sowohl im Bereich der heterosexuellen, als auch der mann-männlichen und der transsexuellen Prostitution – ist dies relevant.

Auch ist aufsuchende Beratung nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr möglich. Wird der Weg einer virtuellen Sozialarbeit gewählt, geht dies auch im Setting mit neuen Bedingungen einher: Die Reduktion auf das geschriebene Wort unter Ausblendung von Körpersprache, Stimme und Tonfall macht Kommunikation sehr viel fragiler und birgt in besonderem Maße die Gefahr von Verzerrungen und Missverständnissen, die weitgehende Anonymität der Anfragenden macht eine Einordnung des Anliegens schwieriger, von beiden Seiten muss ein besonderer Vertrauensvorschuss geleistet werden, die Möglichkeit, eine Kommunikation jederzeit abbrechen zu können, schafft andere Beratungsverläufe, die Aufhebung der regionalen Begrenzung entwertet Kenntnisse von Gegebenheiten vor Ort und lässt die Beratungsstelle „frei schwebend im virtuellen Raum“.

2.7 Zugangsvoraussetzungen für die Aufnahme der Tätigkeit in der Prostitution

Wird eine Professionalisierung der Tätigkeit angestrebt, liegt es nahe, formale Voraussetzungen für eine Aufnahme dieser Tätigkeit festzulegen. Durch die Festschreibung bestimmter Bedingungen könnte einerseits die Professionalität bei der Tätigkeit gestärkt werden, andererseits könnten solche Voraussetzungen auch schützend wirken. Diese Frage wurde am Runden Tisch mehrfach berührt und diskutiert. So könnte etwa über eine "Belehrungspflicht" analog dem Lebensmittelgewerbe (§§ 42, 43 Infektionsschutzgesetz) auf einen verantwortlichen Umgang mit der eigenen Gesundheit hingewirkt und auf das Regelsystem medizinischer und sozialer Hilfen hingewiesen werden (vgl. dazu Kapitel III 5.10). Einen geringeren Verbindlichkeitsgrad besitzt der Vorschlag, eine "Einstiegsberatung" vorzusehen, auch um bewusst zu machen, welche Folgen die Entscheidung für eine Tätigkeit in der Prostitution haben kann. Eine weitere Vertiefung der Frage konnte in dem begrenzten Rahmen nicht geleistet werden.

2.8 Soziale Absicherung

Die Frage, wie eine bessere soziale Absicherung von Prostituierten erreicht werden kann, hat den Runden Tisch intensiv beschäftigt, ohne schon zu tragenden Lösungen zu kommen. Einigkeit bestand darin, die durch das Prostitutionsgesetz geschaffene Möglichkeit der Begründung eines sozialversicherungsrechtlichen Beschäftigungsverhältnisses beizubehalten. Selbst wenn diese Option nur wenig Akzeptanz finde, stelle eine Rücknahme ein falsches politisches Signal dar.

Um sich dem Thema in seiner gesamten Komplexität zu widmen und mehr Transparenz über die Praxis zu gewinnen, wurde eine Unterarbeitsgruppe „Sozialversiche-

nung“ des Runden Tisches Prostitution gegründet, für die auch die Sozialversicherungsträger gewonnen werden konnten, um deren Expertise zu nutzen.

In einem ersten Schritt der Annäherung an die vielschichtige Materie unternahm die Arbeitsgruppe den Versuch einer Kategorisierung unterschiedlichster Formen der legalen Prostitution. Im Rahmen einer Beschäftigung werden regelmäßig Pflichtbeiträge zu den entsprechenden Zweigen der Sozialversicherung entrichtet. Für eine selbständige Tätigkeit hingegen besteht in der Regel keine Sozialversicherungspflicht, selbständig Tätige müssen sich dementsprechend selbst gegen Risiken wie Krankheit oder Arbeitslosigkeit versichern und für ihr Alter vorsorgen.

Zentral für die Einordnung in das Sozialversicherungsrecht ist grundsätzlich die Feststellung, ob eine Dienstleistung im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses oder einer selbständigen Tätigkeit erbracht wird. Anhaltspunkte für eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sind eine Tätigkeit nach Weisung und eine Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Weisungsgebers. Dabei ist die Verpflichtung, in den Räumen des Arbeitgebers zu arbeiten und dessen Anweisungen zu befolgen, ein wichtiger Indikator.

Dies gilt auch für sexuelle Dienstleistungen. Mit dem Prostitutionsgesetz wurden die Abgrenzungskriterien für den Personenkreis der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter allerdings relativiert: Grundsätzlich besteht nach dem Prostitutionsgesetz ein eingeschränktes Weisungsrecht des Arbeitgebers; dies steht jedoch nach dem Willen des Gesetzgebers der Annahme eines Beschäftigungsverhältnisses nicht entgegen. Den Prostituierten ist damit die freie Wahl der Kunden sowie der Dienstleistung, die sie erbringen, möglich. Eine selbständige Tätigkeit ist hingegen geprägt vom unternehmerischen Risiko, einer frei gestalteten Arbeitszeit sowie einer größeren Verfügungsmöglichkeit.

In der Praxis ergeben sich schwierige Abgrenzungsprobleme zwischen Beschäftigten und selbständiger Tätigkeit. Grundsätzlich ist immer eine Einzelfallbetrachtung erforderlich. Besonderes Augenmerk muss dabei auf die Frage gerichtet werden, ob der Tatbestand der Scheinselbständigkeit vorliegt. In Zweifelsfällen kann ein Statusfeststellungsverfahren bei der Clearingstelle der Deutschen Rentenversicherung Bund beantragt werden.

Für die Beurteilung des sozialversicherungsrechtlichen Status sind die tatsächlichen Verhältnisse, in denen eine Tätigkeit ausgeübt wird, zu Grunde zu legen. Als Anhaltspunkt für eine Einordnung der Prostitution in das System der Sozialversicherung hat die Arbeitsgruppe verschiedene Ausübungsformen betrachtet und auf ihren mög-

lichen sozialversicherungsrechtlichen Status hin geprüft. Die hierfür ausgewählten Bereiche der Prostitution sind dabei weder abschließend, noch erhebt die vorgenommene Einordnung Anspruch auf Allgemeingültigkeit. Zudem kommt es immer auf die genauen Umstände im Einzelfall an.

So sind auf dem Straßenstrich in der Regel die Arbeitszeiten frei wählbar, Angebot und Preisabsprachen liegen in eigener Verantwortung der Prostituierten. Bei dieser Ausgestaltung kann man von einer selbständigen Tätigkeit sprechen, da alles in eigener Verantwortung und ohne Abhängigkeit von Dritten geschieht. Unter Umständen sind auch Prostituierte selbst als Arbeitgeber tätig, indem sie Externe, zum Beispiel für Sicherheit oder Fahrdienste, beauftragen.

Auch bei einer Wohnungsprostitution dürfte meist eine selbständige Tätigkeit vorliegen, wenn nicht mehr als zwei Prostituierte in der Wohnung arbeiten, die Wohnung selbst gemietet ist und auch privat genutzt wird. Arbeitsablauf und Werbung werden nach diesem Modell selbst organisiert, und auch die Arbeitszeitgestaltung und die Angebote mit den dazugehörigen Preisen liegen in eigener Verantwortung der Prostituierten.

In größeren Wohnungsbordellen ist der Arbeitsablauf häufig durch Dritte geregelt. Die Betreiberseite kümmert sich typischerweise um den Service, wie z.B. Telefondienst, Beschaffung von Hygieneartikeln, Werbung und ähnliches. Die Prostituierten haben keine Fixvergütung und müssen von ihrem Einkommen einen prozentualen Anteil abgeben. Die Arbeitszeiten sind durch Absprachen mit den anderen Prostituierten organisiert, ebenfalls sind die Preise untereinander abgesprochen. Es besteht gegebenenfalls sogar eine gewisse Abhängigkeit der Betreiber und Betreiberinnen von den Prostituierten, da diese ihre Arbeitszeit selbst organisieren. So ist es nicht ungewöhnlich, dass eine Prostituierte nach einem umsatzreichen Tag für eine bestimmte Zeit nicht mehr kommt. Das Sozialversicherungsverhältnis ist in diesen Fällen nicht klar bestimmbar, je nach Fallgestaltung wären beide Modelle, sozialversicherungspflichtige und selbständige Tätigkeit, denkbar.

Anders ist es bei den Terminwohnungen. Hier herrscht ein ständiger Wechsel, die Prostituierten bleiben nur für einen gewissen Zeitraum und wechseln dann an andere Orte. Da sie auch hier keine Fixvergütung bekommen und Miete zahlen müssen, dürfte in der Regel eine selbständige Tätigkeit vorliegen.

Bei einem Bordell oder Laufhaus gibt es für die Prostituierten ebenfalls keine Fixvergütung. Die Miete für die Zimmer wird häufig in Tagesmieten abgerechnet, Arbeitszeiten, der angebotene Service und die dazugehörigen Preise sind freigestellt. Gegebenenfalls fallen weitere Kosten für Werbung, Arbeitsmittel und Verpflegung an. In diesem Fall ist eine genauere Einzelfallbetrachtung erforderlich. Der Bundesgerichtshof hat in einer aktuellen Entscheidung (1 StR 53/14, Beschluss vom 22.07.2014) die Arbeitnehmereigenschaft von Prostituierten in einem Bordell trotz angemieteter Zimmer bestätigt.

Bei sogenannten Sauna- und Massageclubs oder Bars fallen wiederum keine Mietkosten an. Stattdessen zahlen die Prostituierten einen Eintritt wie die Besucher. Darüber hinaus herrschen auch hier die freie Arbeitszeit- und Preisgestaltung. Diese Faktoren sprechen für eine selbständig ausgeübte Tätigkeit.

Beim Flatrate-Bordell erhalten Prostituierte meistens eine Fixvergütung. Die Arbeitszeiten und der Service sind typischerweise vorgegeben und können nicht selbst bestimmt oder verhandelt werden. Dies spricht für ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis, da keine Unternehmereigenschaft besteht. Diese Einschätzung wurde aktuell durch eine Schwerpunkprüfung des Betriebsprüfendienstes der Deutschen Rentenversicherung Westfalen zusammen mit der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls bestätigt. Allerdings ist auch hier wieder die Einzelfallbetrachtung notwendig.

Die Arbeitsgruppe hält die Erarbeitung einer Handreichung zur Einordnung der jeweiligen Art der Tätigkeit sowohl für Prostituierte als auch für die Praxis der Sozialversicherung für sinnvoll. Allerdings sollte zunächst die auf Bundesebene angestrebte Regulierung der Prostitution abgewartet werden.

2.9 Der Runde Tisch empfiehlt

1. Um die Lebens- und Arbeitssituation von Prostituierten im Sinne einer größtmöglichen Selbstbestimmung zu verbessern, sieht der Runde Tisch an erster Stelle Ansatzpunkte im „Empowerment“ und der Professionalisierung. Repressiven Maßnahmen kommt allenfalls eine untergeordnete Bedeutung zu.
2. Die Veränderungen in der Gesellschaft durch die rasant fortschreitende Digitalisierung betreffen auch Prostituierte: sie erweitern die Chancen für eine unabhängige Ausübung der Tätigkeit und erleichtern Vernetzung und „Empowerment“, bergen aber auch besondere Gefahren für die Verletzung des Persönlichkeitsrechts. Damit ist Medienkompetenz eine Fähigkeit, die immer größere Relevanz bei der Ausübung der Prostitution erlangt.
3. Der Runde Tisch sieht erheblichen Handlungsbedarf, um „Empowerment“ und Professionalisierung von Menschen in der Sexarbeit zu stärken. Die Vorstellung, Prostitution nur vorübergehend auszuüben, eine mangelnde Identifikation mit der Tätigkeit, nur gelegentliche Sexarbeit, aber auch Tabuisierung und Stigmatisierung erschweren oder verhindern ein professionelles Verständnis von Prostitution. Hier müssen Maßnahmen ansetzen. Eine zielgruppengerechte Beratung und Unterstützung, wie sie bereits jetzt mit großer Expertise und hohem Engagement in den bestehenden Angeboten geleistet wird, ist unentbehrlich.
4. Durch neue Zielgruppen, aber auch die digitale Entwicklung, bestehen veränderte Herausforderungen. Eine quantitative und qualitative Fortentwicklung des Beratungsangebots ist wünschenswert, wobei die engen fiskalischen Spielräu-

me sowohl auf kommunaler, als auch auf Landesebene Grenzen setzen. Insbesondere die Entwicklung innovativer Konzepte sollte unterstützt werden.

5. Auch wenn das Modell der sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit nur wenig Akzeptanz findet, plädiert der Runde Tisch für den Erhalt der vom Prostitutionsgesetz eröffneten Möglichkeit. Er hält dabei eine Prüfung der Frage, auf welchen Wegen die gesetzlich angestrebte Einbeziehung von Prostituierten in die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung stärker als bisher erreicht werden kann, angesichts der damit einhergehenden Absicherung für sinnvoll. Ein besonderes Augenmerk ist auf eine klare, die Besonderheiten des Prostitutionsgewerbes berücksichtigende Abgrenzung der Selbständigkeit von Scheinselbständigkeit zu richten.
6. Grundsätzlich wünschenswert wären formale Voraussetzungen zum Einstieg in die selbständige Prostitution (u.a. Krankenversicherungsnachweis, Informationen über steuerrechtliche Vorgaben, Verweis auf Beratungsangebote, Aufklärung über Safer-Sex, AIDS-Beratung).

3. Bordelle und bordellähnliche Betriebe

Der Thematik Bordelle und bordellähnliche Betriebe widmete sich der Runde Tisch vertieft in zwei speziellen Sitzungen. Während es in der ersten Sitzung zunächst um den Blick auf die Wirklichkeit ging und unterschiedliche Geschäftsmodelle mit spezifischen Rahmenbedingungen vorgestellt wurden, standen in der zweiten Sitzung verschiedene rechtliche Ansatzpunkte für eine Regulierung im Fokus.

3.1 Blick auf die Praxis

Für die meisten Menschen sind Bordelle – neben dem Straßenstrich – der typische Ort, an dem Prostitution stattfindet. Dem Runden Tisch ging es darum, einen realistischen Blick auf heute übliche Betriebsformen und Abläufe zu werfen.

Neben das Eroscenter der 1960er und 1970er Jahre sind Großbordelle und Laufhäuser getreten. Als bordellähnliche Betriebe wurden besonders Clubs und Wohnungsbordelle genannt. Das Spektrum ist groß und differenziert sich weiter aus. Clubs können aus nur ein bis zwei Mitarbeiterinnen, aber auch aus dreißig und mehr bestehen. Spezialisierung auf besondere Sexdienstleistungen (z.B. BDSM) ist üblich. Die Anbahnung von Prostitution in Wohnungsbordellen erfolgt nach vorliegenden Erkenntnissen überwiegend über das Internet. Insbesondere für Transsexuelle ist dieses Segment oft die einzige Möglichkeit zur Ausübung von Prostitution.

Übereinstimmend wurde festgestellt, dass der Abschluss sozialversicherungsrechtlicher Verträge keine praktische Relevanz erlangt:

Wo sie gewünscht werden, handelt es sich nach vorliegenden Erfahrungen um Einzelfälle, meist ältere Frauen, die jahrelang in der Prostitution tätig gewesen sind und nun ein gesichertes Einkommen, zum Beispiel im Servicebereich, suchen. In der Regel sind Prostituierte selbständig tätig, vielfach aus dem erklärten Wunsch heraus, möglichst unabhängig arbeiten zu wollen. Für ein großes Laufhaus wurde ein Anteil von Migrantinnen in Höhe von 80 Prozent genannt. Bei diesen Personen besteht nach der Schilderung des Betreibers kein Interesse an einem dauerhaften Arbeitsverhältnis, vielmehr sei überwiegend eine Rückkehr in das Herkunftsland beabsichtigt. Die Ausgestaltung als selbständige Tätigkeit entspricht nach Einschätzung der gehörten Sachverständigen auch den Interessen der Betreiberinnen und Betreiber: Arbeitsverhältnisse seien wegen der besonderen Bedingungen in der Prostitution unüblich und für die Betreiberseite mit besonderen Risiken behaftet, da Verträge wegen der durch das Prostitutionsgesetz vorgegebenen Einseitigkeit zu wenig Spielräume und Kontrollmöglichkeiten, dafür aber Rechtsunsicherheiten und finanzielle Unwägbarkeiten mit sich brächten.

In der Praxis finden sich zwischen Prostituierten und Betreiberseite vor allem zwei Abrechnungsmodelle: Entweder wird eine Mietzahlung für die Nutzung der Räumlichkeiten entrichtet, wobei das Honorar für die sexuellen Dienstleistungen allein der erbringenden Person zusteht; oder es wird keine Miete gezahlt, aber es erfolgt eine

prozentuale Aufteilung des Honorars bei Verlagerung des überwiegenden Geschäftsrisikos auf die Betreiberseite.

Wie auch immer die Abrechnungsmodalitäten ausgestaltet sind, üblicherweise gehören zu den Leistungen auf Betreiberseite nicht nur die bloße Bereitstellung von Arbeitsräumen, sondern auch Security und Werbung. Im Bemühen, einen attraktiven Arbeitsplatz anzubieten, gibt es nicht selten weitere Leistungen wie vergünstigte Mahlzeiten, Getränke, Friseur, Wellness-Angebote, Unterstützung bei der Steuer, Angebot einer ärztlichen Sprechstunde und Ähnliches. Die Höhe der Mietzahlung für ein Zimmer bewegt sich je nach Größe und Ausstattung, Art des Betriebes und des Geschäftssegments in einer weiten Spannbreite; genannt wurden Mieten zwischen 30,00 und 180,00 Euro pro 24 Stunden. Bei der prozentualen Beteiligung bewegt sich der Anteil üblicherweise zwischen 40 und 60 Prozent.

Auch wenn Prostituierte formal selbständig arbeiten, sind sie doch mehr oder weniger in Betriebsabläufe eingegliedert. Die Frage, welche Vorgaben von Betreiberseite aus im Einzelnen gemacht werden dürfen, ohne das sexuelle Selbstbestimmungsrecht zu verletzen, kann im Einzelnen zweifelhaft sein (vgl. Kapitel III 6.4). Auch die Frage nach einer eventuellen Scheinselbständigkeit drängt sich – je nach konkreten Gegebenheiten – auf.

Geschäftsmodelle, die für sich beanspruchen, dem Kunden zu einem festen Eintrittspreis beliebig viele sexuelle Dienstleistungen zu garantieren (Flatrate-Bordelle), sichern Prostituierten unabhängig vom Kundenaufkommen einen festen Verdienst. Sie wurden jedoch angesichts der beobachtenden Ausgestaltung in der Praxis von einigen gehörten Sachverständigen dezidiert als „menschenverachtend“ abgelehnt. Allerdings wiesen andere darauf hin, dass sorgfältig zwischen Werbung und der Praxis unterschieden werden müsse. Im Übrigen bestätigen aktuelle Betriebsprüfungen in NRW, dass es sich bei diesem Modell um sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse handelt (vgl. Kapitel III 2.8).

Generell bestand der Wunsch, durch eine Regulierung von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben mehr Rechtssicherheit zu schaffen. Die derzeitige uneinheitliche Praxis sei unbefriedigend. Dabei wurde das Prostitutionsgesetz als wichtiger erster Schritt nicht in Frage gestellt.

3.2 Regulierung von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben

Das Prostitutionsgesetz hat einen beschränkten Regelungsansatz, der es zwar ermöglicht hat, Prostitution zur Grundlage einer beruflichen Tätigkeit zu machen, bei dem jedoch Folgeregelungen für die Ausgestaltung der Arbeit in der Prostitution feh-

len. Damit gibt es weder Prostituierten noch Betreiberinnen und Betreibern von Prostitutionsbetrieben Orientierung und Rechtssicherheit. Öffentlich-rechtliche Regelungen der Prostitution, wie beispielsweise eine Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten, die den Schutz der dort tätigen Frauen und Männer oder auch die ordnungsrechtliche Kontrolle des sogenannten Milieus ermöglichen würden, werden deshalb politisch eingefordert.

So ist die Bundesregierung bereits mehrfach von Seiten der Länder gebeten worden, die Ausübung der Prostitution einer rechtlichen Regulierung zu unterwerfen (Bundesratsbeschlüsse vom 11.02.2011, BR-Drucksache 314/10, sowie vom 11.04.2014, BR-Drucksache 71/14).

An erster Stelle steht dabei die Einführung einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten. Auch von Fachministerkonferenzen wurde in wiederholten Beschlüssen eine Weiterentwicklung des Prostitutionsgesetzes gefordert (zuletzt von der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, 4. bis 6. Dezember 2013, und von der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder am 14. und 15. Juni 2012). Dementsprechend enthielt das in der letzten Legislaturperiode vom Deutschen Bundestag verabschiedete Gesetz zur Bekämpfung des Menschenhandels und Überwachung von Prostitutionsstätten einen Vorschlag zur Regulierung der Prostitution, der jedoch von der Mehrheit des Bundesrates als unzulänglich eingestuft wurde; es erfolgte deshalb am 20. September 2013 die Anrufung des Vermittlungsausschusses (BR-Drucksache 641/13). Zuletzt forderte der Bundesrat in einer maßgeblich auf einem Antrag von NRW beruhenden umfassenden Entschließung die Bundesregierung zu legislativen Schritten zur Regulierung der Prostitution auf (BR-Drucksache 71/14 vom 11.4. 2014).

Der Runde Tisch setzte sich intensiv mit der Frage auseinander, in welchem Rechtsrahmen, auf welcher Rechtsgrundlage und mit welchen Inhalten eine solche Regulierung erfolgen sollte. Eine wichtige Rolle spielten dabei auch Erfahrungen aus der Praxis.

Rechtsgrundlage und Rechtsrahmen einer Regulierung

Auch wenn Prostitution häufig als „ältestes Gewerbe der Welt“ bezeichnet wird, entwickelten sich wegen der fehlenden klarstellenden Regelungen im ProstG bezüglich der Gewerbefähigkeit der Prostitution und ihres Betriebes konträre rechtliche Positionen. Dies spiegelte sich auch in den Stellungnahmen der Sachverständigen wider.

Die Vertreterin der Wissenschaft verwies darauf, dass mit der Abschaffung der Sittenwidrigkeit nunmehr das öffentliche Wirtschaftsrecht im Fokus stehen müsse.

Die Rechtsprechung habe bereits Vorarbeiten geleistet: Immerhin sei der Gesetzgeber für das Gaststättengesetz davon ausgegangen, dass Folgeänderungen, soweit dort auf „Unsittlichkeit“ abgestellt werde, nicht erforderlich seien; Artikel 1 des Gesetzes stelle klar, dass bei entgeltlichen sexuellen Handlungen nicht mehr automatisch von Unsittlichkeit ausgegangen werden könne (BT-Drs. 14/5958).

Zumindest diese Ausstrahlungswirkung des Prostitutionsgesetzes auf das Gaststättenrecht sei damit von der Rechtsprechung anerkannt ("Swinger-Club-Entscheidung" des BVerwG v. 6.11.2002).

Die Definition eines Gewerbes als jede erlaubte, auf Gewinnerzielung gerichtete, auf Dauer angelegte und selbständige Tätigkeit passe auch auf Prostitution. Auch wenn ihre Einordnung in das Gewerberecht gern mit Verweis auf ein „atypisches Gesamtbild“ abgelehnt werde, so sei doch diese Kategorie eng auszulegen, um „Versteinerungen“ des Gewerberechts entgegen zu wirken. Damit empfahl sie für eine Regulierung des Gewerberechts als systematisch sachgerechten Regelungsort und die Nutzung der dort verankerten Instrumente. Allerdings stellte sie fest, dass es bisher an einem auf Prostitution zugeschnittenen, präventiven, gewerberechtlichen Zulassungsinstrumentarium fehle, das auch aus dem bisherigen Regelwerk nicht herzuleiten sei. Die Gutachterin plädierte für die Schaffung entsprechender Vorschriften, um so die Durchsetzung gesetzlicher Bestimmungen wie Hygienerecht, Ausländer- und Aufenthaltsrecht, Arbeitsrecht, Strafrecht oder auch Steuerrecht zu ermöglichen.

Demgegenüber halten die Wirtschaftsressorts der Länder an ihrer Auffassung fest, dass die Gewerbeordnung kein geeignetes Instrument zur Verbesserung des Schutzes von Prostituierten ist. Sie sehen keinen gewerberechtlichen Handlungsbedarf, weder in Bezug auf die Ausübung der Prostitution, noch in Bezug auf den Betrieb von Prostitutionsstätten (Beschlüsse der Wirtschaftsministerkonferenz vom 18./19.6.2009 sowie 14./15.12.2009).

Diesen Beschlüssen waren längere fachliche Erörterungen vorangegangen. So stufte der Bund-Länder-Ausschuss Gewerberecht (BLA), besetzt mit Vertretungen der Wirtschaftsministerien der Länder, erstmalig im Jahre 2002 Prostitution nicht als Ganzes als Gewerbe und damit als normale Wirtschaftsbranche ein. Er empfahl eine Unterscheidung zwischen der Tätigkeit einer einzelnen Prostituierten (kein Gewerbe) und der Unterhaltung eines Bordellbetriebes (Gewerbe). Diese Unterscheidung wird seither konsequent beibehalten. Die ganz überwiegende Zahl der Länder setzt die Empfehlung des BLA-Gewerberecht aus dem Jahr 2002 im Vollzug um und behandelt Bordelle als Gewerbebetriebe. Im Mai 2009 fasste der BLA Gewerberecht einen einstimmigen Beschluss, wonach eine undifferenzierte Anwendung der Gewerbeordnung auf Prostitutionsstätten abgelehnt wird, da hieraus auch eine Anzeigepflicht der alleine in ihrer Wohnung tätigen Prostituierten resultieren würde und dies – entgegen der Zielrichtung des Prostitutionsgesetzes – als Stigmatisierung aufgefasst werden könne.

Diese unterschiedliche juristische Einordnung konnte auch nicht in der Sitzung des Runden Tisches aufgelöst werden. Von besonderer Bedeutung war deshalb ein Blick auf die Verwaltungspraxis in Nordrhein-Westfalen. Hier werden den Kommunen Spielräume eingeräumt, um eigene Vollzugsmodelle zu erproben. Vorgestellt wurde ein seit Jahren praktizierter innovativer Ansatz der Stadt Dortmund.

Praxisbeispiel Dortmund

In Dortmund werden Gewerbeanzeigen nach § 14 Gewerbeordnung für Clubs, Bordelle und Anbahnungsstätten gefordert, im Falle des Alkoholausschanks zusätzlich eine Konzession nach dem Gaststättengesetz. Bei Wohnungsprostitution wird eine Gewerbeanzeige für Betriebe ab drei Prostituierten pro Wohnung/Appartement eingefordert. Eine Gewerbeanzeige auch für einzeln tätige, selbständige Prostituierte ist grundsätzlich möglich, sie hat sich in Dortmund als Standard etabliert und wird von Prostituierten und Bordellbetreiberinnen und -betreibern mittlerweile als Selbstverständlichkeit akzeptiert.

Die fachliche Ansiedlung der Überprüfung und Zulassung von Prostitutionsstätten im Ordnungsamt als bewährter Schnittstelle zu Gesundheitsamt, Bauordnungsamt, Amt für Ausländerangelegenheiten, Wirtschaftsförderungsamt und Finanzamt habe sich als positiv herausgestellt.

Der Vorteil der gewerberechtlichen Erlaubnispflicht werde in der besseren Durchsetzung gesetzlicher Bestimmungen im Hygienerecht, Aufenthaltsrecht, Steuer- oder Strafrecht, in der größeren Rechtssicherheit für den Betrieb und dem besseren Schutz der Prostituierten gesehen.

Begleitend werde zwischen Vertretungen aus örtlichen Behörden, Beratungseinrichtungen und Bordellbetreiberinnen und -betreibern ein Runder Tisch zum Informationsaustausch und Interessenausgleich organisiert. Ziel der als „Dortmunder Modell“ bekannt gewordenen Umsetzung des Prostitutionsgesetzes ist die Verbesserung der sozialen, gesellschaftlichen und rechtlichen Situation von Prostituierten.

Auch wenn das Dortmunder Vorgehen allgemein als beispielhaft angesehen wird, so hat es dennoch den Nachteil, dass es – mangels einer eindeutigen Rechtsgrundlage – auf Vorschriften gestützt wird, die nicht auf die Bedingungen von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben zugeschnitten sind. Es fehlen spezifische präventive Zulassungsvoraussetzungen für den Betrieb von Prostitutionsstätten.

Bewertung

Blieben die Antworten auf die Frage, ob für eine anzustrebende Regulierung eine Einordnung in das Gewerberecht angezeigt ist, am Runden Tisch zwar konträr, so konnte doch in wesentlichen Fragen ein Konsens erzielt werden:

Es besteht Übereinstimmung, dass es sich bei Prostitution um eine Dienstleistung handelt; zudem wird ein Regulierungsbedürfnis der Branche anerkannt; auch waren sich alle einig, dass der Gewerbebegriff für Teile der Branche, die genau definiert werden müssten, grundsätzlich passe. Keine Einigkeit gab es bei der Frage des Regelungsortes (Gewerberecht oder Spezialgesetz) und der Zuständigkeit (wer soll das Gesetz ausführen?).

Der Runde Tisch war sich in der Einschätzung einig, dass eine Regulierung ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten darstellt. Auch die Betreiberseite profitiert: Eine Regulierung führt zu mehr Rechtssicherheit, insbesondere in der Frage des Bestandschutzes. Damit wird wiederum ein Anreiz gesetzt, in angemessene Arbeitsbedingungen zu investieren. Werden die mit der Regulierung verbundenen Vorgaben nicht eingehalten, kann dies sanktioniert werden, bis hin zum Entzug der Erlaubnis.

Inhaltliche Vorgaben bei einer Regulierung

Es bestand Konsens, dass im Falle der Regulierung eines Bordells oder bordellähnlichen Betriebs eine Überprüfung der Zuverlässigkeit der Betreiberin oder des Betreibers erfolgen sollte. Die personenbezogenen Versagungsgründe für die Eröffnung einer Prostitutionsstätte sollten dabei nicht auf Vorstrafen wegen einschlägiger "Milieudelikte" beschränkt werden, sondern zum Beispiel auch Steuerschulden berücksichtigen.

Welche darüber hinausgehenden Anforderungen an den Betrieb einer Prostitutionsstätte zu stellen sind, konnte in der begrenzten Sitzungszeit nicht vertieft diskutiert werden. Genannt wurden qualitative Anforderungen – Arbeitsbedingungen, Gesundheitsschutz oder auch Sicherheit. Der Runde Tisch verweist darauf, dass sich die Anforderungen auch nach der Art des Betriebes im Einzelnen richten müssten. In diesem Kontext ist die begriffliche Abgrenzung der verschiedenen Betriebsstätten von besonderer Relevanz.

Ob die Forderung nach einer Meldepflicht für Prostituierte, die in Bordellen oder bordellähnlichen Betrieben tätig sind, angesichts der häufig angestrebten Anonymität und der hohen Fluktuation in diesen Häusern angemessen ist, wurde skeptisch beurteilt.

Regulierung sonstiger Betriebsformen (z.B. Veranstaltungen)

Angesichts der Dynamisierung des Prostitutionsmarktes durch das Internet gewinnen immer mehr Formen der Prostitution an Bedeutung, bei denen sich die Angebote von immobilien baulichen Anlagen, wie sie Bordelle darstellen, lösen. Praktiziert werden neue flexible Formen, beispielsweise die Ausrichtung von Sexpartys an wechselnden Orten. Ein Regulierungsbedürfnis bezüglich der Person der Betreiberin oder des Betreibers wie auch hinsichtlich der Arbeitsbedingungen ist hier ebenso wie bei dem Betrieb eines Bordells oder bordellähnlichen Betriebes gegeben. Dies gilt umso mehr, als sich in diesem Segment offenbar besonders problematische Angebotsformen wie Gang-Bang-Partys etablieren. Der Runde Tisch ist sich darin einig, dass auch solche Betriebskonzepte in eine künftige Regulierung mit einzubeziehen sind.

3.3 Baurechtliche Fragen

In der Praxis der kommunalen Verwaltungen kommt dem Bauplanungsrecht für den Umgang mit Betriebsstätten, in denen sexuelle Dienstleistungen angeboten werden, eine erhebliche Bedeutung zu. Der Runde Tisch konnte auch für diese Regelungsmaterie auf ausgewiesene Expertise zurückgreifen.

Bauplanungsrecht

Das Bauplanungsrecht ist für die Frage relevant, in welchen Baugebieten die verschiedenen Betriebsformen der Prostitution zulässig sind. Für die jeweilige Zuordnung ist hierbei die Baunutzungsverordnung (BauNVO) maßgeblich, in der Typen von Baugebieten mit miteinander verträglichen Nutzungsarten zusammengefasst werden.

Geht es um Prostitution, so stellen sich unter bauplanungsrechtlichem Aspekt Fragen der begrifflichen Abgrenzung verschiedener Prostitutionsformen voneinander sowie die Frage der Zuordnung der jeweiligen Betriebsformen zu Baugebieten.

Eine Einordnung ist angesichts der Differenziertheit und Vielschichtigkeit der Angebote (Bordelle, Swinger-Clubs, Laufhäuser, Massagesalons, Terminwohnungen, Modelwohnungen, bordellähnliche Einrichtungen, Escortservice, Bars etc.) nicht ohne Würdigung aller Umstände des Einzelfalls möglich. Baurechtlich ist dabei stets das sogenannte „Störpotenzial“ von Bedeutung, das den verschiedenen Betriebsformen und Betriebsabläufen zugerechnet wird.

Die baunutzungsrechtliche Zulässigkeit von Prostitution orientiert sich zum einen daran, dass Prostitution nicht als „freier Beruf“ im Sinne der BauNVO anerkannt wird. Die Ausübung der Prostitution stellt baurechtlich eine gewerbliche Nutzung dar. Dies gilt sowohl für die Ausübung der Wohnungsprostitution als auch für Bordelle und bordellartige Betriebe.

Weiterhin wird bei der Antragsprüfung auf Grundlage einer typisierenden Betrachtungsweise davon ausgegangen, dass durch die Ausübung der Prostitution „milieubedingte Unruhe“ entsteht, die zu gebietsunüblichen Störungen führen kann. Damit stellt Prostitution baurechtlich eine grundsätzlich wesentlich störende Gewerbenutzung dar.

Definitionen

Geht es um Wohnungsprostitution, so sind bei einem entsprechenden Antrag vor allem zwei Fragen zu betrachten: „Wie definiert man Wohnungsprostitution in Abgrenzung zu Bordellen und bordellartigen Betrieben“ und „In welchen Baugebieten ist

Wohnungsprostitution zulässig“? Die bisher zu diesen Fragen ergangene Rechtsprechung liefert wichtige Hinweise.

So grenzt die Rechtsprechung die Betriebsformen "Wohnungsprostitution" versus "bordellartiger Betrieb" anhand mehrerer Kriterien ab: Zum einen muss bei der Wohnungsprostitution eine Doppelnutzung von Wohnen und Gewerbe über einen längeren Zeitraum erfolgen. Darüber hinaus wird eine Identität zwischen Wohnenden und Gewerbetreibenden verlangt. Drittens formuliert die Rechtsprechung die Bedingung, dass die gewerbliche Nutzung nach außen nur wohnähnlich in Erscheinung treten und dem Gebäude, in dem sie stattfindet, nicht das Gepräge geben darf.

Damit sind bereits wesentliche Aspekte benannt. Allerdings ist bisher von der Rechtsprechung noch nicht entschieden, ab welcher Größe einer "Wohngemeinschaft" der bordellartige Betrieb beginnt. Auch fehlen Bewertungskriterien für "Model- und Terminwohnungen", in denen nicht gewohnt wird.

Bauplanungsrechtliche Einordnung

Prostitution in Wohnungen oder Bordellen und bordellartigen Betrieben ist in jeder Form eines Wohngebiets unzulässig. Allerdings ist vom Bundesverwaltungsgericht anerkannt, dass aus der Betriebsform auf unterschiedliches baunutzungsrechtliches Störpotential geschlossen werden kann (BVerwG, Beschluss v. 28.6.1995, Az. 4 B 137.95). So hat das Oberverwaltungsgericht NRW in einem Fall angemerkt, dass Wohnungsprostitution in Mischgebieten nicht generell unzulässig ist, da ihre störende Wirkung typischerweise nicht so weit wie bei einem bordellartigen Betrieb geht (OVG NRW, Beschluss vom 19.7.2007, Az. 7 E 623/07). Allerdings hat es bisher noch keine höchstrichterliche Entscheidung zur Zulässigkeit von Wohnungsprostitution in Mischgebieten gegeben.

Bordelle und bordellartige Betriebe sind nach ständiger Rechtsprechung grundsätzlich – unabhängig von ihrer rechtlichen Einstufung als Gewerbebetriebe oder Vergnügungsstätten – nicht nur in Wohngebieten, sondern auch in Mischgebieten unzulässig, da sie eine das Wohnen wesentlich störende Nutzung zur Folge haben. Regelmäßig zulässig sind sie im Gewerbe- und Industriegebiet.

Abweichend hat das Verwaltungsgericht Berlin in einer Einzelfallentscheidung die Nutzungsänderung einer im Erdgeschoss gelegenen Ladeneinheit in einen bordellartigen Betrieb in einem Mischgebiet als zulässig erachtet (Urteil vom 6. Mai 2009, Az. 19 A 91.07).

Bauordnungsrecht

Die Sachverständige erläuterte, dass das Bauordnungsrecht im Gegensatz zum Bauplanungsrecht die vorbeugende Gefahrenabwehr regelt. Unter dem Gesichtspunkt "Gefahr für Leib oder Leben" stellt es Anforderungen an bauliche Anlagen (z.B. Brandschutz, Statik). Daher gibt es beispielsweise unter dem Gesichtspunkt „gesunde Lebensverhältnisse“ auch Regelungen für Fenster und Belichtung in Aufenthaltsräumen und Wohnungen. Anforderungen an Arbeitsstätten sind dagegen im Bauordnungsrecht nicht festgelegt. Eine solche Regelung bleibt den speziellen Vorschriften des Arbeitsschutzes vorbehalten, die Bauordnung ist hierfür nicht das geeignete Instrument.

Bewertung

Die im Raum stehende Frage, die kommunale Praxis könne bei der baurechtlichen Bewertung der unterschiedlichen Erscheinungsformen der Prostitution uneinheitlich sein, bestätigte sich auf Nachfrage bei einzelnen Kommunen und den Kommunalen Spitzenverbänden nicht.

Es bleibt abzuwarten, ob durch die von der Bundesregierung geplante Neuregelung der Prostitution bauplanungsrechtliche Fragen berührt werden.

3.4 Der Runde Tisch empfiehlt

1. Der Runde Tisch Prostitution NRW hält die Schaffung einer geeigneten rechtlichen Grundlage zur Regulierung von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben für notwendig. Die Regelungen müssen auf die spezifischen Bedingungen der Prostitution zugeschnitten sein und sollten sich am öffentlichen Wirtschaftsrecht orientieren. Notwendig ist ein Instrumentarium, das einen Rahmen bundesweit verbindlicher rechtlicher Anforderungen bereitstellt und zugleich der Heterogenität der Verhältnisse im Bundesgebiet Rechnung trägt.
2. Der Runde Tisch sieht in der Regulierung von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben ein zentrales Instrument zur Stärkung der Stellung von Prostituierten, gleichzeitig erhält die Betreiberseite Bestandssicherheit. Damit wird auch ein Anreiz geboten, in angemessene Arbeitsbedingungen zu investieren.
3. Ein zentrales Element für eine Regulierung des Betriebs eines Bordells bzw. eines bordellähnlichen Betriebs ist die Überprüfung der Zuverlässigkeit der Betreiberin oder des Betreibers. Dabei sollten sich personenbezogene Versagensgründe nicht auf Vorstrafen wegen einschlägiger "Milieudelikte" beschränken. Sinnvoll kann zum Beispiel auch die Erfassung von Steuerschulden sein. Für unzuverlässige Personen ist eine präzise Regelung für ein Beschäftigungsverbot notwendig.

4. Nur mit der Vorgabe verbindlicher, überprüfbarer und durchsetzbarer Standards (etwa zu Hygiene oder zum Arbeitsschutz) können Arbeitsbedingungen nachhaltig verbessert werden. Bei der Entwicklung von Standards sollten die Kompetenz und Erfahrung von Menschen aus der Sexarbeit Berücksichtigung finden. Eine fehlende Einhaltung der Standards muss Sanktionen nach sich ziehen bis hin zur Untersagung des Betriebs.
5. Besonderen Wert ist auf die Definition des Begriffs der Prostitutionsstätte zu legen. Es sollten auch gewerblich ausgerichtete Prostitutionsformen erfasst werden (z.B. Veranstaltungen), die flexibel und mobil an wechselnden Orten stattfinden. Dies erfordert eine Definition, die den dynamischen Entwicklungen des Marktes Rechnung trägt.

4. Straßenprostitution

4.1 Herausforderung für Kommunen

Straßenprostitution als spezifisches Segment

Straßenprostitution bildet eine eigenständige Kategorie der Prostitution. Sie bietet insbesondere den Frauen und Männern, denen der Zugang zum regulierten Arbeitsmarkt aus unterschiedlichen Gründen verschlossen ist, die Möglichkeit, relativ schnell, ohne weitere Zugangsvoraussetzungen oder Qualifikationen, Geld zu verdienen. Die Ausübung der Prostitution auf der Straße wird von vielen auch bevorzugt, weil sie mit hoher Flexibilität und Unabhängigkeit verbunden ist: es muss kein Raum angemietet werden, Werbungskosten entfallen, die Eingliederung in einen Betrieb und seine Abläufe ist nicht erforderlich, insbesondere Arbeitszeiten können spontan und frei gewählt werden. Auch für Teile der Kunden ist diese Form der Prostitution attraktiv, sei es wegen des niedrighwelligen Zugangs, sei es aus anderen Gründen. Groben Schätzungen zufolge sind ca. 10 Prozent der Prostituierten in der Straßenprostitution tätig.

Aufgrund der – aus Sicht mancher Prostituiertes – vorteilhaften schnellen und voraussetzungslosen Verdienstmöglichkeit bietet sich Straßenprostitution aber auch besonders für vulnerable Gruppen an. So ist der Straßenstrich typischer Arbeitsort für drogenabhängige Beschaffungsprostituierte, jugendliche Stricher oder Frauen und Männer, die im Zuge der EU-Erweiterung aus Bulgarien und Rumänien eingereist sind; es handelt sich häufig um Notlagen- oder Armutsprostitution von sozial und gesundheitlich stark gefährdeten Menschen, die kaum über ihre Rechte und Pflichten informiert sind, aber großen Unterstützungsbedarf aufweisen. Das Preisniveau ist hier am niedrigsten.

Diese Form der Prostitution findet sich meist an den Rändern der Städte, in der Nähe von Gewerbegebieten oder an Durchfahrtsstraßen. Oft sind es Orte, an denen traditionell schon seit vielen Jahren oder Jahrzehnten die Anbahnung auf der Straße erfolgt; bei mann-männlicher Prostitution geschieht dies auch oft in Kneipen, in Bahnhofsnähe oder Parks. Die sexuelle Dienstleistung findet im „Love-Mobil“, in Stundenhotels, direkt im Auto des Kunden oder auch im Freien statt. In der Regel fehlt es an Hygiene- und Schutzvorrichtungen.

In den letzten Jahren erfolgt die Erbringung sexueller Dienstleistungen auch in sogenannten „Verrichtungsboxen“, die typischerweise Elemente eines geschützten Straßenstrichs sind.

Beispielhaft soll hier das Projekt „Geestemünder Straße“ genannt werden, das die Stadt Köln schon 2001 für drogenabhängige Prostituierte geschaffen hat. Das Gelände liegt in einem Gewerbegebiet im Kölner Norden und hat die Größe eines Fußballfeldes. Auf dem eingegrenzten Platz befinden sich in einer alten Scheune garagenähnliche Einfahrbuchten und zusätzlich "Stehboxen". Der Bereich ist durch Alarmanlagen gesichert, am Eingang des Geländes steht ein Container, in dem jeden Tag Beratung der Frauen und Vermittlung in weitere Hilfen, u.a. zum Ausstieg aus dem Milieu, stattfinden. Da die Einrichtung kein gewerbliches, sondern ein soziales Projekt der Stadt ist, ist sie von der kommunalen Vergnügungssteuer befreit.

Regulierungsinstrumentarium Sperrgebietsverordnung

Grundsätzlich steht Kommunen als spezifisches ordnungsrechtliches Instrument zur Regulierung der Straßenprostitution die Ausweisung von Sperrgebieten nach der Sperrgebietsverordnung zur Verfügung.

Nach Artikel 297 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB) kann die Landesregierung zum Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstandes

1. für das ganze Gebiet einer Gemeinde bis zu fünfzigtausend Einwohner,
2. für Teile des Gebiets einer Gemeinde über zwanzigtausend Einwohner oder eines gemeindefreien Gebiets,
3. unabhängig von der Zahl der Einwohner für öffentliche Straßen, Wege Plätze, Anlagen und für sonstige Orte, die von dort aus eingesehen werden können, im ganzen Gebiet oder in Teilen des Gebiets einer Gemeinde oder eines gemeindefreien Gebiets durch Rechtsverordnung verbieten, der Prostitution nachzugehen. Sie kann das Verbot nach Ziffer 3 auch auf bestimmte Tageszeiten beschränken.

In NRW ist diese Ermächtigung gemäß Abs. 2 durch Rechtsverordnung auf die Bezirksregierungen übertragen worden.

Allerdings ist, wie die Erörterung am Runden Tisch zeigte, der Umgang mit Straßenprostitution in den Kommunen sehr unterschiedlich. Nicht überall findet die Sperrgebietsverordnung Anwendung, in Berlin wurde beispielsweise eine solche Verordnung noch nicht erlassen.

Auch wenn Straßenprostitution nur ein Segment der gesamten Prostitution darstellt, so ist es ein besonders sichtbares, das in erheblichem Maße das Bild der Prostitution im Allgemeinen prägt. Dabei kommt es wesentlich auf die Bedingungen vor Ort an, inwieweit Straßenprostitution von der Bevölkerung akzeptiert, geduldet oder aber als „anstößig“ und nicht hinnehmbar empfunden wird.

Ein Beispiel für eine seit Jahren eingespielte unaufgeregte Praxis wurde am Runden Tisch von einer Sachverständigen für Duisburg geschildert:

Danach verbiete die Sperrbezirksverordnung aus dem Jahr 1974 jegliche Ausübung von Prostitution in der Innenstadt. Sie finde deshalb an zwei bis drei Örtlichkeiten außerhalb statt.

Insbesondere der Strich auf einem Parkplatz am Zoo bestehe seit den 1970er Jahren und werde dort vom Eigentümer geduldet. Bemerkenswert sei, dass der Bereich von den überwiegend seit Jahren tätigen Prostituierten selbst organisiert werde. „Neuzugänge“ würden eigenständig auf bestimmte Plätze verwiesen, die Präsentation der Angebote erfolge überwiegend über das Internet. Auch nähmen die Frauen bestehende Angebote zur gesundheitlichen Beratung regelmäßig wahr. Kontakte zur Polizei würden von den Frauen begrüßt.

Schwieriger ist es, wenn der Straßenstrich in unmittelbarer Nachbarschaft zu Wohngebieten besteht. Die ungewollte Konfrontation mit möglichen Begleiterscheinungen wie Lärmbelästigung, erhöhtem Autoverkehr, Verschmutzung, aggressiver Anbahnung oder sogar sexuellen Handlungen im öffentlichen Raum führt zu Unmut in der Bevölkerung und politischem Handlungsdruck in der Kommune.

In Nordrhein-Westfalen gelangten in jüngerer Zeit die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten über die Sperrbezirksverordnung wieder vermehrt in den Fokus öffentlicher Aufmerksamkeit. Besonders das Vorgehen der Stadt Dortmund wurde kontrovers diskutiert und liegt derzeit dem OVG Münster zur Entscheidung vor:

Dortmund hatte bereits im Jahr 2000 einen sogenannten „kontrollierten“ Straßenstrich eingerichtet. Ab 2006 wurden dort auch „Verrichtungsboxen“ mit Sicherheitssystemen installiert und die dort tätigen Frauen durch das Projekt „Kober“ des Sozialdienstes katholischer Frauen betreut. Durch die EU-Osterweiterung 2007 veränderte sich die Situation vor Ort erheblich: die Zahl der Prostituierten erhöhte sich rasant, der Straßenstrich entwickelte sich zum überregionalen Anziehungspunkt für Freier aus den umliegenden Städten und Gemeinden, es kam zu massiven Beschwerden aus der Bevölkerung. Deshalb ließ die Stadt Dortmund ihr gesamtes Stadtgebiet zum Sperrgebiet erklären (Sperrbezirksverordnung Bezirksregierung Arnsberg vom 2. Mai 2011). Dies wurde allerdings vom Verwaltungsgericht Gelsenkirchen für unzulässig erklärt: Nach Auffassung des Gerichts wurde nicht ausreichend belegt, dass die Ausübung von Straßenprostitution an jeder Stelle des Stadtgebiets mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Gefahr für die Jugend oder den öffentlichen Anstand führen würde (Urteil vom 21.03.2013, Az.: 16 K 2082/11). Die Stadt Dortmund sowie das Land Nordrhein-Westfalen haben gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtes Gelsenkirchen Anträge auf Zulassung der Berufung gestellt. Eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes Münster steht noch aus. Das anhängige Verfahren hemmt die Rechtskraft des Urteils mit der Folge, dass die von der Bezirksregierung Arnsberg erlassene Sperrbezirksverordnung vom 2. Mai 2011 unverändert fort gilt und die Straßenprostitution in Dortmund – mit Ausnahme der Linienstraße – weiterhin verboten ist.

Der Ausgang des Verfahrens wird auch von anderen Kommunen mit Spannung erwartet. In Teilen der Bevölkerung hat die Vorstellung, die mit dem Straßenstrich verbundenen oder durch ihn sichtbaren Probleme könnten durch eine flächendeckende Ausweisung des Sperrgebiets „verschwinden“, einen großen Reiz. Dies umso mehr, als immer noch, trotz der seit langem bestehenden Rechtslage, bei vielen Menschen die Vorstellung herrscht, Prostitution sei illegal oder könne jedenfalls verboten werden. Zudem festigt das in der Straßenprostitution auch für Außenstehende erkennbare Bild vorhandener Notlagen die Einschätzung, Prostitution könne generell „unmög-

lich freiwillig“ ausgeübt werden, es müsse sich typischerweise um Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung handeln. Durch entsprechende mediale Berichterstattung erfährt diese Haltung eine weitere Verstärkung.

In Nordrhein-Westfalen haben einige Kommunen die Ausweisung neuer oder erweiterter Sperrgebiete mit Konzepten verbunden, um die Straßenprostitution in ausgewählte und teilweise geschützte Bereiche zu verlagern. Ziel war es zum einen, den berechtigten Belangen von Anwohnerinnen und Anwohnern Rechnung zu tragen; andererseits galt es, eine bloße Verdrängung der Prostituierten zu vermeiden. Es sollten Orte geboten werden, an denen Prostitution in einem geschützten Rahmen stattfinden kann. Der Runde Tisch ließ sich ausführlich von Erfahrungen aus der Praxis berichten. Ein besonders interessantes Beispiel, das Elemente wie stringente Steuerung, Partizipation und Kooperation enthält, wurde für Essen dargestellt.

4.2 Praxisbeispiel Essen

In Essen habe weibliche Straßenprostitution bis 2009 in verschiedenen Stadtteilen stattgefunden. Dies habe zu zahlreichen Problemen wie Verschmutzung durch Spritzen und Kondome, Gefährdung des Jugendschutzes, Begleitkriminalität, gewalttätige Übergriffe und erhöhtes Verkehrsaufkommen durch Kunden geführt. Die Beschwerden von Anwohnerinnen und Anwohnern sowie von Geschäftsleuten hätten sich gehäuft.

Die Stadt Essen habe damals vor drei Herausforderungen gestanden: die Konzentration der Straßenprostitution an einem Ort, die Annahme dieses neuen Standortes durch die Prostituierten und Kunden sowie die Verhinderung weiterer Prostitution an bisherigen Standorten.

Als erster Schritt sei unter Beteiligung von Polizei, Ordnungsbehörden, Justiz, Beratungseinrichtungen sowie Anwohnerinnen und Anwohnern ein Ordnungs- und Sicherheitskonzept zur Verlagerung der Straßenprostitution erarbeitet worden. Dabei seien die gemeinsamen Ziele der Verlagerung und die Kriterien für die Standortwahl im „Bündnis für Sicherheit im Essener Konsens“ vereinbart worden. Die Federführung habe bei dem Referat für Drogenhilfe der Stadt Essen gelegen, das die Gesamtkoordination in Händen gehabt hätte. Das Ordnungs- und Sicherheitskonzept sei durch weitere Konzepte flankiert worden: gemeinsam entwickelt und vereinbart wurden ein Beschwerdemanagement, ein Frühwarnsystem, Regelungen für die Reinigung der Örtlichkeit, fachliche Angebote der Hilfeeinrichtungen sowie ein Qualitätsmanagement und seine Sicherung.

Seit dem Jahr 2009 befinde sich der neue Straßenstrich der Stadt Essen auf einem ehemaligen Kirchengelände im Norden der Stadt. Das Areal liege außerhalb des Sperrbezirks, besitze eine zentrale und verkehrsgünstige Lage und ermögliche durch die vorhandene Überschaubarkeit und die aufgestellten „Verrichtungsboxen“ mit Alarmsystem sichere Arbeitsbedingungen für die Frauen. Auf dem Platz stehe ein Container, in dem in Kooperation u.a. von Drogen- und Suchtberatungsstellen, Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel sowie dem Gesundheitsamt eine auf die Frauen zugeschnittene Beratung und Versorgung angeboten werde.

Dass Straßenprostitution auch für mann-männliche Prostitution Relevanz hat, sie allerdings besonderen Bedingungen unterliegt, konnte für Essen ein Sachverständiger aus der Beratungspraxis verdeutlichen:

Im Unterschied zu anderen großen Städten Nordrhein-Westfalens, z.B. Köln, Düsseldorf, Dortmund, in denen mann-männliche Prostitution vor allem in „Stricher-Kneipen“ stattfindet, gäbe es in Essen eine gewachsene Szene mann-männlicher Stricher. Zielgruppe der Beratungsarbeit seien Männer, die der Prostitution nachgehen, von denen ein knappes Drittel unter 25 Jahre alt sei; es handle sich insgesamt um rund 100 Männer, die im Laufe eines Jahres über die Angebote des Projektes „Nachtfalke“ (Anlaufstelle, Internetberatung, Streetwork) erreicht würden. Eine Identifikation mit der Tätigkeit als Prostituiertes bestehe oftmals nicht, es handle sich überwiegend um Armut- und Beschaffungsprostitution. Die sexuelle Orientierung lasse sich nach Schätzungen zu einem Drittel als schwul, einem Drittel als heterosexuell und einem Drittel nicht fest einordnen. Ca. 30 Prozent der Prostituierten hätten einen Migrationshintergrund, wobei die Hauptherkunftsländer Polen, Türkei, Serbien, Litauen seien, mann-männliche Prostituierte aus Rumänien und Bulgarien würden in Essen seltener angetroffen.

Die aufsuchende Arbeit des Projektes Nachtfalke erfolge regelmäßig auf einem Parkplatz in Essen (Wackel). Dieser Treffpunkt werde vorrangig von schwulen und bisexuellen Männern für den sozialen Austausch und die Suche nach gleichgesinnten Sexualpartnern aufgesucht. Solche Treffen seien durch keinerlei Verbote erfasst und sind somit legal. Sofern dort im Einzelfall auch Prostitutionsausübung stattfinde und nachweisbar sei, werde dies entsprechend geahndet. Nach Einschätzung des Experten ist eine Zusammenlegung mit dem weiblichen Straßenstrich ausgeschlossen, da sich männliche und weibliche Straßenprostitution erheblich unterscheiden würden. Wünschenswert wäre eine offizielle Ausnahmeregelung, da der betreffende Ort ideale Voraussetzungen für eine kontinuierliche aufsuchende Arbeit biete.

4.3 Lösungsszenarien

Für die Frage, wie es gelingen kann, Straßenprostitution Raum zu geben, ohne berechnete Interessen Anderer zu negieren, war die Vorstellung einer Studie des Zentrums für Technik und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin hilfreich.

Die Aufgabenstellung der 2011 durchgeführten Untersuchung „Nachbarschaften und Straßenprostitution“ beinhaltete eine Problembeschreibung rund um die Straßenprostitution in einem Berliner Bezirk sowie die Entwicklung von Vorschlägen zur Verbesserung der Situation. Gefragt waren eine präzise Problembeschreibung und die Entwicklung von Handlungsempfehlungen, wobei möglichst alle Beteiligten, die in dem betreffenden Viertel lebten und arbeiteten, einzubeziehen waren. Aus den Ergebnissen durchgeführter Befragungen und Gespräche mit unterschiedlichsten Personen (Anwohnerinnen und Anwohner, Gewerbetreibende, Vertretungen von Schulen, Kitas, Politik, Verwaltung, Polizei, Prostituierte, Freier) wurden verschiedene Lösungsszenarien entwickelt.

Folgende drei Handlungsoptionen zur Gestaltung des Straßenstrichs vor Ort wurden dem Runden Tisch vorgestellt, wobei die Empfehlung der Sachverständigen auf der dritten Lösungsmöglichkeit lag:

Verbot und Verlagerung

Häufige Maßnahme zur Steuerung des Straßenstrichs ist das Verbot der Ausübung von Prostitution an bestimmten Orten oder zu bestimmten Zeiten, d.h. die Einrichtung von Sperrbezirken und Sperrzeiten. Allerdings müsste die Einrichtung von Sperrbezirken nach Auffassung der Sachverständigen mit der Ausweisung von Toleranzzonen einhergehen. Auch scheint es ein „Gedächtnis des Ortes“ zu geben, das es schwer mache, Prostitution von historisch gewachsenen Orten an andere zu verlagern.

Halten des fragilen Gleichgewichts

Diese Handlungsoption orientiert sich an den Berliner Verhältnissen vor Ort: Angesichts der historischen Verortung der Prostitution und einer nicht vorhandenen Sperrbezirksverordnung in Berlin müsste damit „irgendwie“ gelebt werden. Prostitution müsse als „Teil des Stadtviertels“ begriffen werden. Bei dieser Alternative werde versucht, die vorhandenen Störungen und Belastungen mit einer Mischung aus reaktiv-repressiven und sozial-kommunikativen bis erzieherischen Maßnahmen so gering wie möglich zu halten und zu einer stärkeren gegenseitigen Akzeptanz zu gelangen (Reduzierung der Orte zur Ausübung von Prostitution, soziale Maßnahmen, Informationsveranstaltungen für Anwohnerinnen und Anwohner u.a.).

Anerkennung und Akzeptanz

Da Prostitution ein legales Gewerbe ist, sollte die ohnehin vorhandene Straßenprostitution akzeptierend und aktiv gestaltet werden. Unter dieser Perspektive sind alle Betroffenen und Beteiligten eigenständig Handelnde, die jeweils das Stadtviertel vielfältig prägen. Nach dieser Alternative sollte ein Prozess eingeleitet werden, der alle Interessierten, insbesondere Anwohner und Anwohnerinnen, Prostituierte, Gewerbetreibende, Kunden usw. einbindet, um gemeinsam konkret und konstruktiv nach Lösungen zu suchen. Wie soll sich unser Viertel entwickeln, welches Miteinander streben wir an? Die Sachverständige betonte, dass die Gestaltung in einem gemeinsamen Prozess immer wieder ausgehandelt und auch immer wieder in das Viertel zurück gegeben werden müsse, damit sie sich positiv entwickeln und verfestigen könne.

4.4 Der Runde Tisch empfiehlt

1. Straßenprostitution ist eine eigenständige Kategorie der Prostitution. Sie bietet Prostituierten wie Freiern spezifische Möglichkeiten, die aus unterschiedlichen Gründen genutzt werden.
2. Straßenprostitution regelt sich nicht von selbst. Ignorieren und passives Dulden sind auf Dauer genauso wenig sinnvolle Strategien wie räumliche Verdrängung der Prostitution und die Konzentration allein auf repressive Maßnahmen. Die in der Kommune bestehende Situation sollte vielmehr analysiert, gestaltet und im Rahmen eines Gesamtkonzeptes gesteuert werden.
3. Da Armut- und Elendsprostitution (z.B. drogenabhängiger Frauen) am ehesten in Form von Straßenprostitution stattfindet, sollten vor Ort Räume geschaffen werden, in denen sie sicher unter Wahrung schützenswerter Belange Anderer ausgeübt werden kann. Die Abgrenzung und Ausweisung derartiger Räume

kann durch den Erlass von Sperrbezirksverordnungen unterstützt werden, diese sollten allerdings durch weitere Maßnahmen flankiert werden.

4. Erfahrungen zeigen, dass Lösungen umso tragfähiger sind, je mehr es gelingt, die Interessen aller Beteiligten (Prostituierte, Freier, Anwohnerinnen und Anwohner, Ordnungs- und Gesundheitsamt, Polizei, Beratungsstellen usw.) dabei einzubinden.
5. Ohne Aufklärung der Öffentlichkeit und Werben um Akzeptanz ist dieser Prozess nicht erfolgreich zu gestalten. Erforderlich sind eine Versachlichung des Themas und ein fairer respektvoller Umgang aller miteinander.

5. Gesundheitlicher Schutz

5.1 Gesundheitliche Lage von Prostituierten

In der Diskussion um Prostitution nehmen gesundheitliche Aspekte einen breiten Raum ein. Dabei wird die öffentliche Wahrnehmung überwiegend durch den sichtbaren Straßenstrich geprägt. Hier finden sich auch besonders vulnerable Gruppen wie Beschaffungsprostituierte, Armutsprostituierte oder Stricher. Die Befürchtung, Prostitution begünstige per se die Infektion mit sexuell übertragbaren Krankheiten, ist immer noch weit verbreitet. Sie trägt mit dazu bei, dass die in der derzeitigen politischen Diskussion erhobenen Forderungen nach verpflichtenden regelmäßigen Untersuchungen oder nach einer Kondompflicht von vielen Menschen als schlüssig und im Sinne einer Verbesserung des Schutzes auch der Prostituierten angesehen werden.

Der Runde Tisch Prostitution widmete dieser Thematik eine eigene Sitzung, in der er sich mit Unterstützung breiter externer Expertise mit der grundsätzlichen Problematik wie auch den aktuellen politischen Forderungen auseinandersetzte.

Auch wenn repräsentative (Langzeit-) Daten zur gesundheitlichen Situation von weiblichen, männlichen und transsexuellen Prostituierten fehlen, gibt es doch einige Forschungsergebnisse, die eine Einschätzung ermöglichen. So sprechen die Ergebnisse einer nicht repräsentativen Studie des Robert-Koch-Instituts (RKI) dafür, dass die Gefahr, an STI zu erkranken, für Sexarbeiterinnen nicht höher zu sein scheint, als dies in der Allgemeinbevölkerung der Fall ist. Diese Studie wurde initiiert, um die Prävalenz von STI und STI-Risikofaktoren bei dieser Personengruppe abschätzen und zugleich klären zu können, welche Sexarbeiterinnen durch die Gesundheitsämter erreicht werden. An der Studie nahmen zwischen Januar 2010 und März 2011 bundesweit insgesamt 29 Gesundheitsämter teil (KABP-Surv STI, RKI).

Nach dieser Studie ist die verbreitete Befürchtung, Prostituierte nähmen in jedem Fall eine Schlüsselposition bei der Übertragung von STI ein, nicht haltbar.

Allerdings, darauf wiesen die Sachverständigen am Runden Tisch hin, gibt es durchaus erhebliche gesundheitliche Gefährdungen und Belastungen, die häufig mit Prostitution einhergehen. Außerdem gibt es einzelne Gruppen von Prostituierten, die ein erhöhtes Risikoprofil aufweisen (dies ergibt sich im Übrigen auch aus o.g. zitierter Studie). Schließlich müssen einzelne Formen der Prostitutionsausübung in ihren gesundheitlichen Auswirkungen differenziert bewertet werden.

5.2 Gesundheitliche Belastungen und Gefährdungen

Aus arbeitsmedizinischer Sicht kann Prostitution sehr wohl als eine gefährliche Tätigkeit angesehen werden: Es gibt eine weitgehend freie Marktwirtschaft ohne soziale Komponente, in der weder ein normierter Arbeitsschutz, noch eine geregelte Gesundheitsvorsorge existiert.

Die Vertreterinnen und Vertreter aus der Beratungspraxis wiesen darauf hin, dass Prostituierte strukturell und individuell erheblichen Belastungen und dadurch bedingten gesundheitlichen Gefahren ausgesetzt sind. Die mit einer Selbständigkeit typischerweise einher gehenden Erschwernisse wie lange Arbeitszeiten, mangelnde Freizeit, fehlende Entspannung, Selbstüberforderung, Erfahrungen wirtschaftlicher Unsicherheit und unklare berufliche Perspektiven sowie ein erhöhter Wettbewerbs- und Konkurrenzdruck bei gleichzeitigem permanenten Zwang zur Selbstvermarktung müssen bewältigt werden. Auch Witterungsverhältnisse, Zigarettenkonsum, Kontakt mit allergenen Stoffen, der häufig bestehende Druck, im Rahmen der Anbahnung von sexuellen Kontakten Alkohol zu konsumieren, Belastungen des Skelettsystems durch langes Stehen sowie die Störung des Biorhythmus durch Schichtarbeit und Fehlernährung wirken sich gesundheitsgefährdend aus.

Von allen gehörten Sachverständigen wurde der bestehenden Stigmatisierung erhebliche Bedeutung zugemessen: das Führen eines „Doppellebens“ und die Inkaufnahme sozialer Isolation gefährden die psychische Gesundheit.

Einigkeit bestand auch in der Einschätzung, dass Selbstbestimmung und mehr Professionalisierung von zentraler Bedeutung sind, um die gesundheitliche Situation zu verbessern. Selbstbewusste und mündige Prostituierte können die Verantwortung für die eigene Gesundheit übernehmen und sich durch eine entsprechende Arbeitsweise, durch gesundheitliche Vorsorge und Maßnahmen zur Krankheitsfrüherkennung nicht nur vor Infektionen, sondern auch vor anderen gesundheitlichen Risiken schützen.

Eine besondere Gefährdungssituation ergibt sich aus individuellen Problem- oder Notlagen, wie beispielsweise Armutsmigration oder Drogenbeschaffung auf Grund einer Abhängigkeitserkrankung. Hier gilt: Je prekärer die Lebenssituation, desto größer die gesundheitliche Gefährdung. Massiver Konkurrenzdruck und der damit einhergehende Preisverfall können dazu führen, dem Wunsch von Kunden nach ungeschützten Sexualkontakten zu entsprechen. Auch wurde darauf hingewiesen, dass die Gesundheit transsexueller Prostituiertes besonderen Belastungen ausgesetzt ist: Es bestehe eine spezifische Gefährdung durch die (illegale) Einnahme von Hormo-

nen ohne ärztliche Kontrollen und durch eventuell nicht sachgerecht durchgeführte Operationen.

5.3 Armutsprostitution

Die Sachverständigen beschrieben die Situation von Prostituierten aus Osteuropa als besonders prekär. Viele Frauen stünden erkennbar unter starkem psychischen Druck. Der Kenntnisstand sei auch in Bezug auf sexuelle Gesundheit und Schwangerschaftsverhütung gering. Mangelnde Sprachkenntnisse erschwerten die gesundheitliche Versorgung. Berichtet wurde über einen hohen Konkurrenzdruck, der zum Verfall der Preise führe, die Zunahme riskanter Sexualpraktiken, Gewalterfahrungen, ungewollte Schwangerschaften und Schwangerschaftsabbrüche sowie Suchterkrankungen. Es gebe auch Hinweise auf die Zunahme sexuell übertragbarer Krankheiten. Vereinzelt bieten Ärztinnen und Ärzte ehrenamtlich kostenlose Sprechstunden und Behandlungen an oder das örtliche Gesundheitsamt leistet die medizinische Grundversorgung, teilweise übernehmen auch Hilfsorganisationen im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Versorgung. Dies wird aber allseits als nicht ausreichend erlebt.

Ein großes Problem in der gesundheitlichen Versorgung liegt in der fehlenden oder ungeklärten Krankenversicherung. Trotz einer seit Jahren bestehenden Krankenversicherungspflicht für alle (legal) in Deutschland lebenden Menschen ist die konkrete Absicherung in einer gesetzlichen oder privaten Krankenkasse oft mit hohen Hürden verbunden, soweit keine versicherungspflichtige Beschäftigung ausgeübt wird. So ist wegen ungeklärter Vorversicherungsverhältnisse in den Herkunftsländern meist der Zugang zur Gesetzlichen Krankenversicherung problematisch. Außerdem sind die finanziellen Mittel, um sich als freiwilliges Mitglied in der Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) zu versichern oder eine private Krankenversicherung (PKV) abzuschließen, in der Regel nicht vorhanden. Die Gesundheitsfürsorge ist damit nicht sichergestellt, es besteht lediglich ein Behandlungsanspruch in Fällen der Notfallversorgung, was aber wiederum Fragen nach deren Finanzierung aufwirft.

Mit diesen Fragen befasst sich eine interministerielle Arbeitsgruppe „Zuwanderung aus Osteuropa“ der Landesregierung, die unter gemeinsamer Federführung des Ministeriums für Inneres und Kommunales sowie des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales ein Handlungskonzept zur Unterstützung der besonders betroffenen Kommunen erarbeitet und fortschreibt. In einem am 14. Januar 2014 an die Präsidentin des Landtags NRW übersandten Zwischenbericht werden auch Maßnahmen und Erwägungen der Landesregierung zur Sicherung des Zugangs zu Krankenversicherung und Gesundheitsversorgung dargestellt (LTDrs. 16/1550). So hat Nordrhein-Westfalen zur Klärung ungesicherter Krankenversicherungsverhältnisse unter ande-

rem gegenüber dem Bund die Forderung erhoben, ein Kompetenzzentrum auf Bundesebene einzurichten. Diese Forderung wurde in der Bund-Länder-AG der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) unter Beteiligung des Deutschen Städtetages beraten und auf der ASMK (27./28. November 2013) mit großer Mehrheit der Länder beschlossen.

Parallel prüft das Land, wie der Zugang zur Regelversorgung auch landesseitig erleichtert werden kann. In Anbetracht der Tatsache, dass die damit einhergehenden Fragen zum Teil neu, sehr komplex und von unterschiedlichen rechtlichen Auffassungen geprägt sind, wird der Aufbau eines virtuellen, internetbasierten Kompetenzzentrums erwogen; da damit zu rechnen ist, dass einmal geklärte Sachverhalte übertragbar sind, könnten diese in eine Datenbank eingespeist werden und dem Aufbau eines umfangreichen, praxisorientierten Wissenspools dienen. Das so generierte Wissen könnte allen beratend Tätigen zugänglich gemacht werden.

Darüber hinaus sollten Beratungsangebote für die Zielgruppe möglichst unter Beteiligung von externen Fachleuten (z.B. GKV-Mitarbeiter/innen) durch Sprechstunden in vorhandenen Beratungseinrichtungen „vor Ort“ unterbreitet werden. Dabei sollten die vorhandene Beratungsstruktur genutzt und ein niedrighschwelliger Zugang zur Zielgruppe erleichtert werden. Zu beiden Überlegungen laufen derzeit Gespräche.

5.4 Mann-männliche Prostitution

Betrachtet man die Entwicklung der HIV-Neudiagnosen nach Übertragungsrisiken, so stellte im Jahr 2013 die Gruppe der Männer, die Sex mit Männern haben (MSM), mit 52 Prozent die größte Gruppe unter den HIV-Neudiagnosen in Nordrhein-Westfalen. Stützt man sich ausschließlich auf die Meldungen, die über ausreichende Angaben zum Infektionsweg verfügen, so besitzt die Gruppe der MSM einen Anteil von 69 Prozent (Epidemiologisches Bulletin Nr. 26, Robert Koch-Institut).

Um das Risikoprofil im Rahmen mann-männlicher Prostitution einzuschätzen, ist ein differenzierter Blick erforderlich. Denn es unterscheiden sich die beiden Formen mann-männlicher Prostitution – Callboys und Stricher – nach dem Grad ihrer Professionalität, ihrem jeweiligen Selbstverständnis und ihrem Risikoverhalten: Bei Callboys handelt es sich eher um Männer aus der Mittelschicht, die in der Regel sozial und finanziell besser situiert sind und eher in sozial sicheren Verhältnissen leben. Sie zeichnen sich durch hohe Professionalität und Selbstbestimmtheit aus und sind zu einem Großteil über die Risiken von Ansteckungen mit HIV und anderen sexuell übertragbaren Krankheiten sowie die Möglichkeiten des Safer Sex aufgeklärt. Dabei

bieten Callboys ihre sexuellen Dienstleistungen selten auf der Straße an, Kontakte werden in der Regel über das Internet angebahnt.

Bei der Stricher-Prostitution handelt es sich um eine Form der Notlagen- oder Armutprostitution. Die Männer sind in der Regel jünger, arbeiten eher unprofessionell, leben meist in prekären sozialen Verhältnissen, identifizieren sich überwiegend nicht mit ihrer Tätigkeit und besitzen multiple Hilfebedarfe. Ihre sexuelle Identität ist eher selten homosexuell, Stricher erleben in der schwulen Szene eine besondere Ausgrenzung. Insbesondere jüngere Stricher haben häufig keinen Bezug zum Thema Gesundheitsvorsorge, was sie besonders anfällig für eine Infektion mit Geschlechtskrankheiten macht. So sind bei Strichern im Rahmen von Untersuchungen, die in den Jahren 2001 und 2008 in Nordrhein-Westfalen durchgeführt wurden, hohe Infektionsraten von STI und HIV festgestellt worden. Besonders schwierig ist die Situation bei Strichern aus dem Ausland (z.B. mangelnder Zugang zu Informationen, erhöhtes Infektionsrisiko, keine HIV-Tests, da die notwendige Behandlung der HIV-Infektion für nicht krankenversicherte Stricher nicht sichergestellt werden kann).

5.5 Beschaffungsprostitution

Drogenabhängige Frauen, die der Beschaffungsprostitution nachgehen, tragen ein hohes Ansteckungsrisiko im Hinblick auf HIV/AIDS, Hepatitis (B/C) und andere sexuell übertragbare Krankheiten. Prostitution ist oft die einzige Einnahmequelle zur Finanzierung der Drogen. Es wurde berichtet, dass es Kunden gibt, die gezielt den „Drogenstrich“ aufsuchen, um ungeschützte oder besondere Sexualpraktiken auszuüben. Aufgrund ihrer Lebenssituation und den durch die Sucht erzeugten Leidens- bzw. Beschaffungsdruck sind die Frauen dort eher bereit, diese Risiken einzugehen. Sie definieren sich selbst nicht als Prostituierte und erfahren erhebliche Stigmatisierung auch in der „Drogenszene“. Insgesamt haben diese Frauen einen schlechten Gesundheitszustand.

5.6 Riskante Sexualpraktiken

Nicht wenige Prostitutionsbetriebe werben mit „tabulosem Service“, das Angebot „Französisch ohne“ gehört schon fast zum Standard. Einige Sachverständige berichteten von einer Zunahme der Klagen von Prostituierten, die Benutzung von Kondomen sei angesichts des steigenden Konkurrenzdrucks schwieriger bis kaum noch durchsetzbar. Das Internet treibe diese Entwicklung voran; hier werde in zum Teil drastischer Form für ungeschützten Verkehr geworben. Es sei auch zu beobachten, dass Veranstaltungen über das Internet ermöglicht würden, bei denen der Verzicht auf das Kondom Bedingung für eine Teilnahme sei. Genannt wurden hier „Bare-

back-“ und „Gang-bang-Partys“. Es gebe immer wieder Menschen, die das Risiko einer Infektion als einen besonderen „Kick“ erleben und daher gezielt danach suchen würden. Allerdings könne von der Werbung nicht unbedingt auf die tatsächliche Praxis geschlossen werden.

5.7 Arbeit der Gesundheitsämter

§ 19 Infektionsschutzgesetz (IfSG) bestimmt, dass die Gesundheitsämter bezüglich sexuell übertragbarer Krankheiten und Tuberkulose Beratung und Untersuchung anbieten oder diese Leistungen in Zusammenarbeit mit anderen medizinischen Einrichtungen sicherstellen sollen. Die Angebote richten sich an Personen, deren Lebensumstände und Verhaltensweisen mit einer erhöhten Ansteckungsgefahr für sich oder andere verbunden sind, und können auch aufsuchend durchgeführt werden. Im Einzelfall kann auch die ambulante Behandlung durch eine Ärztin bzw. einen Arzt des Gesundheitsamtes übernommen werden, soweit dies zur Verhinderung der Weiterverbreitung der sexuell übertragbaren Krankheiten und der Tuberkulose erforderlich ist. Eine anonyme Inanspruchnahme dieser Angebote ist möglich, soweit hierdurch die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen nicht gefährdet wird.

Allerdings werden – abhängig von der kommunalen Finanzlage – von den unteren Gesundheitsbehörden nur in einzelnen Kommunen spezifische Hilfen in Form von STI-Präventions- und Versorgungsangeboten für Prostituierte vorgehalten. Kritisch wurde von sachverständiger Seite darauf hingewiesen, die Angebote des öffentlichen Gesundheitsdienstes hätten häufig nicht die Gesundheit der Prostituierten als Ganzes im Blick, sondern beschränkten sich auf die sexuelle Gesundheit im Hinblick auf STI. Auch seien lokale und regionale Bedarfserhebungen (u.a. Anzahl der Sexarbeiterinnen, Arbeitsverhältnisse vor Ort, Präventionsbedarf) sowie Standards für Hilfeangebote (aufsuchende Arbeit, medizinische Versorgung) wünschenswert.

5.8 Praxisbeispiel Köln

Ein gutes Beispiel für ein ausgewiesenes und etabliertes Angebot findet sich in der Stadt Köln. Dort ist im Gesundheitsamt ein „Fachdienst STI und sexuelle Gesundheit“ eingerichtet.

Dieser setzt sich aus einem multiprofessionellen Team zusammen, zu dem sowohl Ärztinnen als auch Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen gehören. Gegenüber Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern werde Offenheit und Akzeptanz signalisiert, speziell für diese Zielgruppe werde eine anonyme Beratung zu sexuell übertragbaren Erkrankungen, persönlichen Schutzmaßnahmen und zu Fragen der Hygiene angeboten. Ebenfalls bestehe für Prostituierte die Möglichkeit, sich im Rahmen der STI-Sprechstunde anonym und kostenlos auf alle STI untersuchen zu lassen. Die vorhandenen Sprachkompetenzen beim Team (u.a. Englisch, Russisch, Polnisch, Spanisch) würden dabei helfen, mögliche Sprachbarrieren zu überwinden. Im Bedarfsfall würden Dolmetscherinnen oder Dolmetscher hinzugezogen. Um Prostituierte besser zu erreichen und über die bestehenden Angebote zu informieren,

würden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Gesundheitsamtes in die Sexbetriebe und an die Orte der Straßenprostitution gehen und mit weiteren Beratungsstellen kooperieren.

Dabei berücksichtige der spezielle Fachdienst des Gesundheitsamtes der Stadt Köln die spezifischen Anforderungen und vielfältigen gesundheitlichen Probleme dieser Zielgruppe. Hierbei würden die tätigkeitsspezifischen Gefährdungen nicht nur im Hinblick auf die sexuelle (z.B. STI und Schwangerschaft), sondern auch auf die allgemeine Gesundheit berücksichtigt (z.B. Arbeitsbelastung, Suchtproblematik, Stigmatisierung). Seit 2007 hätten mehr als 1500 Sexarbeiterinnen und mehr als 200 Sexarbeiter aus mehr als 90 Ländern die Sprechstunde aufgesucht – viele von ihnen wiederholt. Gerade für sonst oft als „schwer erreichbar“ bezeichnete Migrantinnen und Migranten sei die STI-Sprechstunde die erste und wichtige Anlaufstelle bei gesundheitlichen Problemen. Ebenso wie in der Sexarbeit selbst sei auch in der Sprechstunde die Fluktuation hoch: weniger als 15 Prozent der Prostituierten nutzten das medizinische Angebot länger als fünf Jahre.

5.9 Möglichkeiten zur Stärkung der Gesundheit von Prostituierten

Die Diskussion am Runden Tisch machte deutlich, dass die Übernahme von Verantwortung für die eigene Gesundheit vom Grad der Selbstbestimmung abhängt, mit dem Prostitution ausgeübt wird. Grundsätzlich sind daher Professionalisierung und Empowerment sowie die Verhinderung von Diskriminierung und Ausgrenzung zentrale Ansatzpunkte zur Verbesserung der gesundheitlichen Situation. Dementsprechend ist Ziel der gesundheitlichen Präventionsarbeit in Deutschland die Befähigung zu selbstbestimmtem und eigenverantwortlichem Handeln. Statt Kriminalisierung und Repression werden Aufklärung, Information und Prävention, wie es dem Paradigmenwechsel vom Bundeseseuchengesetz zum Infektionsschutzgesetz entspricht, als notwendig erachtet. Dank dieser Vorgehensweise gehört Deutschland im europäischen Vergleich zu den Ländern mit der niedrigsten HIV-Infektionsrate.

Daneben sollte man sich bewusst machen, dass nicht alle gesundheitlichen Probleme ursächlich mit der Prostitution zusammen hängen müssen. So liegen für Prostituierte keine repräsentativen Langzeitdaten vor, um Aussagen zu Belastungen der Betroffenen aufgrund ihrer Vorgeschichte (familiäre und sexuelle Gewalterfahrungen, Suchterkrankungen, Armut) treffen zu können. Von der Gruppe der osteuropäischen Armutsprostituierten ist bekannt, dass ein großer Teil dieser Menschen im Heimatland unter bedrückendsten Umständen leben musste. Armut, Gewalterfahrungen und mangelnde Gesundheitsfürsorge in der Vergangenheit zeitigen auch gegenwärtig Folgen. Nicht zuletzt daraus ergibt sich, dass Maßnahmen zum Gesundheitsschutz, die nur auf die Tätigkeit in der Prostitution fokussiert sind, in der Regel zu kurz greifen.

5.10 Einführung von Pflichtuntersuchungen

Verpflichtende regelmäßige Untersuchungen widersprechen bereits dem Prinzip der Stärkung von Selbstbestimmung und Eigenverantwortung, wie es erfolgreich in der HIV-Prävention seit Jahren angewandt wird. Zudem stellt eine Pflichtuntersuchung einen erheblichen Grundrechtseingriff dar, der nur unter besonderen Bedingungen gerechtfertigt sein kann. Die Sachverständigen wiesen darauf hin, dass bislang durch keine epidemiologischen Daten belegbar ist, dass die Ausbreitung sexuell übertragbarer Krankheiten durch eine solche Untersuchung eingedämmt werden könnte. Befürchtet wird vielmehr, dass es hierdurch zu einer Verstärkung der Stigmatisierung und Ausgrenzung von Prostituierten komme, die im Hinblick auf den Infektionsschutz kontraproduktiv sei: So würden Kunden aufgrund einer scheinbar testierten „Risikofreiheit“ geradezu ermutigt, ungeschützte sexuelle Dienstleistungen zu verlangen und eigene Schutzmaßnahmen für überflüssig zu halten. Gegen die Einführung von Pflichtuntersuchungen sprechen auch die Erfahrungen mit dem bis 2001 erforderlichen Gesundheitszeugnis: die Praxis der Durchführung habe sich nicht selten würdelos gestaltet, zudem wurde von Prostituierten und Betreiberinnen und Betreibern mit dem sogenannten „Bockschein“ geworben. Verpflichtende Untersuchungen würden allerdings schon wegen der bis zu drei Monate dauernden Zeit bis zum sicheren Nachweis einer Infektion nur eine Scheinsicherheit bieten. Schließlich wurde am Runden Tisch die Befürchtung geäußert, derartige Untersuchungen erhöhten die Hemmschwelle, in schwierigen sozialen Situationen Angebote der Aufklärung, Beratung und Versorgung zu nutzen. Im Ergebnis wurden verpflichtende Untersuchungen einvernehmlich abgelehnt. Als zu prüfende Alternative wurde am Runden Tisch eine "Belehrungspflicht" für Prostituierte – analog dem Lebensmittelgewerbe – vorgeschlagen (§ 43 Infektionsschutzgesetz).

5.11 Kondompflicht

Die am Runden Tisch gehörten Sachverständigen lehnten überwiegend eine rechtliche Verpflichtung zur Verwendung von Kondomen beim Geschlechtsverkehr ab, wie sie bereits in § 6 der Hygieneverordnungen der Länder Bayern und Saarland besteht. Diese sei nicht nur epidemiologisch kaum zu begründen, es fehlten darüber hinaus angemessene Kontrollmöglichkeiten. Stichprobenartige Kontrollen durch zivile Beamte, die sich als Freier ausgeben, wie in München praktiziert, wurden abgelehnt. Sie treffen nur die Sexarbeiterinnen, nicht die Kunden, und untergraben das zur Bekämpfung der Begleitkriminalität notwendige Vertrauen zwischen Polizei und Prostituierten.

Auch wird die Nachfrage nach ungeschütztem Geschlechtsverkehr durch eine Kondompflicht nicht verhindert. Nach wie vor werden viele Prostituierte durch den hohen

Konkurrenzdruck dazu bereit sein, auf die Forderung nach ungeschütztem Geschlechtsverkehr einzugehen. Zudem entsteht die Gefahr der Erpressbarkeit von Prostituierten durch Bordellbetreiberinnen und -betreiber sowie durch Kunden. Schließlich ist zu befürchten, dass eine solche Regelung für Freier, die auf der Suche nach Risiko und Machtausübung sind, eher als Anreiz wirkt.

Hinzu kommt, dass die Grenze zwischen privaten und professionellen Sexualkontakten schwierig zu definieren ist, wenn sexuelle Leistung und geldwerte Gegenleistung von beiden Seiten nicht als solche gewertet werden. Dies ist dann der Fall, wenn eine fehlende Identifikation mit der Prostitution einer gleichermaßen fehlenden Identifikation als Freier gegenüber steht. Eine solche Konstellation wurde für die besonders tabubehaftete mann-männliche Prostitution im „Strichermilieu“ geschildert; diffuse Absprachen und Arrangements („Junge hat bei mir anstatt auf der Straße übernachtet“) seien typisch. Eine Kondompflicht erschwere die Zugänge zur männlichen Prostitutionsszene und führe zum Rückzug des Klientels. Dadurch werde wirksame Präventionsarbeit unmöglich.

Als Alternative zu der Einführung einer Kondompflicht befürwortet der Runde Tisch ein Werbeverbot für ungeschützten Geschlechtsverkehr. Es wurde in diesem Zusammenhang auch auf gute Erfahrungen hingewiesen, die in einigen Städten mit Selbstverpflichtungserklärungen von Betreiberinnen und Betreibern zur Einhaltung von Präventionsstandards gemacht worden seien.

Dabei wurde auch diskutiert, inwieweit es möglich ist, Freier als Zielgruppe direkt anzusprechen und für die Verwendung von Kondomen zu werben. Als Praxisbeispiel zeigt die Website www.sexsicher.de einen gelungenen Weg der Freieransprache zur Förderung der sexuellen Gesundheit. Das Portal für Freier wurde 2003 auf Initiative der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) gemeinsam mit Freierforen entwickelt. Beispielhaft wurde auch auf eine Website der Stadt Dresden hingewiesen, die unmittelbar Männer anspricht und aufklärende Inhalte zur Selbstreflexion in allgemeine Themen der sexuellen Gesundheit einbettet.

5.12 Präventionsarbeit in der Beratungspraxis

Berichtet wurde von Maßnahmen, die auf die jeweilige Adressatengruppe zugeschnitten sind. Besondere Bedeutung hat der Zugang zur Szene, der erarbeitet werden muss. Erst dann sind sowohl individuelle Beratung als auch Ansprache und Aufklärung des Umfeldes (Kneipenwirte oder Kneipenwirtinnen, Bordellbetreiberinnen und Bordellbetreiber etc.) möglich. Dabei sind nicht nur Sprachkenntnisse nötig, auch Kultursensibilität in Bezug auf ethnische Hintergründe ist unverzichtbar. Geht es um Beschaffungsprostitution, wurden Spritzentausch, Kondomverteilung und Impfkam-

pagnen als geeignete Maßnahmen empfohlen, um Infektionsgefahren zu verringern. Übereinstimmend wurde konstatiert: Je länger eine Notlagenprostitution andauert, umso stärker sind physische und psychische Verelendung, die einen Ausstieg aus der Prostitution erschweren. Umso wichtiger sind damit möglichst frühzeitige Beratung und Unterstützung. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass das Beratungssystem auf bestimmte Zielgruppen wenig vorbereitet ist; genannt wurden beispielhaft transsexuelle Prostituierte. Generell bestand der Wunsch nach einem Ausbau der vorhandenen Beratungs- und Hilfeangebote.

5.13 Der Runde Tisch empfiehlt

1. Der Runde Tisch sieht in der Stärkung von Selbstbestimmung, Eigenverantwortung und Professionalisierung von Prostituierten den wichtigsten Weg zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes. Adressatengerechte Information, Aufklärung und Beratung haben dabei einen hohen Stellenwert. Der Runde Tisch lehnt die derzeit in der politischen Diskussion erörterten repressiven Maßnahmen als ungeeignet und kontraproduktiv ab.
2. Pflichtuntersuchungen von Prostituierten sind unverhältnismäßig, ungeeignet, stigmatisierend und kontraproduktiv.
3. Auch eine Kondompflicht würde dem Präventionsgedanken des Infektionsschutzgesetzes widersprechen und ist wegen fehlender Kontroll-, Vollzugs- und Sanktionsmöglichkeiten abzulehnen. Der Runde Tisch empfiehlt allerdings die Prüfung eines Werbeverbots für ungeschützten Verkehr.
4. Notwendig sind zielgruppenspezifische Präventionsangebote, die auch das Umfeld einschließlich der Kunden einbeziehen. Gute Praxisbeispiele liegen vor und sollten genutzt werden.
5. Die in § 19 Infektionsschutzgesetz vorgesehene Beratung und Untersuchung bezüglich sexuell übertragbarer Krankheiten durch die Gesundheitsämter ist ein wichtiger Baustein. Sinnvoll sind die Einrichtung von offenen Sprechstunden und eine Verstärkung der aufsuchenden Arbeit.
6. Der Runde Tisch begrüßt die Bemühungen der Landesregierung, zugewanderte Menschen dabei zu unterstützen, entweder vorhandene Versicherungsansprüche aus den Herkunftsländern geltend zu machen oder eine Krankenversicherung in Deutschland abschließen zu können. Dies kommt auch der Zielgruppe der Armutsprostituierten zugute.

6. Schutz vor Gewalt, Bekämpfung von Menschenhandel

6.1 Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung als eigenständiges Politikfeld

Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ist ein schwerwiegendes Delikt mit erheblichen psychischen wie physischen Folgen für die Opfer. Es ist auch ein Verdienst der Frauenpolitik, dass dieser gravierende Verstoß gegen die persönliche Freiheit und die sexuelle Selbstbestimmung zunehmend in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gelangt ist.

Seit rund zwei Jahrzehnten fördert Nordrhein-Westfalen ein bundesweit vorbildliches Schutz- und Hilfesystem für die Opfer. Dazu zählen die finanzielle Unterstützung von acht spezialisierten Beratungsstellen, die Bereitstellung von Mitteln zur Unterbringung der in ihrer Sicherheit oft hoch gefährdeten Frauen sowie für Dolmetscherleistungen. Im Übrigen gibt es seit den neunziger Jahren den Runden Tisch „Internationaler Menschenhandel mit ausländischen Frauen und Mädchen in Nordrhein-Westfalen“, der sich mit der Thematik befasst (siehe hierzu Kapitel I.6). Darüber hinaus nutzt das Land schon seit geraumer Zeit einen bewährten Leitfaden „Verdachtsschöpfung und Sachbearbeitung bei Fällen des Menschenhandels“ und setzt ihn konsequent um. Der Leitfaden enthält Grundsätze und Handlungsempfehlungen für die polizeiliche Ermittlungsführung und Sachbearbeitung, den polizeilichen Opferschutz und für die Zusammenarbeit aller weiteren relevanten Behörden und Organisationen, insbesondere mit den nichtstaatlichen spezialisierten Fachberatungsstellen.

Eine der wichtigsten Fragen, mit denen sich der Runde Tisch Prostitution mehrfach beschäftigt hat, war der Versuch einer Abgrenzung der freiwilligen Prostitution vom Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Er verständigte sich darauf, dass allein ökonomische Bedrängnis, die einen Menschen dazu veranlassen kann, in der Prostitution zu arbeiten, der Annahme einer frei gewählten sexuellen Dienstleistung nicht entgegensteht. Der Runde Tisch ist sich bewusst, dass hier immer wieder schwierige Abgrenzungsfragen zu lösen sind und ein Graubereich existiert, der einer klaren Zuordnung nur schwer zugänglich ist (ausführlich dazu siehe Kapitel III.1).

6.2 Die Bedeutung des Prostitutionsgesetzes und der begleitenden strafrechtlichen Reformen für die Verfolgung von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung

Auch wenn rechtssystematisch Prostitution und Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung strikt zu trennen sind (legale Berufsausübung versus Straftat), ist die häufig vorgenommene Vermischung der Begrifflichkeiten in der öffentlichen Diskussion nur ein Argumentationsmuster, mit dem sich auseinander zu setzen ist. Darüber hinaus wird in der politischen Debatte häufig argumentiert, durch das Prostitutionsgesetz und die damit einhergehenden strafrechtlichen Reformen sei nicht die Position der

Prostituierten, sondern die der Zuhälter gestärkt worden. Deutschland sei damit zum Zentrum des organisierten Menschenhandels geworden.

Für diese Behauptungen fand der Runde Tisch keinen Beleg. Sämtliche hinzugezogenen wissenschaftlichen Expertinnen und Experten bestätigten, dass es keine empirisch verlässlichen Daten gibt, aus denen sich solche Zusammenhänge herleiten ließen.

Ebenso ergibt sich aus den polizeilichen Kriminalstatistiken des Bundes und des Landes NRW ein anderes Bild:

Trotz einer Zunahme von Ermittlungsverfahren seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes ist die Zahl der Opfer nicht gestiegen. Die Lagebilder Menschenhandel 2001 bis 2012, die für Nordrhein-Westfalen jährlich vom Landeskriminalamt erstellt werden, weisen nur abgeschlossene Ermittlungsverfahren aus. Die vergleichbaren Ergebnisse lassen bei steigender Ermittlungstätigkeit keine signifikanten Schwankungen der (niedrigen) Fallzahlen erkennen (Ermittlungsverfahren im Jahr 2001: 68; im Jahr 2012: 81; Zahl der Opfer 2001: 189; 2012: 95). Die Lagebilder des Bundeskriminalamtes weisen entsprechende Daten aus (Ermittlungsverfahren im Jahr 2001: 273; im Jahr 2012: 491; Zahl der Opfer 2011: 987; 2012: 612).

Einzuräumen ist allerdings, dass diese Daten nur das polizeiliche Hellfeld abbilden. Es muss, für ein Kontrolldelikt typisch, von einer Dunkelziffer ausgegangen werden. Von zentraler Bedeutung für die Strafverfolgung sind dabei nach wie vor belastbare Aussagen der Opfer von Menschenhandel; leider mangelt es in der Realität häufig an deren Anzeige- und Aussagebereitschaft. Hierin muss der entscheidende Faktor für das Dunkelfeld gesehen werden.

Auch die im Jahr 2011 unter Federführung der Wissenschaftlichen Fakultät Göttingen erstellte Studie „Führt Legalisierung von Prostitution zu mehr Menschenhandel“ (Does Legalization of Prostitution Increase Human Trafficking?, Seo-Young Choo, Axel Dreher, Eric Neumayer, Georg-August-Universität Göttingen, 2011), die häufig als wissenschaftlicher Beleg für einen in Deutschland gestiegenen Menschenhandel zitiert wird, führt nicht zu anderen Ergebnissen. So findet sich in der Studie der zusammenfassende Satz: „Im Durchschnitt führt die Legalisierung von Prostitution zu einem erhöhten Zustrom an von Menschenhandel betroffenen Personen“. Gleichwohl ergab sich bei der intensiven Befassung des Runden Tisches mit der Studie, dass sie angesichts unsicherer Datenlage, der Untersuchungsmethodik und des Untersuchungszeitraums nicht geeignet ist, einen solchen Zusammenhang zu belegen:

So wurde bei der Vorstellung der ökonomisch ausgerichteten Studie deutlich, dass die in der Studie gezogenen Rückschlüsse auf Daten aus einem Bericht des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNDOC) aus dem Jahr 2006 beruhen.

Dieser enthält einen Index zur Höhe des Zuflusses von Menschenhandel in 161 Ländern auf der Basis von Publikationen verschiedener internationaler und staatlicher Institutionen, die das Auftreten von Menschenhandel zwischen 1996 und 2003 erfasst haben. UNDOC gibt somit lediglich das Ausmaß der Berichterstattung über Menschenhandel wieder, nicht aber das Ausmaß des Menschenhandels selbst. In entwickelten Industrieländern mit fortschrittlicher, liberaler Politik wird naturgemäß eher über Menschenhandel berichtet als in totalitären Systemen. Außerdem können die der Studie zugrunde gelegten kumulierten Zahlen keine Entwicklung ab dem Jahr 2002 (Inkrafttreten des ProstG) abbilden, Rückschlüsse auf kausale Wirkungsketten sind nicht möglich.

6.3 Legislativer Handlungsbedarf im Polizei- bzw. Strafrecht zur Verbesserung der Ermittlungstätigkeit?

Ein Vorwurf, der immer wieder erhoben wird, bezieht sich auf eine angebliche Erschwerung der Kontrollmöglichkeiten der Polizei durch das Prostitutionsgesetz und die begleitenden strafrechtlichen Änderungen; es werde nunmehr der Polizei wesentlich schwerer als vorher gemacht, Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, aber auch Begleitkriminalität aufzudecken. Auch diese Kritik ließ sich am Runden Tisch nicht erhärten.

So wenig wie das zivilrechtliche Prostitutionsgesetz unmittelbar die Bekämpfung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung regeln kann, so ist es nicht Aufgabe des materiellen Strafrechts, polizeiliche Eingriffsbefugnisse zu schaffen. Im Mittelpunkt des Strafrechts steht vielmehr der Schutz von Rechtsgütern.

Der Runde Tisch war sich in der Bewertung einig, dass der im Zuge der Schaffung des Prostitutionsgesetzes vorgenommene strafrechtliche Paradigmenwechsel – vom Schutz vor der Prostitution hin zum Schutz in der Prostitution – der rechtlichen Systematik entspricht.

Zur konkreten Praxis wurde von Seiten der Polizei betont, die bestehenden Befugnisse aus § 12 Polizeigesetz NRW (Identitätsfeststellung) und § 41 Polizeigesetz NRW (Betreten und Durchsuchen von Wohnungen) seien ausreichend. Unwidersprochen blieb auch die Einschätzung der angehörten Expertin für die staatsanwaltschaftliche Praxis: Zwar werde vereinzelt der Wegfall des Tatbestandes der Förderung der Prostitution (§ 180a Abs.1 Nr.2 StGB a.F.) beklagt, da er einen Einstieg in strafrechtliche Ermittlungen ermöglicht habe; § 232 StGB (Menschenhandel) biete aber eine ausreichende Rechtsgrundlage, um strafprozessuale Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung einleiten zu können, zumal oft Tateinheit mit Zuhälterei (§ 181a StGB) bestehe. Damit lehnte der Runde Tisch einhellig eine Wiedereinführung der früheren Straftatbestände ab.

6.4 Legislativer Handlungsbedarf im Strafrecht zur Verbesserung des Schutzes von Prostituierten vor Gewalt und Ausbeutung?

Der Runde Tisch widmete sich auch der Frage, ob durch Schaffung neuer bzw. Präzisierung oder Ergänzung bestehender Straftatbestände ein besserer Schutz von Prostituierten erreicht werden könnte.

Auf der politischen Agenda steht derzeit insbesondere die Forderung, Freier, die wesentlich die Dienste von Zwangsprostituierten in Anspruch nehmen, zu bestrafen. Mit dieser Forderung beschäftigte sich der Runde Tisch sogar in zwei Sitzungen (Themen: „Freier“ und „Strafrecht/Polizeirecht“).

Einige der gehörten Sachverständigen sprachen sich für eine solche Strafbarkeit aus. Zwar wurden die bestehenden Beweisprobleme nicht verkannt, doch seien diese typisch für Delikte gegen die sexuelle Selbstbestimmung und dürften beim Schutz des Rechtsgutes keine Rolle spielen. Dem wurde entgegen gehalten, § 138 Abs.1 Nr.6 StGB (Nichtanzeige geplanter Straftaten) biete bereits eine Rechtsgrundlage. Dass diese Vorschrift bisher keine praktische Relevanz entfaltet habe, zeige die Schwierigkeiten in der Realität.

Überwiegend wurde die Auffassung vertreten, es sei einem Freier kaum möglich, die Zwangslage einer Prostituierten sofort zu erkennen. Diese Position wird insbesondere durch Erkenntnisse erhärtet, die der Runde Tisch in seiner Sitzung zum Thema „Freier“ gewinnen konnte: Da Prostitution überwiegend von Inszenierung lebt, sind die wenigsten Kunden in der Lage, die Situation der jeweiligen Prostituierten realistisch einzuschätzen. Die Gefahr der Fehlinterpretation ist groß – sei es, dass wichtige Hinweise übersehen werden, sei es, dass Rettungsphantasien die Wahrnehmung bestimmen. Die medial und öffentlich immer noch erfolgende regelhafte Gleichsetzung von Prostitution mit Menschenhandel erschwere einen differenzierten Blick. Darüber hinaus würde eine Strafandrohung zusätzliche Unsicherheit auch zu Lasten von Prostituierten erzeugen. Polizei und Beratungsstellen verwiesen darauf, dass bereits jetzt eine beachtliche Zahl von Hinweisen auf Fälle von Menschenhandel von Freiern und aus dem Milieu selbst erfolgt.

In der Gesamtschau aller Argumente lehnt der Runde Tisch eine spezielle Strafvorschrift für Freier, die Dienste von Opfern von Menschenhandel in Anspruch nehmen, deshalb ab.

Als Ansatzpunkt zur Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes wurde am Runden Tisch auch die Abschaffung des sogenannten „Vermieterprivilegs“ (§ 180a Abs.2

Nr.2 StGB) erörtert. Die Bestimmung betrifft die Ausbeutung durch den Wohnungsinhaber und unterwirft sie einer milderer Strafandrohung als die Ausbeutung durch den Zuhälter (§ 181a Abs.1 Nr.1 StGB). Das ist schwer nachvollziehbar. Der Runde Tisch ist der Auffassung, dass alle Formen von Ausbeutung dieselbe Sanktionierung verlangen. Eine mögliche Lösung wäre die Streichung dieser Strafvorschrift und die Einordnung des Tatbestandes in die Regelung der ausbeuterischen Zuhälterei.

Als notwendig wurde auch eine gesetzliche Klarstellung zur Abgrenzung des zulässigen Organisations- und Direktionsrechts der Betreiberseite von dem Tatbestand der dirigistischen Zuhälterei (§ 181a Abs.1 Nr.2 StGB) erachtet, um Rechtssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen und die sexuelle Selbstbestimmung Prostituerter so weit wie möglich zu wahren.

Darüber hinaus gab es Hinweise auf eine notwendige Systematisierung der Straftatbestände gegen die sexuelle Selbstbestimmung und eine Vereinheitlichung der Schutzaltersgrenzen.

6.5 Der Runde Tisch empfiehlt

1. Strafrecht zielt auf den Schutz von Rechtsgütern ab und dient nicht dazu, polizeiliche Eingriffsbefugnisse zu schaffen. Strafrecht kann auch nicht fehlende Bestimmungen zu Prostitution und deren Kontrolle ersetzen. Der Schwerpunkt einer notwendigen Regulierung liegt vielmehr im öffentlichen Wirtschaftsrecht.
2. Um einen strafrechtlich verbesserten Schutz von Prostituierten vor Gewalt und Ausbeutung zu erreichen, sieht der Runde Tisch keinen großen legislativen Handlungsbedarf. Insbesondere lehnt er eine über die geltende Rechtslage (§ 138 Abs.1 Nr.6 StGB) hinausgehende spezielle Strafvorschrift für Freier, die wissentlich die Dienste von Zwangsprostituierten in Anspruch nehmen, als unnötig und kontraproduktiv ab.
3. Der Runde Tisch empfiehlt die Abschaffung des sogenannten Vermieterprivilegs nach § 180a Abs.2 Nr.2 StGB, eine gesetzliche Klarstellung zur Abgrenzung des zulässigen Organisations- und Direktionsrechtes der Betreiberseite von dem Tatbestand der dirigistischen Zuhälterei nach § 181a Abs.1 Nr.2 StGB und eine Systematisierung.
4. Der Runde Tisch sieht keine belastbaren Hinweise dafür, dass die mit dem Prostitutionsgesetz herbeigeführten Änderungen die Bekämpfung des Menschenhandels erschwert hätten. Allerdings hat ein Paradigmenwechsel stattgefunden, durch den der Anzeige- und Aussagebereitschaft der Opfer von Men-

schenhandel eine noch stärkere Bedeutung zukommt. Diese wird insbesondere durch umfangreiche Hilfe- und Betreuungsangebote sowie durch eine Vernetzung von polizeilichem Opferschutz und Hilfsorganisationen unterstützt und gefördert.

7. Steuern

Steuerrecht ist für viele eine trockene Materie, kaum jemand zahlt gern Steuern, und die wenigsten Menschen beschäftigen sich gern mit Steuerfragen. Dennoch widmete sich der Runde Tisch in einer eigenen Sitzung diesem Themenfeld. Es ging zunächst darum, Transparenz über die rechtliche Situation zu erlangen, es sollten aber auch Anwendungsprobleme zur Sprache kommen und empfundene Ungerechtigkeiten artikuliert werden. Für den Runden Tisch war es auch bei dieser Sitzung wieder eine beeindruckende Erfahrung, dass Expertinnen und Experten für diesen schwierigen Sachbereich ohne Probleme zu gewinnen waren. Vertreterinnen und Vertreter der zuständigen Ministerien, des Bundesrechnungshofs, der Oberfinanzdirektion, des Kassen- und Steueramtes der Stadt Köln wie auch ein Finanzwirt und Steuerberater gaben ausführlich Auskunft und stellten sich kritischen Fragen.

Einigkeit bestand, dass auch für den Verdienst durch die Erbringung sexueller Dienstleistungen Steuern gezahlt werden müssen. Hier ist der Staat aber vor eine besondere Schwierigkeit gestellt, denn sexuelle Dienstleistungen werden üblicherweise gegen Bargeld erbracht. Diese Form des sofortigen Leistungsaustauschs, die unter Ausschluss der Öffentlichkeit geschieht, hat zur Folge, dass über die dabei fließenden Summen und die damit erzielten Einkommen kaum Transparenz herrscht. Die Gefahr, dass hierdurch dem Bund erhebliche Steuereinnahmen entgehen, ist offensichtlich.

So konnte es nicht überraschen, dass der Bundesrechnungshof das Prostitutionsgesetz 2003 zum Anlass nahm, die Besteuerung der Prostituierten und der Betreiberinnen und Betreiber von Prostitutionsstätten zu prüfen. Im Ergebnis stellte er eine „unzureichende Besteuerung im Rotlichtmilieu“ fest. Er nahm an, dass weniger als ein Prozent der in Deutschland tätigen Prostituierten steuerlich erfasst sind und schätzte die Steuerausfälle auf jährlich mehr als zwei Milliarden Euro. Darüber berichtete er auch dem Deutschen Bundestag und empfahl ein rechtlich abgesichertes pauschaliertes Besteuerungsverfahren.

7.1 Bundessteuern

Wie sieht die Rechtslage derzeit aus? Der Bund hat die (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz für gesetzliche Regelungen des Ertrags- und Umsatzsteuerrechts. Materiell-rechtlich liegen die Grundlagen für die Besteuerung der Einkünfte und Umsätze aus sexuellen Dienstleistungen vor.

Prostituierte

Für die Besteuerung der einzelnen Prostituierten ist auch im Steuerrecht – wie im Recht der Sozialversicherung – die Frage der Abgrenzung zwischen Selbständigkeit und Nichtselbständigkeit von Bedeutung. In der Praxis ist diese Unterscheidung schwierig: Sowohl die Seite der Betreibenden, als auch die Prostituierten selbst gehen in der Regel einvernehmlich von der Selbständigkeit der Tätigkeit aus. Wie im Sozialversicherungsrecht müssen also auch im Steuerrecht Kriterien ermittelt und geprüft werden, um eine Zuordnung sachlich zu rechtfertigen und rechtssicher zu begründen. Dabei wird bei der Einordnung der konkreten Tätigkeit auf das „Gesamtbild der jeweiligen Verhältnisse“ abgestellt.

Prostitution wird dann selbständig ausgeübt, wenn die Tätigkeit im Wesentlichen frei gestaltet und die Arbeitszeit bestimmt werden kann. Wichtige Anhaltspunkte sind darüber hinaus eine eigene unternehmerische Betriebsstätte, eigene Betriebsmittel oder eigene Werbung. Erheblich sind auch das Entgeltrisiko, eine eigene Preisbestimmung, eigene Hilfskräfte und das eigene Führen der Geschäftsbücher.

Im Gegensatz dazu arbeitet eine Prostituierte nichtselbständig, wenn sie in einen Betrieb eingegliedert ist. Wichtiges Kriterium ist dabei die Weisungsgebundenheit hinsichtlich Dauer, Zeit, Ort und des (durch das Recht der sexuellen Selbstbestimmung eingeschränkten) Inhalts der Tätigkeit. Haben Prostituierte keinen oder nur einen eingeschränkten Einfluss auf Arbeitsorganisation oder Arbeitsmittel, müssen sie sich Schichtplänen, Verhaltensvorschriften, eventuell sogar Strafgeldern unterwerfen, liegt Selbständigkeit nicht vor. Auch Preisvorgaben oder Entgeltregelungen sprechen für eine weitgehende Eingliederung in den Betrieb.

Da es in der Praxis trotz der beschriebenen Abgrenzungskriterien immer wieder zu Schwierigkeiten bei der Einordnung kommt, hält es der Bundesrechnungshof für vertretbar, im Zweifel eine Selbständigkeit anzunehmen, soweit es sich nicht um eindeutige Fälle „abhängiger Tätigkeit“ handelt.

Wird eine Selbständigkeit festgestellt, stellt sich die Frage, welcher steuerlichen Einkunftsart die Einkünfte zuzuordnen sind: Dabei hat der Bundesfinanzhof seine frühere Auffassung aufgegeben, nach der Prostituierte „aus gewerbsmäßiger Unzucht“ keine gewerblichen, sondern „sonstige Einkünfte“ im Sinne des Einkommenssteuergesetzes erwirtschaften. Höchstrichterlich ist deshalb geklärt, dass selbständig tätige Prostituierte Einkünfte aus Gewerbebetrieb nach § 15 Einkommenssteuergesetz erzielen (Beschluss des Bundesfinanzhofs vom 20.02.2013, GrS 1/12). Dabei ist die gewerberechtliche Einordnung oder eine Gewerbeanmeldung ohne Bedeutung.

Steuerrechtlich wird damit – im Gegensatz zu der auf Wirtschaftsseite geführten Diskussion – die Einordnung der Tätigkeit als Gewerbe nicht mehr bestritten.

Selbständig tätige Prostituierte sind damit einkommen-, gewerbe- und umsatzsteuerpflichtig. Es bestehen unterschiedliche Freibeträge und Anrechnungsmöglichkeiten. Wie alle Gewerbetreibenden unterliegen auch selbständig tätige Prostituierte der Pflicht, jährliche Einkommensteuer-, Umsatzsteuer- und Gewerbesteuererklärungen abzugeben sowie Vorauszahlungen zu leisten.

Die Besteuerung des Arbeitslohns nichtselbständiger Prostituerter erfolgt im Wege des Lohnsteuerverfahrens. Zum Arbeitslohn zählen das Entgelt für die erbrachte sexuelle Dienstleistung, Trinkgelder, Provisionen, aber auch Sachbezüge (z. B. Unterbringungs- und Verpflegungsleistungen des Arbeitgebers).

Besonderheiten bestehen bei der Besteuerung im Inland selbständig tätiger ausländischer Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter, da hier – mangels einer inländischen „Betriebsstätte“, eines inländischen Wohnsitzes oder eines ständigen Aufenthaltsortes im Inland – ein Besteuerungsrecht nicht vorliegt.

Bordelle und bordellähnliche Betriebe

Beim Betrieb von Bordellen (Laufhäuser, Eros-Center) handelt es sich um eine gewerbliche und auch umsatzsteuerpflichtige Tätigkeit, sofern über die Vermietung von Unterkünften an Prostituierte hinaus durch organisatorische Maßnahmen der Kontakt von Freiern zu Prostituierten erleichtert oder gefördert wird. Ansonsten handelt es sich um umsatzsteuerfreie Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung.

Die Besteuerung von bordellähnlichen Betrieben (Nachtclubs, Saunaclubs, FKK-Clubs) erfolgt ebenfalls auf Grundlage des Gewerbe- und Umsatzsteuerrechts. Es handelt sich hierbei um gewerbliche Tätigkeiten, da neben der Zimmerüberlassung weitere Leistungen gegenüber Prostituierten und Freiern erfolgen.

Bei Überlassung von Wohnraum im Bereich der Wohnungsprostitution werden vom Vermieter Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung erzielt. Für die Umsatzsteuer greift eine Befreiung, wenn die Wohnung nicht nur tages- oder wochenweise vermietet oder die Prostitution durch weitere Maßnahmen oder Einrichtungen gefördert wird.

7.2 Düsseldorfer Verfahren

Bei diesem Verfahren, das von sieben Ländern, unter anderem NRW, angewandt wird, erheben die Finanzämter von der Betreiberseite eine Pauschalsteuer pro Anwesenheitstag einer selbständigen Prostituierten im Betrieb. Die Teilnahme am Ver-

fahren ist freiwillig und beruht auf einer Vereinbarung zwischen Betreiberseite und dem jeweils zuständigen Finanzamt. Dementsprechend ist die Beteiligung unterschiedlich.

Für das „Düsseldorfer Verfahren“ gibt es keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Es wird weitgehend durch Verwaltungsanweisungen beschrieben und stellt den Versuch dar, mit einem vereinfachten Verwaltungsverfahren wenigstens einen Teil der sexuellen Dienstleistungen zu besteuern. Nach Erkenntnissen der Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen nehmen an diesem Verfahren in Nordrhein-Westfalen rund 320 Betriebe teil.

Die Höhe des pauschalen Steuerbetrages soll differenziert nach den örtlichen Verhältnissen zwischen 10 und 25 Euro je Tag liegen und möglichst nicht unterschritten werden. Der Vertreter der Oberfinanzdirektion erläuterte, dass nach den im Oberfinanzbezirk Rheinland bestehenden verwaltungsinternen Regelungen die Teilnahme am „Düsseldorfer Verfahren“ für die Betreiberseite mit der Verpflichtung verbunden ist, eine monatliche Erklärung abzugeben, in der die jeweils im Betrieb tätigen Prostituierten grundsätzlich mit Klarnamen anzugeben sind. Es könne auch eine Anmeldung unter dem jeweiligen Künstlernamen mit zusätzlichen persönlichen Angaben, wie z. B. Geburtsdatum, akzeptiert werden. Außerdem ist die Betreiberseite dazu verpflichtet, auf Wunsch der Prostituierten die für sie an das Finanzamt tatsächlich geleisteten Zahlungen zu bescheinigen, um eine Anrechnung dieser Beträge im Rahmen der individuellen Einkommensteuer- und Umsatzsteuerverfahren zu ermöglichen.

Das Verfahren hat grundsätzlich keinen Abgeltungscharakter, die Teilnahme daran befreit Prostituierte nicht von der Abgabe einer Steuererklärung. Der Pauschalbetrag stellt damit eine Steuervorauszahlung der Prostituierten dar.

7.3 Situation zu Bundessteuern bundesweit

Der Bundesrechnungshof stellte im Rahmen einer Ende 2011 abgeschlossenen Erhebung in 13 Bundesländern Defizite der Besteuerung sexueller Dienstleistungen fest. Einkommenssteuer, Umsatzsteuer und ggf. Gewerbesteuer seien mit dem übliche Besteuerungsverfahren wegen der hohen Mobilität von Prostituierten fast gar nicht oder nur mit erheblichem Personaleinsatz festzusetzen und zu erheben. Er bemängelte darüber hinaus die uneinheitliche Besteuerungspraxis der Länder.

Fünf norddeutsche Länder hätten gemeinsam ein Konzept entwickelt, um Besteuerungsverfahren im Bereich der bislang steuerlich nicht erfassten selbständigen Prostitution auf der Grundlage der allgemeinen steuerlichen Verfahrensvorschriften

durchzuführen. Den Finanzämtern sei es aber nur selten gelungen, tatsächlich Steuern von Prostituierten zu erheben. In Bayern habe die Steuerfahndung München in einigen Fällen die in bordellartigen Betrieben tätigen Prostituierten als Arbeitnehmerinnen beurteilt und in diesen Fällen von den Betreibenden Lohnsteuern nachgefordert. Die Steuerfahndungsstelle Nürnberg hingegen gehe grundsätzlich von einer Selbständigkeit der Prostituierten aus.

Aus diesem Grund richtete der Bundesrechnungshof Anfang 2014 die Forderung an den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, „einen Steuereinbehalt durch Betreiber für in ihren Betrieben tätige Prostituierte sowie flankierende Maßnahmen zur Durchsetzung gesetzlich einzuführen“. Der Bundesrechnungshof würde es begrüßen, wenn in allen 16 Bundesländern ein einheitliches Besteuerungsverfahren, ähnlich dem „Düsseldorfer Verfahren“, auf gesetzlicher Grundlage eingeführt würde.

7.4 Bewertungen und Erfahrungen zu Bundessteuern aus der Praxis

In der Aussprache am Runden Tisch wurde deutlich, dass es weniger die materiellrechtlichen Grundlagen der Besteuerung sind, die auf vielfältige Kritik stoßen. Es sind die gewählten Verfahren, die als „Sonderbesteuerung für Prostituierte“ empfunden werden.

Einhellig wurde aus rechtsstaatlichen Gründen das Fehlen einer unmittelbaren gesetzlichen Grundlage für das „Düsseldorfer Verfahren“ angesprochen.

Darüber hinaus beinhalte das Verfahren selbst kritische Aspekte: Die Festlegung der Pauschale erfolge unabhängig vom Umsatz, eine nachvollziehbare Bezugsgröße fehle. Darüber hinaus erfolge die „Vereinbarung“ zwischen Betreiberseite und Finanzamt, die Prostituierte als die eigentliche Steuerpflichtige bliebe außen vor.

Hinzu kommen besonders von Beratungsstellen für Prostituierte geschilderte Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung. Prostituierte könnten in der Regel nicht wählen, ob sie an dem Verfahren teilnehmen möchten oder nicht. Bei Ablehnung riskierten sie den Verlust ihres Arbeitsplatzes. Es fehle häufig an notwendigen Informationen darüber, wie das Verfahren ordnungsgemäß abgewickelt werden könne. Zahlreiche Prostituierte meinten, dass die Verpflichtung zur Abgabe von Steuererklärungen durch die Zahlung des Pauschalbetrags entfalle. Auch könnten die gezahlten Pauschalen bei den Veranlagungsverfahren häufig nicht angerechnet werden, weil Bescheinigungen über gezahlte Beträge nicht ausgestellt oder vom Finanzamt trotz korrekter „Bescheinigung“ nicht berücksichtigt würden. Auch fehle es nicht selten an der Sensibilität bei den Behörden gegenüber dem Personenkreis, häufig gäbe es Sprachbarrieren.

7.5 Kommunale Aufwandsteuer

Neben dem im Bereich der Bundessteuern praktizierten „Düsseldorfer Verfahren“ steht die sogenannte „Sexsteuer“ im Fokus der Kritik. Hierbei handelt es sich um eine „kommunale Aufwandsteuer“.

Neben den bundesgesetzlich geregelten Steuern ermächtigt das Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen die Kommunen, nach Maßgabe dieses Gesetzes eigene Abgaben, das heißt Steuern, Gebühren und Beiträge, für ihr Gebiet zu erheben. Die Entscheidung über die Erhebung einer solchen „Aufwandsteuer“ trifft die Kommune in eigener Verantwortung; Grundlage ist eine vom Rat zu beschließende Satzung. Die Einnahmen fließen vollständig dem kommunalen Haushalt zu. Eine neue kommunale Aufwandsteuer bedarf der Genehmigung des Ministeriums für Inneres und Kommunales und des Finanzministeriums.

„Aufwandsteuern“ knüpfen an den „über die Befriedigung des allgemeinen Lebensbedarfs hinausgehenden Aufwand für die persönliche Lebensführung“ an. Eine örtliche „Aufwandsteuer“ ist die „Vergnügungssteuer“, zum Beispiel die Besteuerung von Eintrittsgeldern für Veranstaltungen (Kartensteuer), von Spielautomaten (Spielgerätesteuer) und in jüngerer Vergangenheit auch die Besteuerung der „gezielten Einräumung der Gelegenheit zu sexuellen Vergnügungen und das Angebot sexueller Handlungen gegen Entgelt“, so die Definition.

Diese auch als „Sexsteuer“ bezeichnete Steuer wurde in NRW erstmals von den Städten Gelsenkirchen und Dorsten im Jahr 2003 erhoben, weitere Kommunen folgten diesem Beispiel. Nachdem ihre Erhebung vom Ministerium für Inneres und Kommunales und vom Finanzministerium des Landes NRW im Jahr 2010 genehmigt worden ist, können die Kommunen in Nordrhein-Westfalen eigenständig über die Einführung der Steuer in ihrer Stadt entscheiden.

Mit der „Sexsteuer“ werden die „gezielte Einräumung der Gelegenheit zu sexuellen Vergnügungen“ in Einrichtungen besteuert (u.a. Bordellen, bordellartigen Betrieben, Bars, Saunacclubs) sowie in einigen Kommunen auch das „Angebot sexueller Handlungen gegen Entgelt“, beispielsweise in Privatwohnungen, Wohnwagen, Kraftfahrzeugen oder vereinzelt auch in "Verrichtungsboxen". In der Stadt Köln findet Prostitution in „Verrichtungsboxen“ nur an der Geestemünder Straße statt und die dortige Prostitution (vornehmlich Drogenabhängige) wird aus sozialen Gründen nicht besteuert.

Die Steuer wird – je nachdem – nach der Größe des benutzten Raums bzw. der Veranstaltungsfläche oder nach Veranstaltungstagen erhoben. Steuerschuldner ist

grundsätzlich „der Unternehmer der Veranstaltung“, so z. B. die Betreiberin oder der Betreiber des Bordells oder Clubs oder auch die selbständig arbeitende Prostituierte. In den Medien hat das Aufstellen von Ticketautomaten auf dem Straßenstrich in Bonn, das mit der Einführung dieser Steuer einherging, besondere Aufmerksamkeit erfahren.

Das Ziel ist, mit der „Sexsteuer“ grundsätzlich den Aufwand der Person zu besteuern, die sexuelle Dienstleistungen nachfragt. Sie ist daher von ihrer Anlage her auf eine Abwälzung vom Steuerschuldner auf die eine Leistung in Anspruch nehmende Person angelegt. Konkret: Es wird davon ausgegangen, dass die Steuer vom Steuerschuldner auf den Kunden abgewälzt werden kann, und dass dies grundsätzlich auch in den Fällen möglich ist, in denen die Prostituierte selbständig tätig und somit Steuerschuldnerin ist.

7.6 Bewertung und Erfahrungen zur Sexsteuer aus der Praxis

Hilfreich war auch hier ein Blick auf die kommunale Praxis, die von dem Vertreter einer die Sexsteuer erhebenden Stadt in NRW geschildert wurde. Aufgrund einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes NRW vom 21.08.2012 wird in dieser Stadt die Prostitution außerhalb geschlossener Räume anders als die Prostitution innerhalb eines geschlossenen Raumes besteuert. Vor dieser Entscheidung hatte die Stadt Prostituierte einheitlich mit 150 € je Monat besteuert, Sauna-Clubs, Swinger Clubs etc., bei denen gegen Eintrittsentgelt Gelegenheit zu unentgeltlichem Sex geboten wurde, mussten 3,- € je angefangene 10 qm Veranstaltungsfläche und Veranstaltungstag zahlen. Nunmehr wird Prostitution innerhalb geschlossener Räume ebenfalls nach der „Veranstaltungsfläche“ besteuert. Positiv daran sei, dass nicht mehr die einzelne Prostituierte steuerpflichtig ist und somit auch nicht namentlich bei der Stadt als Steuerbehörde in Erscheinung treten müsse. Steuerpflichtig sei ausschließlich die Betreiberin bzw. der Betreiber des Bordells oder bordellähnlichen Betriebes. Dieses Verfahren könne auch zur Folge haben, dass Straßenprostitution an Attraktivität verliere, da dort die einzelne Prostituierte weiterhin steuerpflichtig sei und somit ihre persönlichen Daten der Stadt als Steuerbehörde angeben müsse.

Der Sachverständige erläuterte dem Runden Tisch, dass die Besteuerung von Prostituierten – wie jede andere Aufwandsteuer auch – in der Praxis Schwierigkeiten begegne; diese seien allerdings nicht größer als bei anderen Aufwandsteuern, nur anders. Zu nennen seien: die fast ausschließliche Verwendung von Künstlernamen, auch häufig bestehende Sprachbarrieren erwiesen sich immer wieder als Hürden. Hinzu komme die hohe Mobilität von Prostituierten, ein Ortswechsel beende stets die Steuerpflicht in der jeweiligen Gemeinde. Gleichzeitig sprach er sich dafür aus, bei

den Behörden auf eine besondere Sensibilität bei Durchführung der konkreten Besteuerung gegenüber diesem Personenkreis hinzuwirken. Insgesamt seien die Schwierigkeiten und Besonderheiten deutlich geringer als im Vorhinein angenommen.

Auch die kommunale „Sexsteuer“ wurde am Runden Tisch kritisch diskutiert. Die Bedenken brachte eine Vertreterin der Beratungsstellen plakativ auf die Formel, Sexarbeit sei kein Vergnügen, sondern Arbeit. Allenfalls bei den Kunden ließe sich von einem Vergnügen sprechen. Die Konstruktion einer Abwälzung der Steuer auf den Kunden sei unrealistisch. De facto zahlten die Prostituierten die Steuer, wie auch die Aufstellung der Ticketautomaten der Stadt Bonn zeige; es seien ja nicht die Kunden, die die Tickets kauften, sondern die Sexarbeiterinnen. Diese Bedenken betreffen allerdings ausschließlich die Fälle, in denen Prostituierte als selbständig Arbeitende auch selbst Steuerschuldnerinnen der Sexsteuer sind und sie die Steuer nicht zusätzlich in das Entgelt für die von ihnen erbrachte sexuelle Dienstleistung einrechnen (können).

7.7 Der Runde Tisch empfiehlt

1. Der Runde Tisch sieht die objektiven Schwierigkeiten, mit denen die Festsetzung und Erhebung von Steuern auf sexuelle Dienstleistungen verbunden sind: Neben der Tatsache, dass der Leistungsaustausch gegen bar unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindet, wirken sich soziale Stigmatisierung und Ausgrenzung, hohe Mobilität, fehlende Rechts- und Verfahrenskennntnisse und Sprachbarrieren erschwerend aus.
2. Die gegenwärtige Steuererhebungspraxis im Bereich der Prostitution ist unbefriedigend. Der Runde Tisch hält die Entwicklung eines bundesweit einheitlichen, transparenten, diskriminierungsfreien Besteuerungsverfahrens, das zugleich effektiv ist, für ein wichtiges Ziel. Er geht davon aus, dass eine steigende Professionalisierung auf Seiten der Prostituierten sowie das Prostitutionsgesetz ergänzende steuerliche Regelungen die Besteuerungspraxis erleichtern werden. Dabei kommt einem Abbau der Stigmatisierung von Prostituierten erhebliche Bedeutung zu.
3. Die „Sexsteuer“ ist als örtliche Aufwandsteuer von ihrer Anlage her auf eine Besteuerung der Person angelegt, die die Leistung in Anspruch nimmt. Der Runde Tisch weist darauf hin, dass eine solche Abwälzung im Bereich der selbständig tätigen Prostituierten häufig nicht realitätsgerecht ist; vielmehr muss gerade im Bereich der Straßenprostitution von einer alleinigen Belastung der Prostituierten

ausgegangen werden. Auch dieser Aspekt sollte bei der Einführung der Steuer, über die allein die Kommunen entscheiden, bedacht werden.

4. Der Runde Tisch hält eine umfangreichere Aufklärung über steuerliche Rechte und Pflichten für Prostituierte sowie über Einzelheiten der Besteuerungsverfahren für notwendig.

8. Notwendigkeit einer breiten wissenschaftlichen ethischen Debatte

8.1 Stigmatisierung von Prostituierten – eines der Hauptprobleme bei den Bemühungen um eine Stärkung ihrer Position

Im Rahmen der umfassenden Beschäftigung des Runden Tisches mit Prostitution wurde immer wieder deutlich, dass einer der Hauptfaktoren, der einer Stärkung der Stellung von Prostituierten und der Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen entgegen steht, die nach wie vor bestehende gesellschaftliche Stigmatisierung ist. Immer wieder wurde am Runden Tisch von Menschen aus der Sexarbeit der Wunsch nach menschlichem Respekt geäußert; die Diskriminierung wird überwiegend als sehr schmerzhaft erlebt. Trotz der Abschaffung der zivilrechtlichen Sittenwidrigkeit sehen sich Prostituierte immer noch gezwungen, ein Doppelleben zu führen, es fehlt an Vertrauen in Polizei und Behörden, eine mangelnde Identifikation mit der Tätigkeit erschwert oder verhindert sogar eine professionelle, sich selbst schützende und die eigenen Belange und Interessen wahrende Ausübung. Dies betrifft die gesundheitliche wie finanzielle Vorsorge gleichermaßen, den Schutz der Persönlichkeit ebenso wie den Schutz vor Übergriffen und Gewalt (ausführlich dazu III 2). Dadurch besteht nicht nur die Gefahr von Notlagen. Prostitution bringt regelmäßig auch den Verlust der bisherigen sozialen Bezüge mit sich. Auch daraus ergibt sich die viel zitierte „Haltekraft des Milieus“, die einem Wechsel in andere Tätigkeitsbereiche entgegensteht.

8.2 Entwicklung und Veränderung ethischer Positionen im Prozess

Die Geschichte des Prostitutionsgesetzes zeigt, dass sich ethische Haltungen nicht einfach „verordnen“ lassen. Auch wenn das Urteil der Sittenwidrigkeit nach § 138 BGB, das zur Unwirksamkeit der zwischen Prostituierten und Kunden geschlossenen Verträge führte, nicht mehr zur Anwendung gelangt, so ist Prostitution weit davon entfernt, eine gesellschaftlich akzeptierte Tätigkeit zu sein. Der Runde Tisch hat auf verschiedene Weise versucht, sich differenzierte Sichtweisen zu erarbeiten. Weder eine Bagatellisierung („Prostitution ist ein Beruf wie jeder andere“), noch eine Reduktion auf ein Täter-Opfer-Verhältnis wurden als sachgerecht eingeschätzt.

Dies ergab sich bereits durch den Prozess selbst: je deutlicher die Komplexität von Prostitution wurde, je klarer die Verschiedenheit der Lebenslagen und Interessen von Menschen in der Sexarbeit zu Tage trat, desto weniger ließen sich generalisierende Positionen aufrecht halten. Der geflügelte Spruch „Mit steigendem Wissen schwindet die Gewissheit“ bewahrheitete sich auch hier. Es erwies sich immer wieder als großer Vorteil, Menschen aus den unterschiedlichsten Bereichen zu einem Thema der Sitzungen zusammen zu holen. In der Regel hatte vorher kein fachlicher Kontakt be-

standen; übereinstimmend wurde dem Runden Tisch nach dem jeweiligen Austausch immer wieder eine erhebliche Erweiterung der eigenen Perspektive bescheinigt. Dies gilt für Sachverständige wie Mitglieder des Runden Tisches gleichermaßen.

Dabei waren es keineswegs nur die vorgetragenen Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis, die bisherige, oft unbewusste Haltungen in Frage stellten und veränderten. Es waren vor allem die Begegnung, das Gespräch mit Menschen aus der Sexarbeit selbst, die nachhaltig Wirkung zeigten.

Der Runde Tisch Prostitution unternahm zum anderen den Versuch, durch die gezielte Beleuchtung von Facetten, die in dem bisherigen Diskurs zu Sexarbeit wenig Beachtung gefunden haben, neue Perspektiven zu eröffnen.

8.3 Freier

Bei den öffentlichen Debatten um Prostitution geht es in der Regel nur um die Menschen, die Sexarbeit anbieten. Wer sich auf der Nachfrageseite befindet und warum es offenbar einen funktionierenden Markt für diese Dienstleistungen gibt – diese Aspekte stehen so gut wie nie im Fokus. Allenfalls wird, dem Täter-Opfer-Modell entsprechend, eine Bestrafung von Freiern gefordert (generell, wie nach dem schwedischen Modell, oder für den Fall der Inanspruchnahme der Dienste von Zwangsprostituierten). Auffallend ist, dass der Kunde mann-männlicher Prostitution im öffentlichen Diskurs völlig ausgeblendet wird und damit ein besonderes Maß an Tabuisierung erfährt. Es entspricht dem Selbstverständnis des Runden Tisches, bei der Beschäftigung mit der Thematik „Freier“ nicht nur Wissenschaft und Praxis zu hören, auch Kunden kamen zu Wort.

Wer sind die Menschen, die Sexdienstleistungen nachfragen und damit Prostitution überhaupt erst eine ökonomische Grundlage geben? Und was sind ihre Motive? Bereits diese beiden Fragen zeigen, wie eng die Thematik Prostitution mit dem Thema Sexualität verknüpft ist, und wie ungewohnt es ist, diese Perspektive einzunehmen.

Trotz begrenzter Datenlage lassen sich zumindest für den heterosexuell ausgerichteten männlichen Kunden einige Erkenntnisse festhalten. Nach Schätzungen liegt der Freieranteil an der sexuell aktiven männlichen Bevölkerung bei etwa 20 Prozent. Mit dieser Zahl ist aber noch nicht die Häufigkeit der Prostitutionsnachfrage erfasst; sie dürfte von dem einmaligen Besuch der Prostituierten über sporadische Inanspruchnahme ihrer Dienstleistungen bis hin zu regelmäßigen Kontakten reichen. Einigkeit bestand bei allen Sachverständigen, dass Freier keine einheitliche Gruppe darstellen. Sie sind in allen Schichten und in allen Altersgruppen vertreten. Besonderheiten gegenüber der männlichen Allgemeinbevölkerung gibt es nicht.

Erst durch die neuen Möglichkeiten der digitalen Kommunikation, insbesondere die „Freierforen“, sind die Kunden sichtbarer geworden. Die Foren geben ihnen die Möglichkeit zum Austausch, zur Selbstinszenierung, und bieten begrenzte Gruppenidentität. Ein wichtiges Ziel dieser Foren ist es, sich vor unseriösem Geschäftsverhalten von Prostituierten zu schützen. In Freierforen wird nicht selten ein frauenverachtender Duktus gepflegt; hier kommt es wesentlich auf die Moderation an. Allerdings nutzt auch nur ein kleiner Teil der Kunden diese internetgestützte Form der Kommunikation.

Über mann-männliche Prostitution liegen keine vergleichbaren Zahlen vor. Frauen sind auf der Nachfrageseite allenfalls vereinzelt zu finden.

Eine nicht gelingende Integration sexueller Bedürfnisse in die privaten Beziehungen und die Unzufriedenheit damit – das sind, darauf deuten Erkenntnisse aus Wissenschaft und Beratungspraxis hin, wichtige Motive für die Nachfrage nach Prostitution. Die Tatsache, dass dem Begehren eine professionelle Dienstleistung gegenüber steht und es damit einseitig ist, wird von Freiern durchaus realisiert. Insofern wird Prostitution von ihnen auch als Ersatz beschrieben. Ein wichtiger Aspekt bei der Inszenierung der sexuellen Begegnung im Rahmen von Prostitution ist es, dieses Ungleichgewicht zu Lasten des Kunden vergessen zu lassen.

Auch wenn es Freier gibt, die ein Dominanzverhältnis gegenüber Prostituierten anstreben und sich dafür möglicherweise gezielt besonders vulnerable Gruppen aussuchen, so kann dies nach übereinstimmender Einschätzung aller gehörten Sachverständigen nicht als Regelfall unterstellt werden. Bereits die Tatsache, dass „man“ es nötig hat, auf Pay Sex zurück zu greifen, werde als eher demütigend erlebt und tabuisiert. Statt generell in Prostitution ein Gewaltverhältnis Mann-Frau zu sehen, gelte es, die gegenseitigen Abhängigkeiten und Aushandlungsprozesse in den Blick zu nehmen. Freier werden von Sehnsüchten, Wünschen, Ängsten und Illusionen getrieben. Die Abgabe von Verantwortung für gelingende Sexualität an eine „Fachfrau“ finde sich ebenso als Motiv wie der Wunsch, sexuelle Wünsche in einem Rahmen auszuleben, der die gelebten sozialen Beziehungen nicht gefährdet.

Ob es möglich ist, Freier als „Verbündete“ zu gewinnen, um die Arbeitsbedingungen von Prostituierten zu verbessern, wurde am Runden Tisch unterschiedlich eingeschätzt. Eine Einbindung sei umso eher möglich, je mehr eigene Interessen berührt seien (wie etwa in der Frage des Gesundheitsschutzes). Wichtig sei, mit adressatengerechten Konzepten zu arbeiten, z.B.: auf Kooperation mit Freierforen zu setzen.

Generell sei Respekt von Freiern nur zu erwarten, wenn ihnen selbst Respekt entgegengebracht werde.

8.4 Sexualassistenz, Sexualbegleitung

Anders als im Diskurs über Prostitution erfolgt die fachliche und gesellschaftliche Debatte über Sexualassistenz/Sexualbegleitung generell aus der Perspektive der Nachfrageseite, geht es doch darum, älteren Menschen oder Menschen mit Behinderung durch professionelle Unterstützung zu einer erfüllten Sexualität zu verhelfen.

Dabei sind die Begriffe in der wissenschaftlichen Literatur klar definiert. Als passive Sexualassistenz sieht man unterstützende Tätigkeiten auf Anweisung wie das Besorgen von Verhütungs- und Hilfsmitteln oder von pornografischen Werken. Aktive Sexualassistenz bezeichnet alle Formen von Assistenz, bei denen Dritte in eine sexuelle Interaktion einbezogen werden. Unter „Sexualbegleitung“ wird eine aktive Assistenz verstanden, bei der die Assistenz leistende Person über pädagogische bzw. pflegerische Kompetenzen verfügt. In der Praxis können die Übergänge fließend sein, die Begriffe sind gesetzlich nicht geschützt. Es gibt zertifizierte Ausbildungen in Sexualbegleitung, u.a. von ISBB Trebel und Pro Familia in Zusammenarbeit mit der Prostituiertenberatungsstelle Cassandra, Nürnberg.

Über den Bedarf und die Inanspruchnahme von Sexualassistenz oder Sexualbegleitung liegen keine validen Daten vor. Nach den Erfahrungen einer Expertin ist die Nachfrage in Wohnheimen und Seniorenheimen groß, wobei Sexualbegleitung mehr von Männern und Sexualassistenz mehr von Frauen wahrgenommen werde. Das Ausmaß der Nachfrage hängt nach übereinstimmender Einschätzung wesentlich von der Einstellung Dritter (Angehörige, Pflegepersonal, Träger) und den räumlichen Bedingungen vor Ort ab.

Der Runde Tisch ist sich einig, dass es sich auch bei der professionellen Sexualbegleitung um sexuelle Dienstleistungen gegen Entgelt und somit um Prostitution handelt. Offenkundig ist allerdings, dass bei dieser Tätigkeit insbesondere für bestimmte Gruppen (z.B. Demenzkranke) eine besondere Qualifizierung notwendig ist. Diese muss nicht unbedingt durch einen formalen Abschluss zertifiziert sein; in der Praxis finden sich Prostituierte, die sich auf diese Klientel einstellen, mit der notwendigen Kompetenz arbeiten und die erforderliche Sensibilität für vorhandene Einschränkungen mitbringen.

Bei der politischen Diskussion um Sexualassistenz/Sexualbegleitung werden im Gegensatz zu der generellen Prostitutionsdebatte die Bedürfnisse des Menschen, für den die Dienstleistung erbracht wird, gewürdigt. Insofern könnte von diesem Segment der Prostitution ein entstigmatisierender Effekt ausgehen.

Wird älteren Menschen oder Menschen mit Behinderung ein Recht auf Sexualität zugestanden und eine Hilfestellung gegen Entgelt ethisch akzeptiert, lassen sich nur schwer vergleichbare Bedürfnisse anderer Menschen zurückweisen. Eine Grenzziehung dürfte kaum möglich sein.

Dennoch musste der Runde Tisch nach intensivem Austausch eine solche Wirkung verneinen. Sexualassistenz/Sexualbegleitung sind keineswegs generell akzeptiert. Geschildert wurde eine „therapeutische Überfrachtung“ dieses Angebots, das weniger eine erfüllte Sexualität des Einzelnen, als das Vermeiden von sexuellen Übergriffen zum Ziel habe. Es wurde eher befürchtet, dass die aktuelle skandalisierende Debatte um Prostitution auf die Sexualbegleitung zurück falle.

Generell wurde es als bereichernd erlebt, dass Akteurinnen und Akteure aus dem Segment Sexualassistenz/Sexualbegleitung mit Vertretungen aus dem Bereich Prostitution ins Gespräch kamen und so ein Brückenschlag unternommen wurde.

8.5 Der Runde Tisch empfiehlt

1. Der Runde Tisch sieht in der Stigmatisierung von Prostituierten einen der Hauptfaktoren, der einer Stärkung ihrer Stellung und einer Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen entgegensteht. Dringend erforderlich ist mehr Wissen, das eine gesellschaftlich differenziertere Wahrnehmung und dann auch Bewertung von Prostitution ermöglicht.
2. Auch wenn erhebliche Forschungslücken bestehen, gibt es bereits jetzt ausgewiesene Expertise aus Wissenschaft und Praxis, die zusammengeführt und gehört werden sollte. Daraus ergibt sich bereits ein erheblicher Wissensfundus, der genutzt werden kann.
3. Als besonders bereichernd hat sich der Austausch von Fachleuten aus unterschiedlichsten Bereichen erwiesen. Auch Segmente, die bisher wenig im Fokus der öffentlichen Diskussion über Prostitution stehen (z.B.: Sexualbegleitung) sollten einbezogen werden. Eine unmittelbare Beteiligung von Menschen aus der Sexarbeit ist unverzichtbar.
4. Stigmatisierung und Vorverurteilungen bestehen auch gegenüber dem Kunden. Ein umfassendes Verständnis von Prostitution ist jedoch nicht möglich, wenn die Nachfrageseite ausgeblendet oder stereotypisiert wird. Eine Einbeziehung von Freiern in einen offenen Diskurs ist anzustreben.

5. Das Interesse an dem Thema Prostitution ist groß. Es fehlt an geeigneten Foren, die einen Wissenserwerb und Austausch in angemessener Form erleichtern. Der Runde Tisch Prostitution NRW ist nur ein mögliches Format. Vorstellbar sind kommunale Runde Tische, Fachveranstaltungen, partizipative Projekte und anderes.

IV. Schlussbemerkung

Natürlich sind wichtige Erkenntnisse bereits während des laufenden Prozesses in die Arbeit der Landesregierung eingeflossen. Die fachliche Durchdringung, die aufgrund der ungewöhnlich intensiven Bearbeitung einzelner Aspekte des Themas möglich war, kam allen Beteiligten bereits während der Laufzeit des Gremiums zugute.

So geht die Entschließung des Bundesrates „Maßnahmen zur Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten“ vom 11. April 2014 (BR-Drs. 71/14) maßgeblich auf einen Entschließungsantrag von Nordrhein-Westfalen zurück, der lediglich in einem Punkt (zu Maßnahmen für Opfer von Menschenhandel) durch Rheinland-Pfalz ergänzt wurde. Damit hat Nordrhein-Westfalen mit seiner besonderen Sachkunde beim Thema Prostitution die Mehrheit der Länder überzeugen und einen wichtigen gesetzgeberischen Impuls für die Bundesebene geben können.

Trotz der ungewöhnlich intensiven Bearbeitung des Themenfeldes Prostitution, die in dieser Form Ausnahmecharakter haben muss, können in dem Bericht keine abschließenden und fertigen Lösungen präsentiert werden. Es verbleiben zahlreiche Einzelfragen, die in anderen Formaten weiter bearbeitet werden müssen. Die erklärte Absicht der Bundesregierung, zu einer Regulierung von Prostitution zu gelangen, und die dafür eingeleiteten gesetzgeberischen Aktivitäten erfordern ohnehin eine weitere fachliche und politische Bearbeitung auf Landesebene. Im Übrigen zeichnet sich der Pay-Sex-Markt durch eine besondere Dynamik aus, die Aufmerksamkeit und ggf. weitere Schritte verlangt.

Anhang

In 14 Sitzungen des Runden Tisches Prostitution wurden über 70 sachverständige Personen aus Wissenschaft und Praxis auf der Basis konkret formulierter Leitfragen zu einzelnen Schwerpunktthemen der Prostitution gehört.

1. Sitzung am 25.01.2011: „Erkenntnisse der Evaluation des Prostitutionsgesetzes – Status Quo und mögliche Perspektiven“	
Sachverständige	Frau Prof. Dr. Barbara Kavemann, Sozialwissenschaftliches FrauenForschungsinstitut, Freiburg; www.soffi-f.de
Leitfragen	<p>Welche Erkenntnisse über Prostitution können aus folgenden Gutachten gewonnen werden?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Untersuchung „Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes“ – Abschlussbericht (i.A. des BMFSFJ, 2005) - „Vertiefung spezifischer Fragestellungen zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes: Ausstieg aus der Prostitution; Kriminalitätsbekämpfung und Prostitutionsgesetz“ (i.A. des BMFSFJ, 2007)
2. Sitzung am 15.03.2011: „Daten, Fakten und Einschätzungen zu Prostitution in Nordrhein-Westfalen“	
Sachverständige	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mechthild Eickel, LAG/Recht Prostitution; www.madonna-ev.de ▪ Gudrun Angelis, SOLWODI e.V.; www.solwodi.de ▪ Ulrike Rothe, Sexarbeiterin ▪ Holger Rettig, Unternehmerverband Erotik Gewerbe Deutschland; www.uegd.de ▪ Wilhelm Erkens, Landeskriminalamt NRW ▪ Gisela Zohren, Mitternachtsmission Dortmund; www.mitternachtsmission.de ▪ Markus Willeke, LAG Männliche Prostitution; www.aids-nrw.de
Leitfragen	a. Was wissen wir über Prostitution?

	<p>b. Welche Daten, Fakten, Erkenntnisse zu Quantität und unterschiedlichen Formen von Prostitution liegen vor?</p> <p>c. Welche Abgrenzungskriterien zwischen freiwilliger Prostitution und Zwangsprostitution/Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung gibt es?</p> <p>d. Gibt es spezielle Erkenntnisse aufgrund des besonderen Zugangs zum Thema Prostitution?</p>
<p>3. Sitzung am 18.05.2011 „Umgang von Kommunen mit den Erscheinungsformen und Begleiterscheinungen von Prostitution“</p>	
Sachverständige	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Heike Tasillo, Ordnungsamt, Stadt Dortmund ▪ Robert Kilp, Ordnungsamt, Stadt Köln ▪ Heidrun Nitschke, Gesundheitsamt, Stadt Köln ▪ Michael Beninde, Kreisverwaltung Paderborn ▪ Jörg Hortmann, Kreispolizeibehörde Paderborn ▪ Ingeborg Josting, LAG kommunale Gleichstellungsstellen/Frauenbüros NRW; www.frauenbueros-nrw.de
Leitfragen	<p>a. Wie stellt sich das Erscheinungsbild von Prostitution vor Ort dar?</p> <p>b. Welchen Stellenwert hat das Thema Prostitution in der kommunalen Praxis?</p> <p>c. Gibt es eine Zusammenarbeit zum Thema Prostitution mit anderen Stellen?</p> <p>d. Welche politischen/rechtlichen Konsequenzen entwickeln sich ggf. daraus?</p>
<p>4. Sitzung am 20.07.2011 „Umgang mit Prostitution in Schweden und in den Niederlanden“</p>	
Sachverständige	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dr. Susanne Dodillet, Universität Göteborg; www.susannedodillet.com ▪ Sietske Altink, Universität Leiden
Leitfragen	<p>a. Welche gesetzlichen Regelungen der Prostitution gibt es in Schweden und in den Niederlanden?</p> <p>b. Was ist die vorherrschende gesellschaftliche Bewertung der</p>

	<p>Prostitution?</p> <p>c. Welche politischen Ziele werden mit den jeweiligen Regelungen verfolgt?</p> <p>d. Gibt es Erfahrungen aus der Praxis mit der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen (Erfolge/Probleme)?</p> <p>e. Gibt es Reformüberlegungen?</p>
<p>5. Sitzung am 28.09.2011 „Straßenprostitution“</p>	
<p>Sachverständige</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Christine Noll, Nachtfalter, Caritasverband für die Stadt Essen e.V.; www.caritas-e.de/nachtfalter ▪ Manuel Hurschmann, Nachtfalke, AIDS-Hilfe Essen e.V.; www.nachtfalke-ruhr.de ▪ Beatrix Spohr, Kripo Duisburg ▪ Sabine Reichert, Projekt Mäc up, Sozialdienst katholischer Frauen Köln e.V.; www.skf-koeln.de ▪ Elfriede Steffan, SPI Forschung gGmbH, Berlin; www.spi-research.eu ▪ Christiane Howe, Zentrum Technik und Gesellschaft, TU Berlin, www.tu-berlin.de ▪ Eva van Rahden, Pilotprojekt „SOPHIE-mobil“, Volkshilfe Wien; www.sophie.or.at
<p>Leitfragen</p>	<p>a. Wo liegen – vor dem Hintergrund Ihrer Erfahrungen- die größten Probleme im Zusammenhang mit dem Straßenstrich, auf rechtlicher und tatsächlicher Ebene?</p> <p>b. Wie würde ein „optimierter“ Straßenstrich aus Ihrer Sicht aussehen?</p> <p>c. Wie könnte das Land NRW zu einer Verbesserung der Situation beitragen?</p>
<p>6. Sitzung am 30.11.2011 „Bordelle und bordellähnliche Betriebe“ (Blick auf die differenzierte Realität)</p>	
<p>Sachverständige</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Armin Lobscheid, Geschäftsführer des Laufhauses „Pascha“ in Köln ▪ Gisela Zohren, ehemalige Club-Betreiberin ▪ Kathleen, Wohnungsprostituierte

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Stephanie Klee, highLights-Agentur Berlin; www.highlights-berlin.de ▪ Beatrix Spohr, Kripo Duisburg (Fachdienststelle für sexuelle und häusliche Gewalt) ▪ Iris Sperg, Gesundheitsamt der Stadt Duisburg
<p>Leitfragen</p>	<p><u>Generelle Betrachtung</u></p> <ol style="list-style-type: none"> a. Wie groß ist das Segment Bordelle/bordellähnliche Betriebe in Bezug auf die gesamte Prostitution (Indikatoren)? b. In welche einzelnen Betriebsformen/Bereiche kann man dieses Segment weiter unterteilen? Wie ist dieser Bereich strukturiert? c. Welche Entwicklungen sind auf dem Markt zu verzeichnen (weniger Betriebe wegen Konkurrenz von Internet-Börsen u. Swingerclubs, Trend zu aufwändigeren Angeboten etc.)? d. Wie beurteilen Sie Flatrate-Bordelle oder andere Bordelle/bordellähnliche Betriebe mit Preisdumping oder besonders reißerischer Werbung, die nahe legen, Frauen seien völlig verfügbar? e. Inwieweit bieten Bordelle/bordellähnliche Betriebe Arbeitsmöglichkeiten für transsexuelle Prostituierte oder auch für mann-männliche Prostitution? <p><u>Betreiber/Betreiberin</u></p> <ol style="list-style-type: none"> a. Welche Erkenntnisse gibt es über Betreiberinnen/Betreiber? (marktbeherrschende Stellung Einzelner, Familienbetriebe, undurchsichtige Strukturen etc.) b. Wie groß ist der Grad der Professionalisierung auf Betreiberseite? c. Wie stark sind Betreiberinnen/Betreiber organisiert? d. Inwieweit wird die Zusammenarbeit mit Behörden (Kommune; u.a. Gesundheitsamt, Polizei etc.) oder Beratungsstellen gesucht? e. Sind zu beobachtende Versuche, sich durch Öffentlichkeitsarbeit der Gesellschaft zu öffnen (z.B. „Tag der offenen Tür“) vereinzelt oder ein Trend? f. Welche Bemühungen gibt es noch, sich von „Schmutzkonkurrenz“ abzusetzen?

	<p>g. Gibt es eine Bedrohung einzelner Betreiberinnen/Betreiber durch organisierte Kriminalität?</p> <p>h. Wo sehen Betreiberinnen/Betreiber den größten Handlungsbedarf für ergänzende Regelungen des Prostitutionsgesetzes?</p> <p><u>Prostituierte</u></p> <p>a. Welche Prostituierten bevorzugen Bordelle/bordellähnliche Betriebe gegenüber anderen Formen der Prostitution und warum? Anteil Migrantinnen?</p> <p>b. Welche Vertragsform wird in der Praxis gewählt? Wo überwiegt Selbständigkeit?</p> <p>c. Mit welchen Vorgaben von Seiten des Betriebes werden Prostituierte konfrontiert?</p> <p>d. Welches Interesse haben Prostituierte an den Regelungsmöglichkeiten durch das Prostitutionsgesetz oder anderen legalen Formen der Absicherung?</p> <p>e. Inwieweit wird die häufig geübte Praxis, nur einen geringen Zimmerpreis zu entrichten, andererseits aber inoffiziell die Hälfte der Einnahmen mit der Bordellbetreiberin/dem Bordellbetreiber zu teilen, auch von Prostituierten selbst bevorzugt?</p> <p>f. Wie sind die Verdienstmöglichkeiten von Prostituierten in den verschiedenen Formen von Bordellen/bordellähnlichen Betrieben?</p> <p>g. Welche konkreten Arbeitsbedingungen (Arbeitszeiten/räumliche Gegebenheiten/Versorgungsangebote etc.) erwarten Prostituierte von Bordellen/bordellähnlichen Betrieben und inwieweit nehmen sie darauf Einfluss?</p> <p>h. In welche Richtung sollte eine Regulierung der Prostitution gehen?</p>
<p>7. Sitzung am 15.02.2012 „Bordelle und bordellähnliche Betriebe“ (rechtliche Auseinandersetzung mit Reformvorschlägen)</p>	
<p>Sachverständige</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prof. Dr. Elke Gurlit, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz; www.jura.uni-mainz.de/gurlit/ ▪ Heike Tasillo, Ordnungsamt der Stadt Dortmund

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Claudia Münster, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW ▪ Elisabeth Heitfeld-Hagelgans, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW
Leitfragen	<ol style="list-style-type: none"> a. Welche Rechtsgrundlagen und Instrumente stehen derzeit bereits für eine Regelung zur Verfügung bzw. welche werden in der Praxis bereits angewandt? b. Reicht der vorhandene Regulierungsrahmen vor allem im Gewerberecht (inkl. Gaststättenrecht) aus oder besteht weiterer legislativer Handlungsbedarf? c. Gehen die vorliegenden Vorschläge zur Regulierung von Bordellen und bordellähnlichen Betrieben in die richtige Richtung? d. Wie könnte eine landeseinheitliche Praxis erreicht werden? e. Auf welches Instrument sollte NRW prioritär setzen, um möglichst bald die Arbeits- und Lebensbedingungen von Prostituierten zu verbessern?
8. Sitzung am 18.04.2012 „Prostitution und Gesundheit“	
Sachverständige	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zusammenfassung des Beitrags von Andrea Weppert (erkrankt), Gesundheitsamt der Stadt Nürnberg ▪ Claudia Fischer-Czech, Hydra e.V., Berlin; www.hydra-berlin.de ▪ Dr. Annette Düsterhaus, Leiterin des Gesundheitsamtes der Stadt Dortmund ▪ Heidrun Nitschke, Gesundheitsamt der Stadt Köln ▪ Manuela Brandt, AIDS-Hilfe Westmünsterland e.V.; www.aidshilfe-westmuensterland.de ▪ Sabine Reinke, LAG Männliche Prostitution, www.aids-nrw.de ▪ Martina Tödte, Geschäftsführerin von BELLA DONNA, Landeskoordinierungsstelle Frauen und Sucht NRW; www.belladonna-essen.de
	<ol style="list-style-type: none"> a. Welchen gesundheitlichen Gefährdungen sind (weibliche und männliche) Prostituierte durch ihre Tätigkeit insbeson-

	<p>dere ausgesetzt?</p> <p>b. Was wird getan, um die Gesundheit von Prostituierten zu schützen, insbesondere STD/STI zu verhüten/zu bekämpfen?</p> <p>c. Sind diese Aktivitäten ausreichend auf die Gegebenheiten in der Prostitution ausgerichtet? Woran fehlt es noch?</p> <p>d. Was spricht für, was gegen eine Kondompflicht?</p> <p>e. Gibt es konkrete Vorschläge zur Verbesserung des gesundheitlichen Schutzes von Prostituierten?</p>
<p>9. Sitzung am 04.07.2012 „Mann-männliche Prostitution und Prostitution Transsexueller“</p>	
<p>Sachverständige</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prof. Dr. Michael T. Wright, Katholische Hochschule für Sozialwesen, Berlin; www.khsb-berlin.de ▪ Markus Willeke und Sabine Reinke, LAG Männliche Prostitution; www.aids-nrw.de ▪ Brigitte Menze, AIDS-Koordinatorin, Gesundheitsamt der Stadt Essen ▪ Marco (Escort); Mitglied am Runden Tisch Prostitution der Stadt Dortmund ▪ Deborah Reinert, Lesben- und Schwulenverband NRW, Köln; www.nrw.lsvd.de ▪ Armin Lobscheid, Geschäftsführer des Laufhauses „Pascha“, Köln
<p>Leitfragen</p>	<p><u>Mann-männliche Prostitution</u></p> <p>a. Was zeichnet den Bereich der mann-männlichen Prostitution aus und welches sind die Anbahnungswege? Wie groß ist der Anteil männlicher Prostituierter mit weiblicher Kundschaft? Lassen sich hier Anbahnungswege identifizieren?</p> <p>b. Wo liegen die Problemschwerpunkte der mann-männlichen Prostitutionsszene? Gibt es hier aktuelle Entwicklungen – positiv wie negativ?</p> <p>c. Welche (neuen) Wege werden in der Sozialarbeit bzw. Präventionsarbeit mit mann-männlichen Prostituierten beschritten?</p> <p>d. Werden von einer weiteren Regulierung der Prostitution Verbesserungen für die Situation mann-männlicher Prostitu-</p>

	<p>ierter erwartet? Sind insbesondere die bisherigen Ergebnisse und Empfehlungen des Runden Tisches Prostitution, insbesondere zu Straßenprostitution, Bordellen/ bordellähnlichen Betrieben und zum Gesundheitsschutz, auf die Situation mann-männlicher Prostituiertes anwendbar?</p> <p><u>Prostitution Transsexueller</u></p> <ol style="list-style-type: none"> Begriffserklärung: Transsexualität als Frage der sexuellen Identität Welche Erscheinungsformen der Prostitution Transsexueller und in welchem Umfang gibt es? Welche besonderen Problembereiche gibt es? Bezogen auf die Prostitution Transsexueller: Welche Forderungen/Erwartungen gibt es gegenüber der Politik?
<p>10. Sitzung am 24.10.2012 „Freier“</p>	
<p>Sachverständige</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dr. Sabine Grenz, Comenius-Institut, Münster; www.comenius.de ▪ Christiane Howe, Zentrum Technik und Gesellschaft, TU Berlin, www.tu-berlin.de ▪ Irmgard Schewe-Gerigk; Vorstandsvorsitzende TERRE DES FEMMES – Menschenrechte für die Frau e.V.; www.frauenrechte.de ▪ Dr. Matthias Stiehler, Gesundheitsamt der Stadt Dresden; www.matthias-stiehler.de ▪ Harriet Langanke, Gemeinnützige Stiftung Sexualität und Gesundheit, Köln; www.stiftung-gssg.de ▪ Herren Michalski und Peter, Rheinforum
<p>Leitfragen</p>	<ol style="list-style-type: none"> Wer sind die Männer, die Sexdienstleistungen – von Frauen und Männern! – nachfragen und damit dem „Markt Prostitution“ überhaupt erst eine ökonomische Grundlage geben? Ist eine Typisierung bzw. Quantifizierung möglich? Sind Freier, die bevorzugt besonders vulnerable Prostituierte aufsuchen (Drogenabhängige, Minderjährige, Menschenhandelsopfer), als besondere Gruppe identifizierbar? Gibt es typische Merkmale? Wie sind Freier am ehesten als Zielgruppe erreichbar?

	<p>d. Können Freier „Verbündete“ beim Bemühen sein, die Rechte und die Stellung von Prostituierten zu stärken?</p> <p>e. Wie können Freier für Strategien zur Bekämpfung von STI gewonnen werden?</p> <p>f. Wie können Freier in die Bekämpfung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung eingebunden werden? Oder macht eine Freierbestrafung Sinn, wenn wissentlich die Dienste von Zwangsprostituierten in Anspruch genommen werden?</p>
<p>11. Sitzung am 14.02.2013 „Strafrecht/Polizeirecht und Prostitution“</p>	
<p>Sachverständige</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prof. Dr. Joachim Renzikowski, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg; www.renzikowski.jura.uni-halle.de ▪ Mechthild Eickel, LAG Recht /Prostitution, www.madonna-ev.de ▪ Alexandra Rudolph, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg; www.uni-heidelberg.de ▪ Dr. Ina Holznagel, Justizministerium NRW ▪ Uwe Jacob, Ministerium für Inneres und Kommunales NRW ▪ Beatrix Spohr, Kripo Duisburg
<p>Leitfragen</p>	<p>a. Gibt es Anhaltspunkte dafür, dass die mit dem Prostitutionsgesetz herbeigeführten Änderungen im Strafrecht die Bekämpfung des Menschenhandels erschwert haben? Oder haben sie sogar eine Zunahme des Menschenhandels bewirkt? Würde eine Rückkehr zu den alten Straftatbeständen Sinn machen?</p> <p>b. Gibt es im Strafrecht aus anderen Gesichtspunkten legislativen Handlungsbedarf? Zum Beispiel im Hinblick auf:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schutzaltersgrenze (§ 232 Abs.1 Satz 2 StGB) - Vermieterprivileg (§ 180 a Abs. 2 Nr.2 StGB) - Wissentliche Inanspruchnahme der Dienste von Zwangsprostituierten/Freierbestrafung - Einbeziehung bestimmter Straftatbestände, z.B. der Zuhälterei, als „Katalogtat“ nach § 100 a StPO - Abgrenzung von Beschäftigungsverhältnis zu dirigistischer Zuhälterei

	<ul style="list-style-type: none"> - Jugendschutz - aus sonstigen Gründen? <p>c. Gibt es darüber hinaus – außerhalb des Strafrechts – Handlungsbedarf in anderen Rechtsgebieten, um das Selbstbestimmungsrecht von Prostituierten besser schützen zu können? Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Konzessionierung von Prostitutionsstätten, Meldepflichten, Auskunft und Nachschau - Polizeirecht NRW - Regulierung der Werbung (§§ 119,120 OWiG) <p>d. Daten zur Strafverfolgung: Gibt es Zahlen zu Ermittlungsverfahren, Verfahrenseröffnungen, Verurteilungen für Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution? Welche Formen der Prostitution sind insbesondere für kriminelle Begleitscheinungen anfällig?</p>
<p>12. Sitzung am 12.06.2013 „Internet und Prostitution“</p>	
<p>Sachverständige</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prof. Dr. Nicola Döring, Institut für Medien und Kommunikationswissenschaft, TU Ilmenau; www.nicola-doering.de ▪ Melanie, Escort ▪ Henning Mellage, Landesanstalt für Medien NRW; www.lfm-nrw.de ▪ Manuel Hurschmann, AIDS-Hilfe Essen e.V., www.aidshilfe-essen.de ▪ René Lamsfuß, Nielsen Media Research GmbH, Hamburg ▪ York Diehl, RTO Werbe- und Medienagentur, Frankfurt
<p>Leitfragen</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Welche auf Prostitution ausgerichteten Angebote gibt es im Internet? Wo würden Sie die Abgrenzung zu pornografischen Angeboten ziehen? b. Welche Entwicklungen sind zu beobachten? c. Was wissen wir über die Nutzung dieser Angebote? Datenlage, erkennbare Trends? d. Wie verändert das Internet als „virtueller Strich“ die Prostitution? e. Welche konkreten Erfahrungen gibt es im Hinblick auf die Regulierung der Darstellung und des Angebots se-

	<p>xueller Dienstleistungen im Internet? Wer beobachtet, reguliert, sanktioniert?</p> <p>f. Wo entsteht Regelungsbedarf, was ist vorstellbar bzw. wünschenswert?</p>
<p>13. Sitzung am 17.10.2013 „Besteuerung von Prostitution“</p>	
<p>Sachverständige</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Christoph Schmitz, Finanzministerium NRW ▪ Hans-Dieter Rondorf, Bundesrechnungshof ▪ Monika Schneider, Ministerium für Inneres und Kommunales NRW ▪ Mechthild Eickel, LAG Recht/Prostitution; www.madonna-ev.de ▪ Bernd Kreuzer, Oberfinanzdirektion NRW ▪ Josef-Rainer Frantzen, Kassen- und Steueramt der Stadt Köln ▪ Joachim Böltig, Dipl. Finanzwirt und Steuerberater
<p>Leitfragen</p>	<p>a. Welche (Bundes- und Kommunal-) Steuern müssen Prostituierte zahlen? Auf welchen rechtlichen Grundlagen beruht diese Besteuerung?</p> <p>b. Welche Einzugsverfahren werden angewendet und aus welchen Gründen? Erfahrungen damit?</p> <p>c. Halten Sie die derzeitige Rechtslage zur Besteuerung von Prostitution und die angewendeten Verfahren für gerecht und sinnvoll? Wo sehen Sie Veränderungsbedarf?</p> <p>d. Was könnte die Landesregierung tun, um als ersten Schritt eine Verbesserung der Situation zu erreichen (pragmatischer Ansatz)?</p> <p>e. Wie sähe Ihrer Auffassung nach das ideale Modell zur Besteuerung von Prostituierten aus?</p>
<p>14. Sitzung am 10.04.2014 „Sexualassistenz, Sexualbegleitung“</p>	
<p>Sachverständige</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prof. Dr. Barbara Ortland, Katholische Hochschule NRW Münster; www.katho-nrw.de ▪ Oliver Fries, Lebenshilfe Aachen ▪ Detlef Rüsing, Universität Witten/Herdecke; www.uni-wh.de

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sebastian Riebandt, Vertreter des Deutschen Berufsverbandes für Pflegeberufe e.V., www.dbfk.de ▪ Patrizia Kubanek, Sexualberatung für Menschen mit Behinderung, Düsseldorf; www.lustvollbehindert.org ▪ Stephanie Klee, highLights-Agentur Berlin; www.highlights-berlin.de
<p>Leitfragen</p>	<ol style="list-style-type: none"> a. Inwieweit ist das Angebot „Sexualassistenz, Sexualbegleitung“ aus Ihrer Sicht klar definierbar und welche Relevanz hat dieses Angebot in der Praxis, insbesondere in Einrichtungen für alte Menschen und Menschen mit Behinderung? Wie ist die Nachfrage von Männern und Frauen? b. Gibt es Kriterien, die eine solche Tätigkeit von Prostitution unterscheiden? c. Sehen Sie eine Notwendigkeit für Regulierungen im Tätigkeitsbereich „Sexualassistenz, Sexualbegleitung“ und welche Vorteile ergeben sich aus Ihrer Sicht daraus? In welche Richtung sollten Regulierungen gemacht werden, eher angelehnt an Prostitution oder an pflegerische, therapeutische Tätigkeiten? d. Besteht für Sie im Bezug auf „Sexualassistenz, Sexualbegleitung“ ein Kontext zu der aktuellen Debatte über die Regulierungen von Prostitution? e. Sehen Sie eine Möglichkeit, dass eine größere Akzeptanz von „Sexualassistenz, Sexualbegleitung“ zur Entstigmatisierung der Prostitution beitragen kann?

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung Nordrhein-Westfalen herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerberinnen und -werbern oder Wahlhelferinnen und -helfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Landtags-, Bundestags- und Kommunalwahlen sowie auch für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung.

Eine Verwendung dieser Druckschrift durch Parteien oder sie unterstützende Organisationen ausschließlich zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder bleibt hiervon unberührt. Unabhängig davon, wann, auf welchem Wege und in welcher Anzahl diese Schrift der Empfängerin oder dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zu Gunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.

Impressum

Herausgeber

Ministerium für Gesundheit,
Emanzipation, Pflege und Alter
des Landes Nordrhein-Westfalen
Referat Presse, Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation
Horionplatz 1, 40213 Düsseldorf
Telefon: 0211 8618-50
E-Mail: info@mgepa.nrw.de
Internet: www.mgepa.nrw.de

für den Runden Tisch Prostitution Nordrhein-Westfalen

Kontakt

Abteilung „Emanzipation“
Claudia Zimmermann-Schwartz
Telefon: 0211 8618-3308
E-Mail: zimmermann-schwartz@mgepa.nrw.de

Referat „Arbeitsmarktpolitik, Berufliche Bildung“
- Geschäftsstelle Runder Tisch Prostitution -
Rainer Philippsen
Telefon: 0211 8618-3581
E-Mail: rainer.philippsen@mgepa.nrw.de

Druck

Hausdruck

© 2014/MGEPA 148

Die Druckfassung kann bestellt oder heruntergeladen werden

- im Internet: www.mgepa.nrw.de/publikationen
- telefonisch: 0211 837 1001

Nordrhein-Westfalen direkt

Bitte die Veröffentlichungsnummer **148** angeben.