

Prof. em. Dr. Arthur Kreuzer, Justus-Liebig-Universität Gießen

Vortrag auf dem 21. Deutschen Präventionstag am Montag, 16. Juni 2016, in Magdeburg

Prostitutionsgesetzgebung und Opferschutz

I. Hintergründe der aktuellen Gesetzgebungsdiskussion

2002 trat das von der Rot-Grünen Regierungskoalition initiierte Prostitutionsgesetz in Kraft. Prostitution wurde nach der lange vorher schon durchgesetzten Entkriminalisierung nunmehr legalisiert. Vereinbarungen zwischen Prostituierten und Kunden galten nicht mehr als sittenwidrig. Prostituierte sollten zivil-, arbeits- und versicherungsrechtlich nicht mehr benachteiligt sein.

Eine Evaluation des Gesetzes von 2007 ergab jedoch, dass die Ziele nur ansatzweise erreicht wurden. Die Sicherheit Prostituerter hatte sich nicht entscheidend verbessert. Legalisierung schien sogar eine Sogwirkung zu entfalten; nicht nur Boulevardmedien verbreiteten die reißerische Schlagzeile von „Deutschland als Bordell Europas“. Solche Dramatisierung wurde verstärkt durch vehementen Druck seitens einiger Akteure der Frauenbewegung. Organisationen wie „Abolition 2014“ oder „Solidarität mit Frauen in Not“ sagten der Prostitution schlechthin den Kampf an. Alice Schwarzer setzte sich mit ihrem Sammelband „*Prostitution – Ein deutscher Skandal. Wie konnten wir zum Paradies der Frauenhändler werden?*“ 2013 an die Spitze dieser Aktion. Wieder sollte es das Strafrecht richten – aber nicht wie vor ihrer Entkriminalisierung durch Strafbarkeit der Prostituierten, sondern nunmehr nach dem Vorbild des „*Nordischen Modells*“ durch Kriminalisierung der Prostitutionskunden. Ziel ist die Beseitigung von Prostitution, die Abolition. Dieses Modell wurde erstmals in Schweden praktiziert. Es ist inzwischen in Frankreich und anderen Ländern übernommen worden. Es wurde sogar von der Europäischen Union empfohlen. Zudem fordert die „*Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer*“ nationalstaatliche gesetzliche Verbesserungen des Schutzes für Betroffene.

Wie eine Bombe schlug es im Lager von Alice Schwarzer ein, als eine nicht minder um Menschenrechte bemühte internationale Organisation – *Amnesty International* – im August 2015 just das Gegenteil forderte: Weltweite Entkriminalisierung von Prostitution. Gestützt auf unzählige wissenschaftliche Expertisen und Erfahrungsberichte aus aller Welt wird verlangt, keine „Sexarbeiterin“, kein „Sexarbeiter“, kein Kunde, keine Kundin dürften Strafverfolgung ausgesetzt werden, wolle man Betroffenen wirklich helfen. Schwarzers Zeitschrift „*Emma*“ empörte sich mit Parolen wie „*Amnesty will Zuhälter schützen!*“ oder „*Amnesty pro Frauenhändler!*“.

Man darf allen Akteuren unterstellen, dass es ihnen darum geht, Elendsprostitution und Versklavung von Frauen – vor allem aus Armutsländern – zu bekämpfen, Respekt für die Würde der Frau einzufordern, Opfer zu schützen. Nicht mehr gewiss sein kann man sich indes, ob das bei „Emma“ auch für die Würde von Männern gelten soll. Was ist mit den „Callboys“, die sexuelle Dienste für andere Männer oder auch für Frauen leisten? Vor allem aber: Will man tatsächlich Betroffenen helfen? Oder will man das Problem durch Strafrecht nur verdrängen, sogar verschärfen und Frauen (de)moralisierend bevormunden unter dem Vorwand des Opferschutzes? Soll Prostitution wieder in den kaum kontrollierbaren kriminellen Untergrund abgedrängt werden?

In dieser Kontroverse wird deutlich, dass namentlich in Teilen der Frauenbewegung moralistische Argumentationen realistischen gegenüberstehen. Die Bewegung erscheint gespalten. Beispielhaft zeigte sich das in der parlamentarischen Debatte Kanadas um eine „Freierbestrafung“ nach dem „Nordischen Modell“. Ein erster gesetzgeberischer Anlauf scheiterte; in der Anhörung hatte die ehemalige „Domina“ Terri-Jean Bedford gedroht, Namen von Politikern aus den Kundenkreisen preiszugeben. Damit wurde Salz in die Wunde von Frauenverbänden und ihnen folgender bestrafungsbereiter Politiker gestreut. Das Dilemma wurde offenkundig:

Auf der moralistischen Seite begegnet man hehren Idealen und entsprechenden Forderungen nach Befreiung der Frauen aus männlicher Abhängigkeit durch die „Freierbestrafung“. Vehemente Befürworterinnen des „Nordischen Modells“ leugnen entweder, dass Frauen überhaupt freiwillig sexuelle Dienste gegen Entgelt leisten – nach dem Palmström-Motto „Weil nicht sein kann, was nicht sein darf“. Oder sie wollen diese Frauen durch Strafrecht auf einen anderen Lebensentwurf verpflichten. Das ist allem Anschein nach zum Scheitern verurteilt. Es ist zugleich Verrat an der emanzipatorischen Ursprungsforderung nach selbstbestimmter Lebensweise. Frauen soll überheblich-moralisierend ein „anständiges“ Leben aufgezwungen werden.

Zu der realistischen Seite gehören viele Selbsthilfeverbände Prostituerter, Wissenschaftlerinnen, Polizeipraktikerinnen und Politikerinnen sowie „Amnesty International“. Sie erkennen die Scheinheiligkeit der „Abolitionistinnen“, die schädigenden Folgen erneuter Kriminalisierung von Prostitution. Sie fordern wirksame Hilfe für Betroffene. Sie wissen, dass die Legalisierung von 2002 zwar die Ziele wirksamen Schutzes Betroffener nicht erreicht hat, aber einen ersten wichtigen rechtlichen Ansatz darstellte. Diesen gilt es für effektiven Schutz Prostituerter entscheidend zu ergänzen: Ordnungs- und Gewerbeaufsichts-Behörden müssen jederzeitige Zutritts- und Prüfrechte im Bordellwesen erhalten. Gesundheits-, Sozial-, Gewerbe- und Ordnungsämter der Länder und Kommunen sind personell so auszustatten, dass sie ihren Hilfe- und Kontrollfunktionen im Bereich Prostitution tatsächlich nachkommen können. Sozialarbeit in den Milieus muss „niedrigschwellige“ Angebote zu alternativen Wohn-, Ausbildungs- und Erwerbsmöglichkeiten vermitteln. Zuhälterei und Menschenhandel sind gezielt zu bekämpfen; Prostituierte und Kunden sollten ermutigt werden, Informationen an die

Polizei über Ausbeuter weiterzugeben, statt durch Strafdruck davon abgeschreckt zu werden; ausländischen Informantinnen sollte ein Bleiberecht bewilligt werden. In diese Richtung geht deshalb auch die Stellungnahme der Frauengruppe der Gewerkschaft der Polizei vom März 2014.

II. Empirische Befunde zur Prostitution und Wirkweise strafrechtlicher Prostitutionsbekämpfung

Grundannahmen der „Abolitionisten“ sollten mit dem abgeglichen werden, was wir über die Wirklichkeit der Prostitution und Wirkungen ihrer strafrechtlichen Bekämpfung wissen. Keinem Land der Welt, schon gar nicht irgendeinem Strafgesetz, ist es bisher gelungen, das „älteste Gewerbe der Welt“ aus ebendieser Welt zu bannen.

Zuerst Befunde zum tatsächlichen Umfang von Prostitution: Verlässliche Daten fehlen. Dass es enorme Nachfrage gibt, zeigt sich in einschlägigen Stadtarealen, an entsprechenden Straßen, an der Werbung in Internet und Telekommunikation. „*Deutschland als Bordell Europas*“ dürfte eine drastische Übertreibung sein. Doch ist es wahrscheinlich, dass betuchte „*Sexkäufer*“ aus Verbotsländern wie den skandinavischen und jetzt Frankreich verstärkt sexuelle Dienste bei uns in Anspruch nehmen. Solche Dienste werden vorwiegend in großen oder kleineren Bordellen, Hotels, privaten Wohnungen, Autos, an über Internet vereinbarten Orten geleistet. Die Kontrolle von Bordellen, entsprechenden Sauna-, Strip- und Massageclubs oder „*Escort-Services*“ ist mangels behördlichen Personals und wegen rechtlicher Bedenken gegen verdachtslose Polizeidurchsuchung schwach. Eine von den Kriminologen Killias und Biberstein jüngst in der Schweiz durchgeführte Studie hat zu der Schätzung geführt, dass dort in über 1800 polizeilich registrierten Betrieben jährlich 2-7 Millionen sexuelle Dienste für männliche Kunden erbracht und von etwa 5 % aller Männer regelmäßig in Anspruch genommen werden. In diesen Betrieben könnten bis zu 16.000 Prostituierte arbeiten. Die Fluktuation ist stark. Mehrere deutsche Studien zu „*Sexkäufern*“ schätzen, dass bis zu 20 % der sexuell aktiven Männer zumindest gelegentlich Kunden sind und aus allen Schichten kommen.

Sodann Befunde zur Frage von Zwang und Freiwilligkeit: Auskünfte von Selbsthilfeorganisationen ebenso wie die Schweizer Studie und eine neue Untersuchung der Soziologin Amesberger in Oesterreich deuten auf Folgendes: Der Großteil Prostituerter steigt ohne Druck und Zwang anderer in dieses Gewerbe ein und arbeitet ohne Zuhälter. Das gilt auf jeden Fall für die „*Edelprostitution*“ oder hochbezahlte „*Escort-Dienste*“. Oft wählen Prostituierte aber diese Tätigkeit auch deswegen, weil sie schlicht lukrativer ist als sich alternativ bietende Arbeit im Niedriglohnbereich; Plackerei für wenig Geld würden sie als noch entwürdigender einschätzen. Selbst ein Drittel der von Menschenhandel Betroffenen sei bei der Anwerbung mit Prostitutionstätigkeit einverstanden, so berichtet das BKA im Bundeslagebericht zum Menschenhandel 2012; die

Mehrzahl der Betroffenen stamme aus EU-Mitgliedsländern und habe daher einen legalen Aufenthaltsstatus. Nach Amesberger will die Hälfte weiblicher Prostituerter in naher Zukunft bei sich bietender Gelegenheit in einen neuen Job wechseln.

Schließlich Befunde zu Auswirkungen strafrechtlicher Prohibition von Prostitution: Vor allem aus den USA und Kanada, ansatzweise aus Europa liegen Studien hierzu vor. Zu nennen sind beispielsweise die Untersuchung der Ökonomen Scott Cunningham und Manisha Shah. Sie haben konkrete regionale Strategien strafrechtlichen und polizeilichen Vorgehens gegen Sex-Anbieter oder Sex-Kunden in Massachusetts untersucht und Vergleiche zu den Verhältnissen in Schweden und Norwegen mit dortigen Erfahrungen zum „Nordischen Modell“ gezogen. Alle Studien stimmen darin überein, dass sich – egal ob Strafbarkeit der Prostituierten oder ihrer Freier – die Strafdrohung letztlich gegen die Prostituierten auswirkt, deren Schutz man gerade anstrebt. Prostitution schwindet zwar aus dem öffentlich sichtbaren Bereich. Sie wandert aber in schwer kontrollierbare, meist kriminelle Milieus ab. „Sexarbeiterinnen“ bedürfen erst recht männlicher Vermittler, werden noch stärker von Zuhältern abhängig, vermehrt ungeschütztem Sexualverkehr, Gesundheitsrisiken mit HIV-Infektionen und Gewalt ausgesetzt, gesellschaftlich und sozialrechtlich noch gezielter ausgegrenzt, in Armut festgehalten. Polizei wird weder von ihnen noch von Kunden informiert bei Ausbeutung oder Übergriffen. Der Kriminologe Bruckert von der Universität Ottawa resümiert seine Vergleichsstudie zum „Nordischen Modell“ so: *„Forschungsergebnisse aus Schweden, Norwegen und nun Vancouver bestätigen, dass die Kriminalisierung der Kunden die `Sex-Industrie` nicht beseitigt, dagegen die Prostituierten erheblich schädigt“*. Die australischen Kriminologen Minchiello und Scott bekräftigen die Forderung von „Amnesty International“ nach Entkriminalisierung der Prostitution und heben hervor, dass überall dort, wo man diesem Ziel gefolgt sei, sich die Gesundheitslage der „Sexarbeiter“ verbessert, die Häufigkeit von Korruption und Ausbeutung verringert hätten.

III. Zum aktuellen Stand des Prostitutions-Gesetzgebungs-Verfahrens

1. Der strafrechtliche Ansatz

Die jetzige Große Koalition hat sich trotz erheblichen Drucks auch von Parlamentariern gegen eine erneute, dieses Mal dem „Nordischen Modell“ folgende generelle Kriminalisierung der Prostitution durch Strafdrohung gegen „Sex-Kunden“ entschieden. Sie folgt damit dem Rat der meisten Experten. Das ist zu begrüßen.

Doch hat sie, um den Empfehlungen der EU-Richtlinie tendenziell zu entsprechen, einen Kompromiss gewählt, der zum Kampf gegen Menschenhandel und Ausbeutung Prostituerter beitragen soll: Die Bundesregierung schlägt jetzt – Stand 28.04.2016 – nach den Beschlüssen des Rechtsausschusses des Bundesrats folgende Regelung in einem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU zur Bekämpfung des Menschenhandels

u.a. vor, in den Straftatbestand des neuen § 232a StGB (Zwangsprostitution) einen Absatz 6 einzufügen; darin soll mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bestraft werden, wer gegen Entgelt sexuelle Handlungen von einer Person in Anspruch nimmt, die Opfer eines Menschenhandels oder sonstigen Zwangs ist, wenn er *„dabei deren persönliche oder wirtschaftliche Zwangslage oder deren Hilflosigkeit, die mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, ausnutzt“*. Aufgrund von Einwänden aus der Polizeipraxis soll nach Absatz 6 Satz 2 der Täter straflos bleiben, wenn er sich freiwillig anzeigt, solange die Tat noch unentdeckt ist.

Gegenüber einem solchen Straftatbestand ist zweierlei geltend zu machen: Zum einen dürfte es kaum je zu einer Verurteilung von Prostitutionskunden kommen; der Tatvorsatz, das Wissen um konkrete Ausbeutung oder sonstige Zwangslagen, wird konkret schwerlich nachweisbar sein. Zum anderen dürfte die sonst nach Polizeierfahrung oftmals noch bestehende Bereitschaft von Prostitutionskunden, über vermutete Zwangslagen und entsprechende Wahrnehmungen den Fachbehörden zu berichten, weiter schwinden. Die Gewissheit, in ein Strafverfahren verwickelt zu werden, und die vage, bedingt formulierte Chance, dabei straflos zu bleiben, dürften den Weg zur Polizei verbauen.

Die Beratung des Gesetzentwurfs im Bundestag beginnt am 2. Juni 2016.

2. Der verwaltungsrechtliche Kontrollansatz

Zu Recht setzt die Bundesregierung im *„Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen“* (Bundesrat-Drucks. 156/16 v. 01.04.16) den Akzent auf die verwaltungsrechtliche Prostitutionskontrolle. Der Bund kann zunächst nur die rechtlichen Voraussetzungen wirksamer Kontrolle schaffen. Ländern und Kommunen obliegt die weit wichtigere Aufgabe, solche Kontrolle wirksam werden zu lassen; sie müssen Personal bei den Gewerbe-, Gesundheits- und Ordnungsämtern schaffen, das eine umfassende, wirksame Aufsicht durchführt. Dazu kommen müssen verstärkte amtliche und ehrenamtliche Angebote sozialer Hilfen für vertrauliche Beratung und beispielsweise Vermittlung von Ausstiegshilfen.

Gewerberechtlich wird ein rechtlicher Rahmen geschaffen für bordellmäßig organisierte Prostitution und deren Kontrolle. Ausübung der Prostitution bleibt erlaubnisfrei, bordellmäßiges Betreiben wird erlaubnispflichtig. Betreiber unterliegen einer Zuverlässigkeitsprüfung bei Eröffnung und Weiterführung des Betriebs. Zuständige Behörden haben jederzeit das Recht verdachtsunabhängigen Zugangs, um die Einhaltung von gewerbe-, aufenthalts-, steuer-, gesundheits- und arbeitsrechtlicher Pflichten und Standards zu prüfen.

Dieser rechtliche Rahmen bedarf weiterer Klärung und Verbesserung. So ist er der Kritik kleinkariierter Bürokratie ausgesetzt. Sie kann kontraproduktiv wirken und Schutz für Betroffene schmälern. Ein Bagatellprinzip sollte verhindern, dass auch Kleinstbetriebe der Anmelde-, Zulassungs- und Kontrollpflicht unterliegen; man denke an zwei Studentinnen, die eine gemeinsame Wohnung halten und bewirtschaften, darin entgeltlich sexuelle Dienste leisten, um sich den Lebensunterhalt zu verdienen, sich zugleich wechselseitig beschützen. Zutreffend gibt der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 13. Mai überdies zu bedenken, die undifferenzierte Ermächtigung zuständiger Verwaltungsbehörden zu „weiteren Maßnahmen“ könne einzelne Städte und Kommunen veranlassen, etwa durch weitreichende „Sperrgebietsverordnungen“ Prostitution insgesamt wieder in weniger sichtbare und kontrollierbare Bereiche abzurängen, also deren Legalisierung zu umgehen. Schließlich ist anzumerken, dass der rechtliche Rahmen insoweit ergänzungsbedürftig ist, als es bislang weitgehend an verbindlichen, überprüfbaren Standards für die Ausübung von Prostitution in Bordellen fehlt; sie sollten im Dialog von Behörden und Organisationen Betroffener entwickelt und dann rechtsverbindlich festgestellt werden.

Der Gesetzentwurf statuiert außerdem mehrere problematische Einzelpflichten: Die Kondombenutzungs-, Melde- und Beratungspflicht:

- Kunden oder Kundinnen werden verpflichtet, beim Geschlechtsverkehr Kondome zu verwenden, Prostituierte dazu, für die Einhaltung der Kondompflicht zu sorgen, Betreiber eines Prostitutionsgewerbes dazu, entsprechende Hinweise und Vorkehrungen hierfür zu treffen. Freilich lässt sich lediglich die Einhaltung der Pflichten von Betreibern überprüfen, wohl kaum die der Prostituierten und ihrer Kunden. Insoweit dürfte es sich um eine „lex imperfecta“ handeln. Immerhin eröffnet die Pflicht Prostituierten eine bessere Ausgangslage für Vereinbarungen mit Kunden.
- Auf grundsätzliche Bedenken stoßen die Melde- und Beratungspflichten. Alle, die entgeltlich sexuelle Dienste leisten wollen, müssen sich zuvor behördlich dafür anmelden, unabhängig davon, ob dies selbständig oder in einem Beschäftigungsverhältnis geschehen soll. Auf Wunsch wird zusätzlich eine „pseudonymisierte“ Anmeldebestätigung erteilt; die meisten Prostituierten werden nämlich nicht unter ihrem bürgerlichen Namen tätig. Die Anmeldung gilt nur für das jeweilige Bundesland und ist nach zwei Jahren zu erneuern. Zugleich muss die Behörde ein Informations- und Beratungsgespräch durchführen, welches durch eine gesundheitliche Beratung seitens der zuständigen Behörde zu ergänzen ist. Prostituierte müssen die Bescheinigungen bei der Ausübung des Gewerbes bei sich führen. Der Meldepflicht stehen berechtigte Sorgen Betroffener entgegen, dadurch jede Chance eines späteren Aus- und Umstiegs zu verlieren. Wer traut schon behördlichem Datenschutz? Zumal selbständige, nur vorübergehend oder unregelmäßig tätige Prostituierte – man denke an das Beispiel der Studentinnen – werden sich solcher Pflicht entziehen. Nach der österreichischen Untersuchung

meldet sich nur die Hälfte der Prostituierten; es dürften vornehmlich solche in größeren Bordellen sein. Die anderen werden in die Illegalität abgedrängt, verlieren jedweden rechtlichen und tatsächlichen Schutz. In anstehenden Gesetzesberatungen sollte also versucht werden, bürokratische Überregulierung zurückzunehmen, Rückschläge für den Schutz Betroffener zu vermeiden, das Gesetz praktikabel zu machen. Erst wenn dies geschieht und zusätzlich die Länder und Kommunen die nötige tatsächliche Kontrolle, einschließlich der sozialen Hilfen, personell und institutionell gewährleisten, wird der sinnvolle verwaltungsrechtliche Ansatz von Kontrolle legaler Prostitution zur Verbesserung des Schutzes Prostituerter wirksam beitragen.

Schrifttum:

Amesberger, Sexarbeit in Österreich. Ein Politikfeld zwischen Pragmatismus, Moralisation und Resistenz, 2014

Amnesty International, Position zur Verantwortung von Staaten für den Schutz und die Umsetzung der Menschenrechte von Sexarbeiter_innen

>https://www.amnesty.de/2015/8/13/position-zur-verantwortung-von-staaten-fuer-den-schutz-und-die-umsetzung-der-menschenrechte-von-sexarbeiter_innen<

Biberstein, Killias, Erotikbetriebe als Einfallstor für Menschenhandel? Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Polizei fedpol, Killias Research & Consulting AG v. 10.04.2015

Bundeskriminalamt, Bundeslagebericht Menschenhandel 2014

Bundesministerium für Jugend, Frauen, Senioren, Familien und Jugend, Hrsg., Untersuchung „Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes, Abschlussbericht, 2007

Bundesrat, Drucksache 156/16 v. 01.04.2016: Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen

Bundestag, Drucksache 18/4613 v. 15.04.2015, Formulierungshilfe der Bundesregierung für einen Änderungsantrag der Fraktionen CDU, CSU, SPD, Zusammenstellung des Entwurfs eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates – Drucksache 18/4613 – mit den Beschlüssen des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)

Cunningham, Scott, Shah, Manisha, Decriminalizing Indoor Prostitution: Implications for Sexual Violence and Public Health, National Bureau of Economic Research, Paper No. 20281, July 2014, Cambridge/Mass.

Frommel, Jenseits des Bevormundungsfeminismus, in: Novo Argumente für den Fortschritt v. 24.11.2014

Howe, Prostitution: Sex-Arbeit, Arbeitsausbeutung, Menschenhandel oder kommerzialisierte Vergewaltigung? Anmerkungen zum Prostituiertenschutzgesetz-Entwurf, in: vorgänge – Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik 212 Heft 4 2015 S. 60 ff

Krüsi, Pacey et al., Criminalisation of clients: reproducing vulnerabilities for violence and poor health among street-based sex workers in Canada – a qualitative study, BMJ Open 2014; 4 >bmjopen.bmj.com/content/4/6/e005191.abstract<

Minchiello, Scott, Hrsg., Male Sex Work and Society, New York u.a., Harrington Park Press 2014

Schwarzer, Prostitution – Ein deutscher Skandal, 2013