

Feministisches Institut der Heinrich-Böll-Stiftung

19. Green Ladies' Lunch

„Prostitution in Europa – Nationale Gesetze und europapolitische Perspektiven“

16.März 2005, Berlin

„Das deutsche Prostitutionsgesetz“

- Entstehung, Hintergründe, Erfahrungen und Perspektiven -

Irmingard Schewe-Gerigk, MdB Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Frauenpolitische Sprecherin

Zunächst möchte ich etwas zur **Entstehung und zum Hintergrund des deutschen Prostitutionsgesetzes** sagen, dann zu den ersten **Auswirkungen** und dann auf die aktuelle Diskussion **um Zwangsprostitution und Freierbestrafung** eingehen.

Entstehung und Hintergrund des deutschen Prostitutionsgesetzes:

Seit gut drei Jahren gibt es das neue Prostitutionsgesetz in Deutschland.

Die wesentlichen Punkte: Seit dem Jahr 2002 ist Prostitution endlich nicht mehr sittenwidrig. Der Zugang zu Kranken- und Rentenversicherung steht den Prostituierten seither offen. Prostituierte, die freiwillig dieser Tätigkeit nachgehen, dürfen nicht mehr kriminalisiert werden. Prostituierte haben nun einen Anspruch auf das vereinbarte Entgelt, wenn sie ihre Leistung erbracht haben. Indem ein einseitig verpflichtender Vertrag gewählt wurde, wird deutlich, dass es um Rechtsansprüche der Prostituierten, nicht aber um Rechtsansprüche zugunsten von Kunden und Bordellbetreibern gegen die Prostituierten geht. Die Vereinbarung verstößt nicht gegen die guten Sitten.

Die Prostituierte soll u. a.

- keine Kündigungsfrist einhalten müssen, um ein Beschäftigungsverhältnis beenden zu können;
- keinen Ansprüchen auf Vornahme der sexuellen Handlungen bzw. Ansprüchen wegen angeblicher „Schlechtleistung“ ausgesetzt sein;
- keinem Direktionsrecht des Bordellbetreibers unterliegen, das über die Bestimmung von Ort und Zeit hinausgeht (z.B. freie Auswahl der Kunden).

Prostituierte haben damit die Möglichkeit erhalten, abgesichert und unter guten Bedingungen als Angestellte oder auch selbständig zu arbeiten. Die Ausbeutung oder unzumutbare Beeinflussung von Prostituierten bleibt weiterhin unter Strafe (§ 180a Abs. 1 Ziffer 1 und § 181a StGB). Ebenso bleibt der Schutz von Minderjährigen erhalten.

Prostituierte, die in Bordellen, Clubs oder ähnlichen Einrichtungen arbeiten, erfüllen typische Merkmale abhängig Beschäftigter. Die Streichung von § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB sichert die Einbeziehung Prostituiertes in die Sozialversicherung.

Bisher scheiterte der Zugang zur Sozialversicherung daran, dass Bordellbesitzer, bei denen Prostituierte als Angestellte arbeiten, sich u. U. nach § 180a Abs. 1 Nr. 2 "Förderung der Prostitution" strafbar machten. Für die Annahme eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses reicht es aus, dass faktisch eine abhängige Tätigkeit ausgeübt wird, die

- durch ein eingeschränktes Direktionsrecht des „Arbeitgebers“ bei einem Höchstmaß an Eigenverantwortung der Prostituierten,

- einer gewissen Eingliederung in den Betrieb und
- durch die Freiwilligkeit der Tätigkeit gekennzeichnet ist.

Das Gesetz legt darüber hinaus fest, dass Prostituierte jederzeit die Möglichkeit haben, aus ihrer Tätigkeit „auszusteigen“, z.B. indem sie Umschulungsmaßnahmen in Anspruch nehmen können.

Das Werbeverbot für Prostitution besteht übrigens nach wie vor und wurde nicht mit dem Gesetz von 2002 abgeschafft. Allerdings gibt es immer wieder Anzeigen in Zeitungen, die nach unserem Empfinden durchaus als Werbung für Prostitution gelten könnten. Hier erscheint es sinnvoll, an HerausgeberIn oder ChefredakteurIn zu schreiben.

Bewertung:

Das Gesetz ist ein Erfolg grüner Frauenpolitik: Seit 1990, also über 10 Jahre haben wir Grüne dafür gestritten, dass sich endlich etwas ändert an der ungerechten Situation, die für die vielen tausend Prostituierten in Deutschland wenig Sicherheit und viel Diskriminierung bedeutet hat. Wir haben mit dem Prostitutionsgesetz unsere Ideen durchgesetzt, mussten allerdings aufgrund der Ängstlichkeit unserer Koalitionspartnerin einigen Formulierungen zustimmen, die sich in der Anwendung als schwierig erweisen.

Steht der schwer errungene Fortschritt nur auf dem Papier?

Fakt ist, dass sich bisher kaum Prostituierte unter dieser Berufsbezeichnung bei den Sozialversicherungen angemeldet haben.

Das hat im Wesentlichen drei Gründe: Zum einen ist dies die ungeklärte Regelung der Steuerzahlung. Es ist schon vorgekommen, dass die Prostituierten aufgefordert wurden, ihr Einkommen der letzten Jahre nachzuweisen und ggf. Steuern und Sozialversicherungsbeiträge nachzuzahlen. Das ist natürlich eine hohe Hürde. Daher setzen wir Grünen uns für eine Stichtagsregelung ein; alle Einkommen aus der Zeit vor Inkrafttreten des Gesetzes sollen darunter fallen. Bisher hatten wir allerdings beim Bundesfinanzministerium damit keinen Erfolg. Dafür hat das Ministerium uns aber zugesagt, sich um eine einheitliche Regelung in allen Bundesländern zu bemühen. Bisher wird die Frage, wie Prostituierte Steuern zahlen, nämlich nicht nur äußerst kompliziert, sondern auch noch von Land zu Land unterschiedlich geregelt. Der zweite Grund ist, dass wir die Doppelmoral, die seit Jahrhunderten das Thema Prostitution umgibt, nicht in zwei, drei Jahren ändern können. Dafür wird es sehr viel mehr Zeit brauchen. Und zu guter Letzt scheint es mir auch unter Prostituierten Menschen zu geben, die kein Interesse daran haben, Steuern und Sozialabgaben zu zahlen. Bzw. sehen viele Frauen die Prostitution nur als vorübergehende Lösung an und wollen sich deshalb möglicherweise gar nicht erst auf solche offiziellen Regeln einlassen.

Hinzu kommen faktische Widerstände und Schwierigkeiten: Einige Bundesländer unterlaufen die Bundesgesetzgebung. So ermittelt in Bayern die Staatsanwaltschaft wegen Zuhälterei, kaum dass ein Arbeitsvertrag vorliegt. Dies widerspricht der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs. Dieser hatte bereits im August 2003 entschieden, dass eine Festlegung von Arbeitszeiten, Einsatzorten und Preisen noch kein „Bestimmen“ zur Prostitution im Sinne des Strafgesetzes begründe. Hinzu kommen

anachronistische Sperrgebietsverordnungen und restriktive Auslegungen von Bau- und Gewerbeordnungen.

Bei der Verabschiedung des Gesetzes haben wir im Deutschen Bundestag vereinbart, dass nach drei Jahren eine erste Bilanz des Gesetzes gezogen wird. Dies wird zurzeit in einer Untersuchung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gemacht, deren Ergebnisse in der zweiten Jahreshälfte vorliegen sollen. Dann werden wir über genauere Daten verfügen.

Zusammenfassend möchte ich sagen:

Das Gesetz gab den Prostituierten längst überfällige Rechte und die Möglichkeit, diese auch durchzusetzen. Der Bewusstseinswandel der Gesellschaft wird aber noch ein paar Jahre brauchen. Wir wollen erreichen, dass Länder und Kommunen die Gewerbe- und Sperrbezirksverordnungen nicht mehr gegen Prostituierte einsetzen. Außerdem sind Änderungen im Ausländerrecht – nach Schätzungen sind über 50% der SexarbeiterInnen MigrantInnen, das Gesetz gilt aber nur für die, die eine legale Arbeitserlaubnis hier besitzen - und der Wegfall des Werbeverbots wünschenswert. Der Informationsbedarf ist hoch, hier sind mehr Materialien und Beratungsstellen erforderlich. Vor allem werden wir uns weiterhin bei der Besteuerung gegenüber dem Finanzministerium für eine Vereinheitlichung und eine Stichtagsregelung zum 1.1.2002 einsetzen. Der Verband der Rentenversicherungsträger geht bereits jetzt davon aus, dass vor dem 1.1.2002 kein Beschäftigungsverhältnis einer Prostituierten vorgelegen habe, damit werden auch keine Sozialversicherungsbeiträge vor diesem Zeitpunkt fällig. Eine solche Regelung sollte auch für das Finanzministerium möglich sein (aber es gibt leider diesen Brief aus dem BMF, mit dem sie uns im Grunde schon die Hoffnung auf eine Stichtagsregelung genommen haben).

Menschenhandel, Zwangsprostitution und Freierbestrafung

Nun werden in der aktuellen politischen Diskussion drei andere Themen mit dem Prostitutionsgesetz verbunden: Menschenhandel, Zwangsprostitution und Freierbestrafung – gerne auch verbunden mit dem Vorwurf, die Grünen mit ihrer Multi-Kulti-Affinität hätten Schuld an der Ausbeutung der Frauen.

Das Gegenteil ist der Fall. Wie die meisten von Ihnen hier wissen, haben wir die Gesetzgebung zu Menschenhandel gerade drastisch ausgeweitet und verschärft. Dabei wurden internationale und EU-Vorgaben in deutsches Recht umgesetzt. Das Gesetz ist am 19. Februar 2005 in Kraft getreten.

Die wesentlichen Punkte:

- Die Straftatbestände wurden erweitert. Das heißt, nicht mehr nur die Ausbeutung in der Zwangsprostitution fällt unter Menschenhandel, sondern auch die Ausbeutung in Peepshows, zur Herstellung pornographischer Darstellungen und Heiratshandel. Ein Straftatbestand zur Ausbeutung der Arbeitskraft wurde neu geschaffen, denn diese Seite des Menschenhandels war bisher im Gesetz nicht sichtbar.
- Die Mindeststrafe wurde erhöht, für die Fälle wenn das Opfer schwer misshandelt oder in die Gefahr des Todes gebracht wurde oder wenn der Täter als Mitglied einer Bande handelte.
- Kinder sind auf grüne Initiative hin ebenfalls durch die erhöhte Mindeststrafdrohung unter besonderen Schutz gestellt.

- Durch den neuen Tatbestand „Förderung des Menschenhandels“ werden auch beihilfeartige Handlungen wie das Beherbergen oder Befördern von Opfern erfasst. Endlich können jetzt auch die eigentlich wirtschaftlich profitierenden Hintermänner bzw. das kriminelle Umfeld bestraft werden, denen bisher kein Menschenhandel im engeren Sinne nachgewiesen werden konnte.
- Wir haben durchgesetzt, dass bei sexueller Ausbeutung nicht länger Voraussetzung ist, dass der Täter durch die Tat einen Vermögensvorteil erlangt. Denn nicht immer ist das Täterverhalten durch Vermögenswerte motiviert.
- Wir haben den § 154c Strafprozessordnung erweitert, um die Opfer zu motivieren, mit ihrer gerichtlichen Aussage die Ermittlung der Täter/innen zu unterstützen. Die Staatsanwaltschaft kann nun unter erleichterten Voraussetzungen von der Verfolgung einer Straftat, z.B. des illegalen Aufenthalts der Menschenhandelsopfer, absehen, wenn diese Anzeige gegen die Täter erstatten. Das ist auch ein Beitrag zum Opferschutz.
- Künftig gilt es als besonders schwerer Fall der Nötigung, wenn das Opfer zur Eingehung der Ehe genötigt wurde. Damit haben wir ein Signal gegen Zwangsverheiratungen gesetzt.

Alles das wurde bereits geregelt. Nun zur Frage der **Bestrafung von Freiern, die wissentlich zu Zwangsprostituierten** gehen. Hier kann ich nur wiederholen: Das ist ein komplexes rechtliches Thema, das wir zurzeit prüfen. Am **20. April** werden wir gemeinsam mit der SPD eine Anhörung mit ExpertInnen durchführen. Wir müssen vor allem klären, ob es eine Strafbarkeitslücke gibt oder ob die bestehenden Bestimmungen ausreichen. Dann müssen wir klären, ob es den Opfern – also meistens den Frauen – eher nützt oder eher schadet. Denn die Fachöffentlichkeit ist in der Beurteilung der Frage der Freierstrafbarkeit gespalten: Fachberatungsstellen für Menschenhandelsopfer und Prostituiertenberatungen sind teils dafür, teils unentschieden mit großen Bedenken, wohl überwiegend sind sie aber gegen die Einführung einer Strafbarkeit der Freier von Menschenhandelsopfern. Das können und wollen wir nicht ignorieren. Daran, dass sich Freier zumindest dann **strafwürdig** verhalten, wenn sie die Zwangslage der Frauen eindeutig erkennen, besteht kein Zweifel.

Wir werden sorgfältig arbeiten und lassen uns nicht durch populistische Schnellschüsse der Union treiben. (Im Übrigen hätten wir uns einen solchen Aktionismus auch gegen das CDU-Präsidiumsmitglied Friedmann gewünscht.)

Wir müssen z.B. klären, ob nicht eine Strafbarkeit nach § 177 Abs.1 Nr.3 wegen sexueller Nötigung unter Ausnutzen einer schutzlosen Lage gegeben ist. Hier gibt es das Problem, dass nach der bisherigen (spärlichen) Rechtsprechung dazu erforderlich ist, dass der Täter einen aktuell entgegenstehenden Willen des Opfers bricht. Das ist bei Zwangsprostituierten, die sich in ihr Schicksal gefügt haben, regelmäßig nicht der Fall. (Allerdings wird man hier abwarten müssen, wie sich die Rechtsprechung zu § 177 hier weiter entwickelt)

Strafbar ist selbstverständlich Gewaltanwendung oder Drohung durch den Freier selbst oder wenn er sich hierzu Dritter bedient. Hier können je nach Fallgestaltung sexuelle Nötigung, Vergewaltigung, Nötigung, Freiheitsberaubung, Körperverletzung etc. vorliegen. Strafbar ist auch der (entgeltliche) Sexualverkehr mit Unter-16jährigen (§ 182 Abs.1 Nr.2 StGB). Straffrei ist jedoch die Inanspruchnahme der Dienste von minderjährigen Prostituierten über 16, auch wenn diese Menschenhandelsopfer sind.

Argumente für eine Strafbarkeit der Freier von Menschenhandelsopfern

- Unerträglichkeit der Strafbarkeitslücke; absolute Strafwürdigkeit des Verhaltens; Freier als die eigentlichen Verursacher des Elends von Zwangsprostituierten
- symbolische Signalwirkung an die Öffentlichkeit wie an die Freier
- generalpräventive Wirkung auf Freier (z.B. wegen Furcht vor Verlust der Anonymität und persönlichen Folgen, z.B. Erklärungsnot gegenüber Ehefrau)
- dadurch Einflussnahme auf den „Markt“ über die Nachfrageseite mit der Konsequenz, dass auf lange Sicht weniger Frauen Opfer von Menschenhandel werden
- Teilung des Marktes in „gute“ und „böse“ Betriebe; Förderung der Transparenz der ordnungsgemäß arbeitenden Betreiber; am Besten im Zusammenhang mit gewerberechtlichen Instrumentarien zur Einführung von Mindeststandards
- Ein Teil der Befürworter hält eine Freierstrafbarkeit für vereinbar mit den Zielen des ProstG, da ProstG der sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten einen hohen Stellenwert einräumt und die Ausbeutung von Prostituierten unter Strafe stellt

Argumente gegen eine Strafbarkeit der Freier von Menschenhandelsopfern

Gegen die Kriminalisierung der Freier von Menschenhandelsopfern spricht in erster Linie die Gefahr kontraproduktiver Wirkungen für den Schutz von Menschenhandelsopfern und im Hinblick auf die Strafverfolgung von Menschenhändlern:

- In **Schweden** führte die Einführung der generellen Strafbarkeit des Kaufs sexueller Dienstleistungen nach Berichten schwedischer Nichtregierungsorganisationen zu einer Verlagerung von der Straßenprostitution und bekannten Häusern/ Clubs in geheim gehaltene Wohnungen und Appartements. Die Frauen sind stärker auf Zuhälter angewiesen. Sie sind zusätzlich dem Druck der Freier ausgesetzt und generell weniger vor sexueller und wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt. Ob durch das Gesetz ein Rückgang der Prostitution bewirkt wurde, ist sehr zweifelhaft. Wie ich gehört habe, plädiert das schwedische Bundeskriminalamt inzwischen schon für die Rücknahme des Gesetzes.
- In kleinerem Maßstab könnte ähnliches für bestimmte Bereiche der Prostitution in Deutschland geschehen. Ein Verdrängungseffekt würde möglicherweise in erster Linie echte Opfer von Menschenhandel treffen. Da die Gruppen aus Freiersicht schwer voneinander abzugrenzen sind, wären aber möglicherweise auch freiwillig in der Prostitution arbeitende Migrantinnen, z.B. in der Wohnungsprostitution, einem verstärkten Druck ausgesetzt. Der Zugang von Beratungsstellen zum Milieu könnte erschwert werden, da das Umfeld eine „höhere Schutzmauer“ um die Frauen errichtet. Damit ginge die Freierstrafbarkeit möglicherweise zu Lasten der Frauen.
- Beratungsstellen befürchten die Zerstörung positiver Arbeitsansätze der letzten Jahre. So berichtet die Dortmunder Mitternachtsmission von einer generellen Verbesserung der Kooperation zwischen Bordellbetreibenden, Beratungsstellen, Polizei, Ausländeramt, Ordnungsamt. Bordellbetreibende würden verstärkt darauf achten, keine Menschenhandelsopfer „untergeschoben“ zu bekommen. Bei Bordellbetreibenden und Prostituierten wachse die Bereitschaft, ein Gewerbe anzumelden und aus der Prostitution erzielte Einkommen dem Finanzamt offen zu legen. Diese positiven Entwicklungen könnten durch erneute repressive Maßnahmen gefährdet sein.
- Die Bereitschaft von Freiern, Opfern von Menschenhandel zu helfen, wird zurückgehen. Hieran ändert auch eine Kronzeugenregelung nichts, da diese nicht verhindert, dass das Umfeld durch Vorladungen etc. vom „Freiersein“

erfährt. Andere Ansätze, mit denen Freier auf ihre Mitverantwortung hin angesprochen werden, z.B: Kampagnen zur Sensibilisierung und Aufklärung von Freiern, wie sie beispielsweise von der Diakonie derzeit geprüft werden, stehen hierzu in einem gewissen Spannungsverhältnis.

- Selbst wenn man keinen Gegensatz zum ProstG annimmt, droht in der öffentlichen Wahrnehmung wie in der „Szene“ eine undifferenzierte Rezeption zu Lasten der durch das ProstG geförderten größeren Transparenz des Rotlichtmilieus.
- Die mit der Freierstrafbarkeit verbundene Fokusverschiebung könnte generell zu einem Zurücktreten der Opferschutzthematik führen und in der öffentlichen Wahrnehmung Alibifunktion entfalten.
- mangelnde Effizienz des Straftatbestandes wegen schlechter Nachweisbarkeit
- binden polizeilicher Ressourcen (Großverfahren mit 400 Freiern verhindern auf Jahre die Verfolgung anderer Fälle von Menschenhandel)

Zum Unionsvorschlag:

Eine Änderung des ProstG lehnen wir ab.

- Von einer Strafbarkeit bei *Leichtfertigkeit* des Freiers sollte abgesehen werden, da aus gutem Grund im Sexualstrafrecht keine Fahrlässigkeitsdelikte bekannt sind. Die Begründung mit der leichteren Beweisbarkeit überzeugt nicht, da zumindest die objektiven Hinweise auf eine bestehende Zwangslage und deren Erkennbarkeit auch hierfür bewiesen werden müssen.
- Die Formulierung der Freierstrafbarkeit als an das vollendete Menschenhandelsdelikt anknüpfende Tat (Ausnutzen der durch eine Tat nach § 232 geschaffene Lage) ist insoweit unbefriedigend, als sie nicht an der aktuellen Situation im Verhältnis zwischen Freier und Prostituierte anknüpft, sondern daran, dass die Prostituierte (irgendwann) durch Menschenhandel in eine Zwangslage gekommen ist, in der sie sexuelle Dienste anbietet.

Alternative: (vgl. Renzikowski)

Als Alternative zur bayrischen Lösung wird in der juristischen Fachöffentlichkeit (Prof. Dr. Renzikowski) eine neue Strafvorschrift im Sexualstrafrecht diskutiert, die **generell sexuelle Handlungen unter Ausnutzung einer bestehenden Zwangslage unter Strafe stellt**. Als Vorbild könnte die Regelung des § 182 Abs.1 Nr.2 dienen, der bezogen auf die Altergruppe zwischen 16 und 18 sexuelle Handlungen unter Ausnutzung einer Zwangslage unter Strafe stellt. Hierbei würde an der aktuell bestehenden Zwangslage des Opfers angeknüpft, statt auf das bereits abgeschlossene Delikt des Menschenhandels. Mit einer solchen Vorschrift würden auch andere Fälle als die durch den Menschenhandel geschaffene Zwangslage abgedeckt, wie beispielsweise das bewusste Ausnutzen einer durch Drogenabhängigkeit entstandenen Zwangslage oder das Ausprobieren von Frauen im Zusammenhang mit dem Heiratshandel. Dies macht diesen Vorschlag einerseits reizvoll, wirft aber andererseits auch neue Fragen auf. Als weitere „Nebenwirkung“ wäre zu bedenken, ob die mit einer solchen Lösung verbundene Diskussion um die bestehenden Altersgrenzen im Sexualstrafrecht politisch gewollt ist.

Sie sehen, es gibt noch eine Menge offener Fragen und Diskussionsbedarf. Ich freue mich, dass dieser Ladies Lunch dazu ein Forum bietet und bin gespannt, was hier noch aus anderen Ländern berichtet wird.