

# Prostitution: Sex-Arbeit, Arbeitsausbeutung, Menschenhandel oder kommerzialisierte Vergewaltigung?

Anmerkungen zum Prostituiertenschutzgesetzentwurf

In: vorgänge 212 (4/2015), S. 60-79

*Die gesellschaftspolitische wie gesetzgeberische Debatte um Prostitution ist von unterschiedlichen ethischen Grundhaltungen geprägt, die sich auch in den Rechtsvorstellungen wiederfinden. Dabei geht es um Fragen der Menschenwürde, der individuellen Handlungsfreiheit, sexueller Selbstbestimmung und Arbeitsausbeutung sowie der Gleichberechtigung von Mann und Frau. Erschwerend kommt hinzu, dass häufig benutzte Begriffe in der Debatte, wie z.B. Frauenhandel und Zwangsprostitution, nicht definiert, verschieden besetzt und verstanden werden. Auch liegen keine verlässlichen Zahlen und Daten für den Bereich vor. Daraus ergeben sich verschiedene Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen, die unterschiedlicher kaum sein können. Der nachfolgende Beitrag zeigt dies anhand des derzeit diskutierten Prostituiertenschutzgesetzes und hinterfragt einige Grundannahmen der Debatte um den besseren Schutz der Betroffenen.*

Prostitution ist für manche Menschen eine Arbeit, die im Grundzug selbstbestimmt ausgeführt wird, aber durchaus arbeitsausbeuterisch sein kann; andere sprechen von Armutsprostitution und sehen vor allem ökonomische Zwänge, andere wiederum nur fehlende sexuelle Selbstbestimmung und sexuelle Gewalt. Vielfach wird die Ansicht vertreten, dass Prostitution eine der schlimmsten Auswüchse patriarchaler Herrschaft sei; nur ihre Abschaffung könne die sexuelle Ausbeutung von Frauen (und besonders die von Migrantinnen) beenden. Diese Sichtweise ist weit verbreitet. Zugleich besteht eine durchaus globale Gegenströmung, die für bessere Arbeitsbedingungen von Sexarbeit und deren gesellschaftliche Akzeptanz eintritt und davon überzeugt ist, dass eine Kriminalisierung oder Pathologisierung von Sexarbeit nicht helfe, um Menschenrechtsverletzungen in der Branche zu bekämpfen.

Eine solch aufgeladene Gemengelage erzeugt gemeinhin einen hohen Druck auf Verantwortliche in Politik und Verwaltung und nötigt sie zum Handeln. So kündigte bereits der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom 13. Dezember 2013 Nachbesserungen am 2002 verabschiedeten Prostitutionsgesetz an. Unter anderem sollte der Kunde, der „wissentlich und willentlich die Zwangslage der Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution ausnutzt und diese zu sexuellen Handlungen missbraucht“ (ebd., S. 104), bestraft werden. Ein Jahr später, im April 2014, forderte auch der Bundesrat die Bundesregierung dazu auf, gesetzliche Maßnahmen zur Regulierung von Prostitution zu ergreifen (BR-Drs. 71/14 (B)). Nach mehreren Fachgesprächen und Anhörungen einigten sich CDU/CSU und SPD auf einen Referentenentwurf aus dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) für das sogenannte „Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen“ (ProstSchG-RefE). Der Referentenentwurf wurde durch das BMFSFJ federführend erarbeitet, befindet sich derzeit in der Ressortabstimmung und soll nach dem Kabinettsbeschluss als Gesetzesvorlage in den Bundestag eingebracht werden.

Das Prostituiertenschutzgesetz und die weiteren geplanten Gesetzesänderungen verfolgen zwei zum Teil divergierende Ziele:

eine einheitliche Regulierung des Prostitutionsgewerbes, v.a. der Bordellbetriebe, um gegen Menschenhändler vorgehen zu können (was vor allem im Interesse der CDU ist), sowie

der Schutz der in der Prostitution tätigen Frauen und Männer (ein besonderes Anliegen der SPD).

Um diese Ziele zu erreichen, wird für den Betrieb von Prostitutionsstätten künftig eine gewerberechtliche Erlaubnispflicht eingeführt. Betreiber\_innen sollen ein Betriebskonzept vorlegen, welches Organisation, Räumlichkeiten und Arbeitsbedingungen (z.B. Verdienst, Hygiene) beschreibt. Zudem müssen sie sich einer Zuverlässigkeitsprüfung unterziehen. Wer vorbestraft ist – egal aus welchem Grund – soll kein Bordell führen dürfen.

Für Sexarbeiter\_innen war eine jährliche medizinische Gesundheitsberatung sowie jeweils eine Anmeldung bei einer ortsnahen, 'geeigneten' Behörde (die Städte und Gemeinden noch festlegen müssen) verpflichtend. Alle 12 Monate sollten sie sich medizinisch beraten lassen, junge Sexarbeiter\_innen zwischen 18 und 21 Jahren alle 6 Monate. Bei der Beratung sollen „Fragen der Krankheitsverhütung, der Empfängnisregelung, der Schwangerschaft, der Ernährung und der Risiken des Alkohol- und Drogengebrauchs“ (§ 9 Abs. 1 ProstSchG-RefE) erörtert werden. Ohne Beratungsnachweis ist keine Anmeldung zum Gewerbe möglich. Die Anmeldung selbst muss alle zwei Jahre erneuert werden, bei den 18 bis 21-Jährigen jährlich. Der Anmeldenachweis ist bei Kontrollen vorzulegen.

Aufgrund heftiger Kritik seitens der Fachverbände wurden diese Regelungen im Referentenentwurf bereits im November 2015 wieder verändert. So soll die Gültigkeit der Anmeldebescheinigung für Prostituierte jetzt bundesweit gelten, über 21 Jahre nach 4 Jahren und unter 21 Jahren nach 2 Jahren erneuert werden müssen und lediglich eine einmalige Pflicht zur gesundheitlichen Beratung vor der ersten Anmeldung bestehen. Gestrichen wurde die fehlende Einsichtsfähigkeit als Grund zur Verweigerung der Anmeldebescheinigung. Sowohl beim Anmeldegespräch wie bei der medizinischen Beratung können Dritte vom vertraulichen Gespräch mit dem/der Sexarbeiter\_in ausgeschlossen werden. Laut Gesetzesbegründung soll dies Prostituierten die Chance geben, Ansprechpartner\_innen außerhalb des Milieus zu bekommen. Die Anmeldebehörde soll dann herausfinden, ob eine Zwangslage (Ausbeutung durch Dritte, Hinweise auf Menschenhändler\_innen) besteht und alle erforderlichen Maßnahmen zum Schutz der Person einleiten. All dies erfordert enormen Sachverstand und einige Empathie, also entsprechend ausgebildetes Personal, welches die Behörden bisher nicht haben. Manche CDU-Politiker\_innen sind darüber hinaus überzeugt, dass die Polizei die beste Behörde wäre, um diese Kontrollen zu übernehmen, da hier 'die Persönlichkeitsrechte der Prostituierten am besten geschützt wären'.

Für Kunden soll es darüber hinaus eine Kondompflicht geben und Bordellbetreiber werden zukünftig verpflichtet, Kondome bereitzustellen. Die sogenannte Freier-Bestrafung und die Erhöhung des Mindestalters auf 21 Jahre sind dagegen vom Tisch. Die gegensätzlichen Zielsetzungen des Entwurfs bringen Unklarheiten mit sich: Geht es um gewerberechtliche Regelungen und ihre Umsetzung oder um eine polizei- bzw. ordnungsrechtliche Aufsicht und Kontrolle?

Inwieweit die 'neuen' Vorschläge der komplexen und vielfältigen Arbeitswirklichkeit im Sexgewerbe gerecht werden, bleibt fraglich. Sexarbeiter\_innen verdienen ihr Geld an sehr unterschiedlichen Orten, zu unterschiedlichen Bedingungen und Preisen. Es bestehen erhebliche Zweifel daran, ob die im Vorfeld angehörten Erfahrungen und Empfehlungen der Sexarbeiter\_innen bei der Formulierung der Gesetzesvorschläge hinreichend berücksichtigt wurden, das geplante Gesetz sinnvoll angewandt werden kann und am Ende zielführend ist – gerade im Hinblick auf die gewünschte Stärkung der Sexarbeiter\_innen und der Hilfe für Opfer des Menschenhandels.

Im Nachfolgenden werde ich zuerst versuchen, eine gemeinsame Ausgangsbasis zu schaffen: Was findet genau wie in der Prostitution statt? Worüber reden wir beim Thema Prostitution? In einem zweiten Schritt werde ich die bisherige Gesetzeslage rund um die Prostitution sowie den Schwerpunkt Menschenhandel umreißen. Dabei unterscheide ich zwei Ebenen: das Verhältnis von Kunden und Sexarbeiter\_innen sowie die strukturellen, auch ausbeuterischen bis Zwang ausübenden Rahmenbedingungen. Darauf aufbauend versuche ich, Antworten auf die Fragen zu erarbeiten, welche Rolle der Menschenhandel in der Prostitution spielt, wie sinnvolle Lösungsansätze aussehen könnten und wie sich das neue 'Prostitutionsschutzgesetz' dazu verhält.

Differenzierungen? Prostitution im Binnenverhältnis

Um sich dem Thema Prostitution anzunähern, ist es hilfreich, das vermeintliche Wissen mit den vielen

bestehenden Vorannahmen und potentiellen (eigenen) Bildern kritisch zu betrachten. Dabei gilt es folgende Punkte immer wieder zu reflektieren, will man sich der Sachlage angemessen nähern. Es wird in diesem Diskurs häufig:

- a) über Prostitution gesprochen, ohne Eigenes zu hinterfragen,
- b) das Thema aus einer (eigenen) unsichtbaren, impliziten Norm heraus betrachtet,
- c) Prostitution meist beschrieben, ohne sie zu kennen und
- d) über jene Menschen, die in der Sexarbeit tätig sind, gesprochen, anstatt diese für sich selbst sprechen zu lassen.

Die Annäherung an das Thema Prostitution ist ein mühsamer Prozess, gerade auch, weil sie eine Auseinandersetzung mit den eigenen Bildern im Kopf voraussetzt.

### Was ist Prostitution - eine Annäherung

Im Kern kann Prostitution als eine im Voraus getroffene Vereinbarung über bezahlte sexuelle Dienstleistungen beschrieben werden. Mit dem Tausch einer bestimmten Geldsumme gegen eine vereinbarte Dienstleistung sind Anfang und Ende sowie die Grenzen der Begegnung klar umrissen: jede Tätigkeit seitens der Prostituierten muss vereinbart und bezahlt werden, sie regelt den Ablauf von der Kontaktaufnahme über die Verhandlung bis zur konkreten Gestaltung der Intimkommunikation mit dem Freier, sie setzt die Rahmenbedingungen und erfüllt die Kundenwünsche, soweit sie ihren Vorstellungen und Grenzen entsprechen. Es handelt sich um eine geschäftliche, verabredete und zeitlich begrenzte Beziehung, die somit von allen Beteiligten kontrolliert werden kann. Das Kunden-Prostituierten-Verhältnis lässt sich also nicht einfach als Gewaltverhältnis beschreiben, die Ausübung von Macht und Gewalt ist kein spezifisches Kundenmerkmal, auch wenn es unter ihnen sicherlich (wie bei Ehemännern auch) einzelne gewaltbereite und gewalttätige gibt. Für derartige Straftaten – von der Körperverletzung bis zur Vergewaltigung – bräuchte es aber kein neues Gesetz, da diese bereits bestehen. (Howe 2007) Typische Kunden der Prostitution sind Männer (seltener Frauen) aus allen Bevölkerungs- und Bildungsschichten und jeden Alters. Etwa die Hälfte von ihnen ist verheiratet oder lebt in einer Partnerschaft. Seriösen Schätzungen zufolge gehören knapp 20 Prozent der sexuell aktiven männlichen Bevölkerung zu den Kunden. Das ist nicht die Mehrheit der Männer, aber es ist „Jedermann“. 5 Sie sind in der Regel genauso schlecht oder gut über das Thema Sexarbeit und Menschenhandel informiert, wie viele andere auch.

Die Begegnung kann von Seiten der Kunden als eine „projektive Inszenierung“ von sexuellen und erotischen Phantasien beschrieben werden. Von Seiten der Prostituierten handelt es sich um eine professionelle, durchaus intime, auch persönliche, aber nicht private Beziehungsaufnahme. Letzteres wird in aller Regel weder von der Prostituierten noch vom Kunden gewünscht, da es die professionelle und schützende Konstruktion der vereinbarten Inszenierung und des Tauschverhältnisses - etwa vergleichbar mit den Rahmenbedingungen bei einer Therapie - verlassen würde. So legen sich Prostituierte auch durchgängig Berufsnamen zu.

In rechtlicher Hinsicht wird Prostitution in Deutschland mittlerweile als zu respektierende autonome Entscheidung anerkannt, die dem Schutz der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) unterliegt. Zugleich sieht die Bundesregierung (BMFSFJ 2007) erhebliche Gefahren und Risiken für die Ausübenden: „Dazu gehören etwa psychische und physische Auswirkungen auf die betroffene Person. Diese Risiken und Gefahren sind aber nicht mit allen Formen der Prostitution in gleichem Ausmaß verbunden, sondern sie hängen wesentlich von den Bedingungen ab, unter denen sie ausgeübt wird.“ (BMFSFJ 2007:7)

### Gesetze rund um Prostitution

Prostitution wird vom deutschen Gesetzgeber grundsätzlich als das Vornehmen sexueller Handlungen gegen ein vorher vereinbartes Entgelt definiert. Mit dem am 19. Oktober vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG6), das am 1. Januar 2002 in Kraft trat, wurde Prostitution auch positiv-rechtlich anerkannt, d.h. die

beschriebene Vereinbarung stellt seit 2002 eine rechtswirksame, zivilrechtliche Forderung dar. Strafrechtlich ist Prostitution in Deutschland für Sexarbeiter\_innen und Kund\_innen ab 18 Jahren erlaubt (§ 180 StGB). Personen aus Deutschland und den alten EU-Beitrittsländern konnten auch vor dem ProstG in allen Bereichen des Sexgewerbes legal arbeiten. Aus den neuen EU-Beitrittsländern ist dies vollumfänglich seit 2014 möglich, vorher konnten sie nur als selbständig Arbeitende tätig werden. Personen aus Nicht EU-Ländern brauchen einen entsprechenden Aufenthaltsstatus mit Arbeitserlaubnis.

Dieses von der rot-grünen Mehrheit des Bundestags verabschiedete Prostitutionsgesetz beschränkte sich auf eine sehr begrenzte Regulierung von Prostitution, auf wenige Reformen im Zivilrecht und geringfügige Vorschriften im Strafrecht. Prostitution wurde dabei als gegeben angesehen, sie sollte durch das Gesetz weder abgeschafft noch aufgewertet werden. Vielmehr wollte das Gesetz die Verbesserungen der sozial- und zivilrechtlichen Verhältnisse in der Prostitution zugunsten derjenigen Frauen und Männer verbessern, die freiwillig ihren Lebensunterhalt durch Prostitution bestreiten (BMFSFJ 2007). Dazu sollten jene rechtlichen Benachteiligungen von Prostituierten beseitigt werden, die aus der Bewertung der Prostitution als sittenwidriges und damit unwirksames Rechtsgeschäft (§ 138 BGB) folgten.

Mit der Rechtswirksamkeit des Geschäfts und der Möglichkeit, eine abhängige Beschäftigung anzunehmen, wurde auch der Zugang zur gesetzlichen Sozialversicherung (Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung) eröffnet. Mit diesem Schritt verband und erhoffte sich der damalige Gesetzgeber allerdings, dass ergänzende Regelungen im Gewerberecht geschaffen würden. Dies wurde jedoch versäumt, vor allem auf den Landesebenen und dann durch neue Mehrheitsverhältnisse im Bund, wodurch erhebliche Rechtsunsicherheiten und Kontrolllücken entstanden. Erst durch diese Weigerungen, sich mit dem Thema ernsthaft und fundiert im Gewerberecht auseinanderzusetzen, entstanden rechtsfreie Räume und unterschiedliche Rechtspraktiken in den Ländern und Kommunen.

Zugunsten des sexuellen Selbstbestimmungsrechts von Prostituierten wurde das Weisungsrecht von Arbeitgeber\_innen weitgehend eingeschränkt. Keine Prostituierte / kein Prostituiertes sollte aufgrund eines Weisungsrechts dazu verpflichtet werden können, gegen ihren/seinen Willen einen bestimmten Kunden bedienen oder bestimmte Sexualpraktiken ausüben zu müssen. Dafür wurden die Maßstäbe für die Auslegung der dirigistischen sowie der dirigierenden Zuhälterei neu justiert: „Arbeitet eine Prostituierte freiwillig in einem Bordell oder bordellähnlichen Betrieb, liegt allein in der Eingliederung in eine Organisationsstruktur durch Vorgabe von festen Arbeitszeiten, Einsatzorten und Preisen noch kein „Bestimmen“ im Sinne von § 181a Abs. 1 Nr. 2, 2. Alt. StGB vor.“<sup>8</sup> Dies gilt nicht nur bei legalen Beschäftigungsverhältnissen im Sinne von § 1 Prostitutionsgesetz, sondern auch dann, wenn dabei gegen sonstige Rechtsvorschriften etwa ausländerrechtlicher, steuerrechtlicher oder sozialversicherungsrechtlicher Art verstoßen wird.

Zudem darf der/die Bordellbetreiber\_in Art und Ausmaß der Prostitutionsausübung nicht vorgeben. Prostituierte müssen jederzeit kündigen können und sind berechtigt, sexuelle Handlungen abzulehnen. Sie dürfen auch keinem Direktionsrecht unterliegen, dass sie verpflichtet würde, bestimmte Kunden anzunehmen.

Nach Auffassung des Bundesgerichtshofes (BGH) ist diese Regelung dahingehend auszulegen, dass „das gesetzgeberische Ziel, die Prostitutionsausübung als sozialversicherungspflichtige Tätigkeit zu legalisieren und teilweise einem normalen Arbeitsverhältnis anzugleichen, berücksichtigt“ (BMFSFJ 2007: 42) wird. Ein weiteres wichtiges Ziel des Prostitutionsgesetzes war es, den „in diesem Bereich oftmals vorherrschenden kriminellen Begleiterscheinungen, die auch dem Bereich der Organisierten Kriminalität zugerechnet werden müssen, die Grundlage“ (BT-Drs. 14/5958: 4) zu entziehen. Die bestehenden geschäftlichen Beziehungen zwischen Prostituierten, Bordellbetreiber\_innen und sogenannten Zuhälter\_innen sollten klar definiert werden. Zu diesem Zweck hätten Rechte wie Pflichten zivilrechtlich definiert werden müssen, damit sie einklagbar werden. Das hätte ohne Zweifel kriminellen Machenschaften den Boden entzogen und Frauen wie Männer in ihrer Position stärken können. Leider wurden diese notwendigen Schritte nicht umgesetzt.

## Weitere bestehende Gesetze

Bereits die ersten Schritte einer verbesserten zivilrechtlichen Regelung geraten mit vielen bestehenden Gesetzen und Normen in Konflikt, die rund um die Prostitution bis heute bestehen und sie begrenzen. Einige

seien hier beispielhaft aufgeführt, auch um die Schwierigkeiten aufzuzeigen, die mit einer weiterführenden Einpassung in bestehende Regelungen einhergehen.

Wie oben beschrieben wurden zwar die Maßstäbe für Zuhälterei nachgebessert, der generelle Straftatbestand jedoch beibehalten (§ 181a Abs. 1 Nr. 2 StGB). Eine Person macht sich als Zuhälter\_in strafbar, wenn er/sie die Prostituierten in Abhängigkeit hält und in ihrer Selbstbestimmung beeinträchtigt. Die/der Prostituierte muss zu nachhaltiger Prostitutionsausübung angehalten werden (Arbeitszwang) oder in ihrer/seiner Entscheidungsfreiheit in sonstiger Weise nachhaltig beeinflusst werden. Dieser Straftatbestand lässt sich kaum genauer definieren. Er ist nur schwer nachweisbar und setzt voraus, dass Betroffene eine entsprechende Anzeige erstatten.

Zudem gibt es durchaus korrekte 'Zuhälter\_innen', die sich manchmal kaum von durchschnittlichen Geschäftsleuten, Ehepartner\_innen oder Freund\_innen unterscheiden. Die Grenzen sind fließend: Wann ist die Tätigkeit nur abgestimmt und verabredet? Bis wohin geht es um einen inneren Druck zum Geldverdienen, ab wann fängt der äußere Druck oder gar Zwang an? Diese Situation ist häufig schwer von außen einzuschätzen.

Unverändert geblieben ist auch der Straftatbestand der Jugendgefährdenden Prostitution (§ 184f StGB). Demnach darf in der Nähe einer Schule oder von anderen Örtlichkeiten, die zum Besuch durch Personen unter achtzehn Jahren bestimmt sind, niemand der Prostitution in einer Weise nachgehen, die diese Personen sittlich gefährden. Das Tatbestandsmerkmal 'unsittlich' ist im hohen Maße uneindeutig und von gesellschaftlichen Normen sowie individuellen (Moral-)Vorstellungen abhängig, die sich je nach Region und Familie unterscheiden können. Damit sind sie schwer zu fassen oder zu überprüfen.

Der Tatbestand der jugendgefährdenden Prostitution wäre etwa erfüllt, wenn Prostituierte vor einer Schule, vor Jugendeinrichtungen oder Kindertagesstätten erheblich sittlich gefährdend auftreten. Zum anderen müssten sie durch ihr Auftreten und Verhalten die Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen beschädigen bzw. behindern. Beides wäre nachzuweisen.

Unverändert sind zudem einige Gesetze, die als Verstöße gegen die öffentliche Ordnung, d.h. als Ordnungswidrigkeiten gefasst werden. Darunter fallen Regeln, deren Befolgung nach den allgemeinen Sitten- und Moralvorstellungen der Mehrheit der Bevölkerung für ein gedeihliches Zusammenleben unabdingbar ist, z.B. unzulässiger Lärm (§ 117 OWiG) oder anstößige und belästigende Handlungen (§ 119 OWiG).

Auch hier handelt es sich wieder um schwierig zu erfassende und zu definierende Sachverhalte. Es gibt keine explizite Formulierung dessen, was es heißt, sich öffentlich grob anstößig zu verhalten oder zu wirken. Die öffentliche Ordnung steht für das allgemeine (Rechts-)Empfinden der Mehrheit; eine Art kollektive Übereinkunft darüber, was der Mehrheit als anstößig oder belästigend gilt. Sie ist durch die vorherrschenden Vorstellungen, z.B. über Ruhe, Verhalten und Kleidung in der Öffentlichkeit geprägt und unterliegt steter Veränderung. Der Umgang mit Prostitution, insbesondere im öffentlichen Raum, ist in besonderem Maße von diesen Vorstellungen abhängig. Über sie müsste nachhaltiger in einem gesellschaftspolitischen Rahmen diskutiert werden – jenseits rechtlicher oder polizeilicher Durchsetzung.

Weiterhin gelten auch die Sperrgebietsverordnungen. Mit diesem Instrument wird festgelegt, wo und wann Prostitution stattfinden darf (Toleranzzonen) und wo nicht (Sperrbezirke/Sperrgebiete). Die Festlegung, an welchen Orten oder zu welchen Zeiten die Ausübung der Prostitution verboten ist (§ 184e StGB - Ausübung der verbotenen Prostitution), erfolgt durch die Landesregierungen oder wird durch sie an Städte und Kommunen übertragen. So umschreiben beispielsweise geltende Sperrgebietsverordnungen deutscher Städte die Toleranzzonen, teilweise mit Zeiten, durch Aufzählung der betroffenen Straßen und Wege und sind im Grundprinzip städtische oder kommunale Steuerungsinstrumente hinsichtlich der Prostitution. Sie gelten heute in nahezu allen deutschen (Groß-)Städten, lediglich Berlin und Rostock verfügen seit Anbeginn über keine Sperrgebietsverordnungen. Die ihnen zugrundeliegende Strafrechtsnorm bezieht sich jedoch auf die sexuelle Selbstbestimmung. Die üblicherweise genutzten Instrumente, z.B. das Gewerbe- und Baurecht, das Städten und Gemeinden zur Verfügung steht, werden bisher kaum oder gar nicht genutzt. Wenn sie zur Anwendung kommen, werden sie nahezu ausschließlich repressiv gehandhabt, da es keine einheitliche rechtliche Ausgestaltung dazu gibt.

In den Bundesländern bestehen darüber hinaus Polizeigesetze, welche die verschiedensten polizeirechtlichen Eingriffsbefugnisse festlegen. Sie sehen in der Regel besondere Eingriffsbefugnisse an sogenannten 'kriminalitätsbelasteten Orten' vor. Zur Gefahrenabwehr und Verhinderung von Straftaten können dann

beispielsweise ohne Anlass Personen angehalten, nach Personalien befragt oder durchsucht werden. Die Festlegung dieser Orte erfolgt, so heißt es seitens der Polizeibehörden auf mündliche Nachfragen, aufgrund der Häufigkeit von Straftaten, der Schwere der Taten und des öffentlichen Umfelds. Orte wo Prostitution stattfindet, gelten gemeinhin als kriminalitätsbelastet – wegen der sogenannten kriminellen Begleiterscheinungen. Inwieweit diese überhaupt mit der Prostitution an sich und ihren vielfältigen Ausprägungen zu tun haben, bleibt fraglich. In Berlin-Schöneberg ist beispielsweise die Gegend rund um die Kurfürstenstraße als ein gefährlicher Ort gekennzeichnet – auch wenn sich in der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) keine Zahlen finden lassen, die das rechtfertigen würden.

Angesichts dieser bestehenden Gesetze und der faktisch engmaschigen und alltäglichen Überprüfungen des Prostitutionsgewerbes erscheinen Klagen über seine Unkontrollierbarkeit mehr als irritierend.

Wichtigste Zielsetzung des Prostitutionsgesetzes war es, die Tätigkeit von Prostituierten in geordnete Beschäftigungsverhältnisse münden zu lassen, ihre Abhängigkeit von Zuhälter\_innen und anderen zu reduzieren und ihre Arbeitssituation hinsichtlich gesundheitlicher und hygienischer Rahmenbedingungen zu verbessern. Alle hierzu bereits bestehenden Gesetze und Regelungen hätten entsprechend diskutiert, verändert und angepasst werden müssen.

Richtig ist: Das Prostitutionsgesetz selbst enthält keine positiven Regelungen bezüglich der Arbeitsbedingungen. Der Gesetzgeber ging offensichtlich davon aus, dass mit „der Abkehr vom Sittenwidrigkeitsverdikt der Weg für die Anwendung anderer, bereits bestehender Rechtsmaterien auf die Prostitution freigemacht würde“. (BMFSFJ 2007:62). So erhoffte man sich mit einer Anwendung des Gaststätten- und Gewerberechts und den damit verbundenen Anforderungen an Betreiber\_innen und Betriebsstätten eine „Aufhellung des Milieus“ sowie langfristig auch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten. Des Weiteren bestand die Vorstellung, dass „mit einer Überführung von Prostitutionsstätten ins 'legale Hellfeld' auch die Anwendung der Maßstäbe des Arbeits-, Gesundheits- und Unfallschutzes eine allmähliche Veränderung bewirken würde“ (BMFSFJ 2007:63).

„Hieraus ergibt sich zweifelsfrei, dass eine Auswirkung des ProstG auf das Gaststätten- und Gewerbeamt vom Gesetzgeber beabsichtigt und als eindeutige rechtliche Konsequenz angesehen wurde. Dieser Sichtweise haben sich die gewerberechtliche Praxis und Literatur nach Inkrafttreten des ProstG jedoch nur teilweise angeschlossen, vielmehr wurde von Teilen der Literatur und der Praxis vertreten, dass sich an der gewerbe- und gaststättenrechtlichen Einordnung von Prostitution als unsittlich und sozialwidrig nichts verändert habe“ (BMFSFJ 2007:66). Somit konnte sich, was die strukturellen Arbeitsbedingungen und die Ausbeutung in der Prostitution angeht, nicht wirklich etwas verbessern. Hier will das neue Gesetz angeschlossen.

Um dieses Ziel zu erreichen, ist grundsätzlich eine klare Trennung der Tatbestände zum Schutz vor Arbeitsausbeutung und der Klärung arbeitsrechtlicher Gegebenheiten einerseits sowie zum Schutz der sexuellen Selbstbestimmung andererseits erforderlich. Häufig werden diese beiden zu schützenden Rechtsgüter – die individuelle Freiheit und die sexuelle Selbstbestimmung – unzulässiger Weise miteinander vermengt. Das betrifft etwa den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung (§232 StGB) oder den Schutz vor der nicht näher definierten, nebulösen „Zwangsprostitution“. In der Folge werden strukturelle, ökonomische Arbeitsausbeutung und sexualisierte Gewalt im Kontext von Prostitution häufig vermischt. Damit sind die Ursachen, die unterschiedlichen Ausbeutungsformen, letztlich auch Opfer und Täter nicht mehr deutlich auszumachen; diese Straftaten bleiben schwer nachweisbar. Auf dieser Grundlage sind auch keine nachhaltigen Lösungsvorschläge mehr möglich, denn diese setzen fundierte Kenntnisse der doch komplizierten Sachlage voraus. Gesetze, die diese Schutzziele vermengen, müssen deshalb überarbeitet oder gegebenenfalls gestrichen werden.

## Menschenhandel

Auffällig ist auch, wie stark sich der Diskurs 'Sexarbeit' seit 2013 wieder mit dem der Migration und dem der 'Sicherheit' im öffentlichen Raum verknüpft und aufgeladen hat. So sei hier noch mal in Erinnerung gerufen, dass eine durch die CSU angestoßene Debatte im Vorfeld ihrer Jahresklausur 2013 um die sogenannte Armutsmigration im Zuge der EU-Osterweiterung starken Einfluss auf die Prostitutionsdebatte hatte. Anlass war die seit dem 1. Januar 2014 geltende volle Freizügigkeit, die innerhalb der EU ab dann auch für Rumän\_innen und Bulgar\_innen galt. Für die Behauptung, dass aus Bulgarien und Rumänien vor

allem Armutsflüchtlinge kämen, gab es jedoch keine Belege.<sup>13</sup> Der Sachverständigenrat für Integration und Migration wies in seinem Jahresgutachten (2013) darauf hin, dass der Anteil der eingewanderten Hochqualifizierten aus Bulgarien und Rumänien im Alter von 25 bis 44 Jahren mit 20,9 Prozent über dem der Mehrheitsbevölkerung (18,1 Prozent) im gleichen Alter liegt. Die Bundesregierung<sup>14</sup> rechnete nach den Erfahrungen mit der bisherigen Arbeitnehmerfreizügigkeit der EU-8-Staaten nicht damit, "dass erhebliche Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt hervortreten werden" (ebd.: 6). Die Arbeitslosenquote unter den erwerbsfähigen Bulgar\_innen und Rumän\_innen lag nach ihren Angaben Mitte 2013 bei rund 7,4 Prozent und damit unter dem der ausländischen Bevölkerung (15 Prozent) und sogar unter dem Wert der Gesamtbevölkerung (7,7 Prozent; ebd. 13, 14).

Ausgangspunkt dieser Debatte waren vor allem Herausforderungen, vor denen sich die Kommunen angesichts einer stärkeren Zuwanderungen von Roma aus diesen Ländern sahen. Die Gruppe der Roma wird in beiden Ländern stark diskriminiert, was u.a. zu fehlenden Ausbildungen und schwierigen Zugängen zum Arbeitsmarkt führt. In Deutschland finden sie meist Arbeit im Niedrig-Lohnsektor, einige von ihnen auch in der Prostitution. Auffällig wurden diese Veränderungen neben einer sichtbaren Wohnungsproblematik (Stichwort: Spekulations-/Schrottimmobilien, Überbelegungen, Mietwucher) insbesondere auf den sichtbaren Straßenstrichen. Diese Entwicklung setzte die Debatte um Armutsmigration, Armutsprostitution und Menschenhandel in Gang und gipfelte in den Aussagen, dass Europa eine Drehscheibe für Menschenhandel und Deutschland das Bordell Europas sei (z.B. Bild 6.9.2014, taz.de 29.9.2015). Zudem erschien der Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des 2001 verabschiedeten Prostitutionsgesetzes, in dem Nachbesserungen verlangt wurden. Schließlich trat Alice Schwarzer mit ihrem Buch „Prostitution – ein deutscher Skandal“ auf den Plan, einer Streitschrift gegen die Legalisierung der Prostitution. All das führte zu jenem politischen Handlungsdruck, der dem neuen Gesetzentwurf zugrunde liegt.

## Gesetzlicher Rahmen und seine Folgen

Menschenhandel ist nach dem Strafgesetzbuch (§232/233 StGB) definiert. Er umfasst dort die strukturell-ökonomischen Rahmenbedingungen von Arbeit. Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung (§232 StGB) liegt dann vor, wenn eine Zwangslage oder die sogenannte auslandsspezifische Hilflosigkeit von Menschen ausgenutzt werden, entweder um sie in die Prostitution zu bringen oder sie durch sexuelle Handlungen auszubeuten oder wenn sie daran gehindert werden, die Prostitution aufzugeben.

Menschen können auf verschiedene Weise zum Opfer von Menschenhandel werden. Entgegen der weit verbreiteten und in den Medien überwiegenden Darstellung werden viele Frauen in ihren Herkunftsländern explizit für die Tätigkeit in der Prostitution angeworben oder migrieren selbst hierher. Sie erwarten allerdings häufig Arbeitsbedingungen, die sie in Deutschland in der Form nicht vorfinden. So erhalten manche nur einen geringen Teil des verdienten Geldes und können nicht frei über ihre Arbeitszeiten bestimmen. Manche haben kaum Einfluss auf die Auswahl von Kunden oder Sexualpraktiken. Teilweise besteht in den Prostitutionsbetrieben ein willkürliches und einseitig verordnetes Regelsystem, bei dem Verstöße mit Geldstrafen belegt werden. All dies verstärkt die finanzielle Abhängigkeit der Frauen. Manchen wird mit der Offenlegung ihrer Tätigkeit in ihren Herkunftsländern gedroht. Aufgrund der häufig schwierigen ökonomischen Situation in den Herkunftsländern bietet die Prostitution in Deutschland – selbst unter ausbeuterischen Bedingungen – jedoch teilweise bessere Verdienstmöglichkeiten (vgl. dazu u.a. Bundeskriminalamt 2012, Rabe 2013).

Häufig wird davon ausgegangen, dass aufgrund der Rahmenbedingungen keine Zustimmung zur Arbeit in der Prostitution erfolgen und bestehen kann, d.h. dass jede ausländische Frau bloßes Opfer ihrer Verhältnisse sei, keine Alternativen bestanden hätten und sie sich nicht für diese Tätigkeit freiwillig hätte entscheiden können. Dem ist mitnichten so. Die Grenzen zwischen Arbeitsmigration und Menschenhandel sind oft fließend. Momente des Zwangs und der Täuschung müssen hinzukommen. Das Tatbestandsmerkmal der sexuellen Ausbeutung bezieht sich jedoch vor allem auf das sexuelle Selbstbestimmungsrecht, und nicht auf das Recht auf angemessene Arbeitsbedingungen und Entlohnung – obwohl dies der Realität vieler in der Prostitution arbeitender Migrant\_innen besser entspräche. Deshalb ist es grundsätzlich auch nicht möglich, einen angemessenen Verdienst einzuklagen, wie dies z.B. bei anderen ausbeuterischen Tätigkeiten möglich ist. Weitere Elemente des Menschenhandels sind die Täuschung über die wahren Bedingungen der Arbeit,

der Autoritätsmissbrauch und die Schuldknechtschaft. Menschenhandel ist nur nachweisbar, wenn sich die Betroffenen zu entsprechenden Aussagen entschließen und als Zeug\_innen zur Verfügung stehen. Die meisten migrierten Sexarbeiter\_innen haben sich bewusst für diese Tätigkeit entschieden. Die Prostitution mit ihren niedrighschwelligem Zugängen stellt für sie eine Verdienstmöglichkeit dar, mit der sie für sich und ihre Familie den Lebensunterhalt verdienen können (vgl. Rabe 2013). Sie leiden unter den strukturellen, d.h. ausbeuterischen und wenig regulierten Arbeitsbedingungen. Die Entscheidung als Prostituierte\_r zu arbeiten, ist durchaus eine riskante Entscheidung, nur liegen die Ursachen hierfür auch im unzureichenden arbeitsrechtlichen Schutz für legale sexuelle Dienstleistungen (das gilt erst recht für illegalisiert hier arbeitende Menschen).

Die Ursachen für Menschenhandel und seine Ausbeutungsformen sind vielfältig. Ermöglicht und begünstigt wird das Ganze durch restriktive Zuwanderungs- und Arbeitsmarktpolitiken und ein wirtschaftliches Gefälle zwischen den Ländern. Die Arbeitsmigration ist auf die prekäre Situation im Heimatland zurück zu führen, auf die steigende Verantwortung der Frauen für das wirtschaftliche Überleben ihrer Familien, auf die Möglichkeiten, die sich in den Ländern des Nordens/Westens bieten und auf die Nachfrage nach billigen Arbeitskräften in den Metropolen.

Letztendlich sind der persönliche Mut und die Risikobereitschaft der einzelnen Menschen für die (Arbeits-)Migration ausschlaggebend. Die Motivation, in Deutschland zu leben und zu arbeiten, ist unterschiedlich. Die meisten von ihnen wollen nur für eine bestimmte Zeit hier arbeiten, um ihre ökonomische Situation und die der Familie im Herkunftsland zu verbessern. Andere hoffen, sich hier ein besseres Leben aufbauen zu können.

Laut Lagebericht des Bundeskriminalamts waren etwa ein Drittel (36 Prozent in 2010, 27 Prozent in 2011 und 30 Prozent in 2012) der Betroffenen von Menschenhandel zum Zeitpunkt ihrer Anwerbung mit der Ausübung der Prostitution einverstanden. Hauptsächlich wurden sie in Bars und Bordellen, Wohnungen oder im Bereich der Straßenprostitution angetroffen. "Das Bild des in Deutschland festgestellten Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung hat sich in den letzten Jahren nicht wesentlich verändert. In Deutschland werden jährlich rund 500 Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung geführt. Die Mehrzahl der ausländischen Opfer stammt aus EU-Mitgliedstaaten und besitzt somit eine legale Aufenthaltsmöglichkeit in Deutschland." (BKA 2012:10) Bei rund einem Drittel der Verfahren wurden Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung ermittelt. Bei den Tätern zeigt sich im Lagebericht, dass sie überwiegend in kleineren Gruppen operieren, die sich jedoch hinsichtlich ihres Organisationsgrades und ihrer Ausprägung von Hierarchien sehr unterscheiden (siehe auch Herz 2005). In der Regel sind die Gruppenmitglieder familiär oder durch die gleiche regionale Herkunft verbunden. Diese persönliche Verbundenheit wirkt sich insofern auf das Ermittlungsverfahren aus, als gerade eingewanderte Personen während der Migration stark auf ihr familiäres Umfeld angewiesen sind und sich nach außen erst einmal wenig öffnen. Auch ist das Vertrauen in die staatlichen Behörden, aufgrund von Diskriminierungen und schlechten Erfahrungen im Heimatland, meist sehr gering.

Eine Konzentration auf mehr Strafverfolgung und Kriminalisierung scheint nicht zielführend zu sein, zumal die Mehrzahl der Betroffenen (51% in 2012) von sich aus oder in Begleitung anderer Personen (37% in 2012) zur Polizei gingen. 24% von ihnen nahmen im Jahr 2012 über Beratungsstellen Kontakt auf (BKA 2012:6). Die Verbesserung der Lage aller Prostituierten wäre offenkundig ein sinnvollerer Ansatz, um den Zwang in der Prostitution zu vermindern. Menschenhandel sollte immer – auch wenn es um Prostitution geht – als eine Form des Missbrauchs der Arbeitsmigration begriffen werden. Die Tätigkeiten, in denen Betroffene ausgebeutet werden, sind dabei vielfältig und beschränken sich nicht nur auf Branchen wie die Prostitution. Für Außenstehende ist selbst mit Kenntnissen über das Arbeitsverhältnis und die Rahmenbedingungen Menschenhandel oft nicht erkennbar. Die Opferidentifikation stellt selbst für die Polizei ein gravierendes Problem dar. Anzeichen dafür können u.a. sein: fehlender Pass, fehlende finanzielle Mittel, keine Sprachkenntnisse, keine Kenntnisse ihrer Rechte, keinen Zugang zum Hilfesystem, keine weiteren soziale Kontakte, Spuren von Misshandlungen, Erscheinungsbild und Verhalten. Alle diese Merkmale sind mögliche Indikatoren, aber keine hinreichenden Bedingungen für Menschenhandel. Ausbeutung stellt grundsätzlich ein arbeits- oder zivilrechtliches Problem dar. Eigentlich ist jede Form der ausbeuterischen Prostitution und ausbeuterische Zuhälterei verboten, denn Verträge sind nichtig, wenn sie verbotene Ziele verfolgen. Legt man mit Monika Frommel (2007:17) noch "den Maßstab des § 291 StGB zugrunde, wonach ein krasses Missverhältnis von Leistung und Gegenleistung Kern der Strafbarkeit ist,



dann wäre bei einer zivilrechtlichen Inhaltskontrolle lediglich zu prüfen, was die Leistung und was die Gegenleistung war und ob diese in einem noch tolerierbaren Verhältnis zueinander stehen". Frommel verweist zudem auf die Tatbestände der Wucherei und der Erpressung, mit denen sich die (gewaltsame) Durchsetzung unrechtmäßiger Forderungen abwehren lässt, z.B. bei Reisekosten oder Mietforderungen. Allerdings warnt sie zugleich davor, das Ganze allein mit dem Strafrecht lösen zu wollen. Die sei kaum machbar.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen prüft derzeit das Justizministerium, ob die Tatbestandsvoraussetzungen für den Menschenhandel nicht niedrigschwelliger gestaltet werden können, ob beispielsweise künftig auf die Anzeige der Betroffenen verzichtet werden kann und belastbare Ermittlungsergebnisse der Polizei hinsichtlich der sexuellen Arbeitsausbeutungen ausreichen, um Menschenhandel zur Anklage zu bringen. Dann würden Verurteilungen von Menschenhändlern und Zuhältern künftig nicht mehr daran scheitern, dass das Opfer nicht aussagt. Für andere Formen der Arbeitsausbeutung (§233 StGB) wird dies allerdings nicht diskutiert, auch hier können vielfältige Zwänge vorliegen, die Aussagen verhindern.

Über das tatsächliche Ausmaß von Menschenhandel gibt es weder national noch international belastbare Zahlen. Sie variieren je nach zugrunde gelegter Definition von Menschenhandel, d.h. der zu erfassenden Betroffenengruppen und je nach Berechnungsmethode. So steht auch die geringe Anzahl Betroffener, die im Rahmen von polizeilichen Ermittlungsverfahren identifiziert werden, in deutlichem Kontrast zu den medial favorisierten hohen Schätzwerten (siehe Rabe 2013). Diese Kluft wird immer wieder im Sinne der jeweiligen Überzeugungen genutzt: Entweder gilt sie als Beleg dafür, dass Menschenhandel kaum vorkommt; oder dass die Polizei keine Handhabe hat und die Strafgesetze verschärft werden müssen. Die schrittweise Öffnung des Arbeitsmarktes für EU-Bürgerinnen und -Bürger führte dazu, dass Staatsangehörige aus Bulgarien und Rumänien bis Ende 2013 keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Deutschland aufnehmen konnten. Sie konnten nur als Selbstständige tätig sein. Niedrig qualifizierte Frauen fanden somit kaum eine Beschäftigung, ihre Möglichkeiten zur Arbeitsaufnahme waren und sind stark eingeschränkt. Ein Großteil der polizeilich identifizierten Opfer von Menschenhandel kommt aus diesen Ländern. Wie schon beschrieben, wird der Menschenhandel vor allem durch restriktive Zuwanderungs- und Arbeitsmarktpolitiken<sup>21</sup> sowie das wirtschaftliche Gefälle zwischen den Ländern begünstigt.

Der Umgang mit den Opfern von Menschenhandel gestaltet sich schwierig: In vielen europäischen Ländern, so auch in Deutschland, existieren Zufluchtsorte (meist Wohnungen oder betreute Wohngemeinschaften), in denen Opfer von Menschenhandel nahezu vollständig geschützt sind. Sie werden häufig staatlich finanziert, ebenso die von NGOs betriebenen Anlaufstellen. Bedingung für eine befristete Aufenthaltsgenehmigung für Opfer von Menschenhandel in Deutschland ist aber, dass sie entscheidend beim Verfahren gegen Menschenhändler\_innen aussagen. Der Aufenthalt ist auf die Dauer des Verfahrens befristet, die Betroffenen erhalten keinen Zugang zum Arbeitsmarkt.

In Italien erhalten dagegen Betroffene von vornherein für sechs Monate eine Aufenthaltsgenehmigung, um sich zu stabilisieren. Diese kann dann auf zwei Wegen verlängert werden: über eine offizielle Anzeige gegen die Menschenhändler und die Bereitschaft, vor Gericht auszusagen; alternativ über den Besuch eines Integrationskurses, in dem Sprachunterricht und eine kurze Berufsausbildung absolviert werden. Wenn sich Betroffene danach in den Arbeitsmarkt integrieren, erlangen sie eine unbefristete Aufenthaltsgenehmigung. Diese Regelung hilft im Endeffekt auch bei Prozessen gegen Menschenhändler\_innen: Sie macht das häufig vorgebrachte Argument obsolet, die Betroffenen wollten sich durch ihre Aussagen nur einen Aufenthaltstitel 'erschleichen'.

Ein umfassender Opferschutz müsste bedingungslose und unbefristete Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse für die Opfer beinhalten. Es müssten zudem Arbeits- und Bildungsangebote für die Frauen geschaffen werden. Die bisherigen Maßnahmen gegen Menschenhandel beschränken sich dagegen auf:

- a) Grenzkontrollen,
- b) Kontrollen der Arbeitsaufnahme über Melde- und Beratungspflichten,
- c) Arbeitskontrollen,
- d) Abschiebung von Migrant\_innen, die keine Arbeitserlaubnisse vorweisen können,

e) befristete Aufenthaltsgenehmigung bei Zeugenaussagen und für die Dauer des Verfahrens.

Dies sind de facto Maßnahmen gegen eine geregelte, sicherere und legalisierte Arbeitsmigration.

Mögliche Ansätze

Der erste Schritt, um Menschenhandel nachhaltig zu begegnen, wäre eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der legal im Sexgewerbe arbeitenden Menschen. Ausbeutung lässt sich, so die Strafrechtlerin Monika Frommel, "nicht mit polizeilichen Mitteln feststellen, wenn Finanzämter untätig geblieben sind." (Frommel 2007:10) Ausbeutung kann von den zuständigen Behörden (die sich längst zuständig fühlen müssten) letzten Endes nur dann festgestellt werden, wenn Verträge bestehen, Bücher geführt werden und entsprechende Befugnisse zur Überprüfung bestehen. "Zwang in und Zwang zur Prostitution ist strafrechtlich verfolgbar, aber nur dann, wenn Prostituierte Anzeigen erstatten, was voraussetzt, dass die Rechtsstellung von Prostituierten der anderer ArbeitnehmerInnen/Selbständigen faktisch angenähert wird." (Frommel 2007:10) Weiterhin führt sie aus: "Der Straftatbestand der ausbeuterischen Prostitution läuft daher weitgehend leer, wenn dem strafrechtlichen Verbot keine verwaltungs- und zivilrechtlichen Pflichten zugrunde liegen, wenn also verwaltungsrechtliche Genehmigungen nicht zur Überprüfung der Arbeitsverhältnisse führen." (Frommel 2007:9) Um die Rahmenbedingungen zu verbessern, wäre ein durchdachtes Gesamtkonzept notwendig, das auch gewerberechtliche und bauordnungsrechtliche Veränderungen umfasst. Hier kann die geplante Erlaubnispflicht des neuen Gesetzes ein erster Schritt in die richtige Richtung sein. Dabei gilt es jedoch, die geplanten Änderungen radikal in bestehende Gesetze und Verordnungen einzugliedern, sie auszuformulieren, dafür zu sorgen, dass sich Behördenmitarbeiter\_innen fundiert damit befassen und keine neuen Spezialgesetze zu schaffen oder die Kontrolle wieder an die Polizei abzugeben.

Ziel wäre es, einen geregelten Markt zu schaffen, damit sich dort überhaupt Ausbeutung feststellen lässt.

Das kann aber nur sinnvoll in Angriff genommen werden, wenn man über zivilrechtliche Schutzrechte nachdenkt, z.B. die wirtschaftliche Bewegungsfreiheit. Sie ist laut Frommel (2007:15) "nicht erst dann verletzt, wenn die Prostituierte wegen zu hoher Abgaben nicht mehr aussteigen kann, sondern immer dann, wenn das Preis-Leistungs-Verhältnis erheblich gestört ist." Eine aktive Strategie gegen Ausbeutung kann nur zivilrechtlich greifen. Standards für angemessene Löhne und gewerbliche Mieten können nur hier gebildet werden. Es wären Zivilverfahren zu führen um zu klären, welche Verträge und Absprachen in den faktisch bestehenden Arbeitsverhältnissen gegen das Verbot der „Ausbeutung“ verstoßen und deshalb nichtig sind (§ 134 BGB). Hier gilt es die Rechte der Betroffenen zu stärken und das "Rotlicht" aus der Grauzone zu holen. Zum anderen müssen die Betroffenen über ihre Rechte aufgeklärt und als Rechtssubjekte ernst genommen werden. Zentral ist hierbei, dass sich eine Rechtssicherheit entwickeln kann, d.h. dass sie diese Rechte nicht nur kennen, sondern sie ihnen auch zur Verfügung stehen und sie diese bei Bedarf aktiv einfordern können. Dafür braucht es Vertrauen in einen funktionierenden Rechtsstaat und seine Vertreter\_innen. Und dafür braucht es die Gewissheit, nicht diskriminiert, stigmatisiert oder gegebenenfalls abgeschoben zu werden. Ein Registrierungs- und Beratungszwang steht dem entgegen; insbesondere auch dann, wenn eine solche Behörde die Anmeldung verweigern kann. Die Erfahrungen zeigen, dass ein Zwang zur Beratung nicht hilfreich ist, zumal noch völlig ungeklärt ist, welche Behörden diese Aufgabe übernehmen soll und wie der Datenschutz zu gewährleisten ist. Zudem besteht ein Netz aus Gesundheitsämtern, die bereits erfolgreich freiwillige Beratungen auf Grundlage des Infektionsschutzgesetzes anbieten, sowie ein Netz aus langjährig bestehenden Fachberatungsstellen. Beide Stellen leisten zudem aufsuchende Arbeit vor Ort.

Auch die professionelle Beratung für die Opfer von Menschenhandel bedarf einer Veränderung. Es ist längst offensichtlich, dass in diesem Kontext eine ausschließliche Orientierung an der sexuellen Ausbeutung im Sinne von sexualisierter Gewalt völlig unzureichend ist. Sexualisierte Gewalt liegt in einem Drittel der Fälle vor, dazu besteht ein kompetentes Beratungsnetzwerk. Die Lebens- und Arbeitssituation der Frauen und Männer, die nach Deutschland migriert und in der Prostitution tätig sind, ist unterschiedlich. Ihre Probleme haben vielfältige Ursachen, die nicht zwangsläufig in der Ausübung der Tätigkeit an sich liegen. Die vorhandenen Netzwerke und Bezüge der Frauen und Männer, d.h. ihre Ressourcen, sind stärker einzubeziehen. Das bedarf einer entsprechend differenzierten Herangehensweise, deren Ziel es sein muss, die Menschen zu ermächtigen, ihr Leben selbst gestaltend in die Hand nehmen zu können – jenseits von Vorstellungen und Vorgaben seitens der Mehrheitsgesellschaft oder (eigener) moralischer Betrachtungen. Dagegen reicht es nicht aus, sich auf die Erleichterung des Ausstiegs aus der Prostitution, die Bekämpfung

krimineller Erscheinungsformen (durch Anmelde- und Beratungspflicht) und die Kondompflicht für Kunden zu konzentrieren – ohne die Prostitution an das bestehende Gewerbe- und Zivilrecht anzupassen. Das geht an der Realität vieler Betroffenen vorbei. Das Recht des sexuellen Dienstleistungsgewerbes muss erst noch entwickelt und geschrieben werden. Das setzt allerdings voraus, dass man sich die strukturellen und ökonomischen Rahmenbedingungen genauer anschaut. Dazu müssen:

- die strukturellen (Arbeits-)Bedingungen von Prostituierten, die aus unterschiedlichen Ländern migriert sind und in den verschiedenen Prostitutionssegmenten arbeiten, berücksichtigt werden,
- die Fragen, was genau in der Prostitution wie stattfindet und
- wie sich darin genau Menschenhandel ausgestaltet, fundiert beantwortet und
- die Branche, d.h. Sexarbeiter\_innen, Bordellbetreiber\_innen und Expert\_innen gehört werden.

Es müssten Regulierungsstandards – wie in anderen Branchen auch – gemeinsam mit allen Beteiligten aus der Branche, den entsprechenden Verwaltungen und Politiker\_innen erarbeitet werden – auch um hier die Ausbeutung überhaupt erst einmal zu definieren. Diese Standards fehlen bis heute, auch wenn es bereits erste Versuche gab (siehe BMFSFJ 2012)<sup>22</sup>. Sich mit Menschen aus dieser Branche ernsthaft an einen Tisch zu setzen und gemeinsam gestaltend nach Lösungen zu suchen, scheint bis heute kaum denkbar – noch immer besteht hier ein starkes gesellschaftliches Tabu. Aber erst dann können fundierte Vorschläge für mehr Transparenz und eine bessere Regulierung gemacht werden, die rechtlich bindend, umsetzbar und länderübergreifend wirken können.

Fazit

'Deutschland: Bordell Europas' – so hieß es plakativ. Die nachfolgenden Debatten wurden vor allem über das vermeintlich unkontrollierte Ausmaß sexualisierter Gewalt und die Würde der Frauen geführt. Die ungerechten ökonomischen und sozialen Bedingungen im nationalen wie globalen Kontext, die unsicheren Zugangswege, die bestehenden Arbeitsausbeutung sowie die weiterhin bestehenden vielfältigen Diskriminierungen/Stigmatisierungen der (migrantischen) Sexarbeiter\_innen durch die Nicht-Umsetzung des ProstG blieben dagegen aus. Diese De-Thematisierungen zeigen deutlich, dass in diesem Kontext selbstverständlich von einer Gewalt gegen Frauen ausgegangen wird, die kaum mehr hinterfragt wird oder als hinterfragbar erscheint. So verwundert es auch nicht, dass sich die Diskussion in erster Linie um Kontrollstrukturen und -instanzen dreht und wenig über Maßnahmen zur Stärkung der Sexarbeiter\_innen selbst nachgedacht wird.

Das 'Hurenstigma', d.h. das Verheimlichen der Tätigkeit gegenüber Familie, Freund\_innen etc., ist für viele Sexarbeiter\_innen die größte Belastung im Zusammenhang mit ihrer Arbeit (vgl. P.G. Maciotti). Dies wird selten wahrgenommen. Insbesondere Migrant\_innen in der Sexarbeit sind durch Mehrfachdiskriminierungen belastet. Will man daran etwas ändern, wären folgende Fragen zu beantworten:

Wie sind die Arbeitsbedingungen tatsächlich? Was halten Sexarbeiter\_innen selbst für gute Arbeitsbedingungen?

Wie werden die Gesetze auf Länder- und kommunaler Ebene umgesetzt?

Wie sieht der Umgang von Polizei, Behörden und Institutionen mit Sexarbeiter\_innen aus (z.B. Menschen-/Rechtsverletzungen bei Razzien, unzulässige Datenweitergaben etc.)?

Als Vorbild der Prostitutionsgesetzgebung könnte man das neuseeländische Modell heranziehen.

Prostitution wurde hier mit dem Prostitution Reform Act in das Arbeitsrecht integriert. Bei diesem Prozess war das nationale Sexarbeiterinnen-Kollektiv NZPC von Anbeginn eingebunden. (New Zealand Government 2008) Das Gesetz etablierte eine Anlauf- und Schlichtungsstelle, die sich gleichermaßen um Sexarbeiter\_innen wie Betreiber\_innen kümmert. Die Polizei hat keinen Zugriff auf Bordelle, dies ist anderen Instanzen vorbehalten.

Der gegenwärtig in Deutschland verfolgte Ansatz führt, so sollte deutlich geworden sein, nicht zu einer Verbesserung der Menschen- und Frauenrechte in der Sexarbeit, sondern schwächt die Position derjenigen, die vermeintlich besser geschützt werden sollen. Indem die Versicherheitlichung und die Kriminalisierung mit Sondergesetzen im Bereich der Prostitution (wieder) Einzug hält, wird das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit selbst weiter ausgehöhlt. Damit wird letztlich das Vertrauen der Betroffenen in einen rechtlichen Schutz weiter unterminiert, da ihre Kontrolle und nicht die Stärkung ihrer Rechte im Vordergrund stehen. Schließlich werden damit auch die Grenzen zwischen Devianz, Sittenwidrigkeit und

Kriminalität unmerklich neu justiert und jene Grauzonen wieder geschaffen, in denen das dann vorzufinden ist, was man vermeintlich bekämpfen wollte: Ausbeutung, Zwang und Gewalt.

Die mediale wie politische Mobilisierung dieser Rechtsinstrumente gegenüber den Sexarbeiter\_innen kann durchaus als eine Form der Unterdrückung alternativer Formen der Arbeitsmigration und Lebensführung gedeutet werden. Staatliche Repression ist jedoch keine sinnvolle und nachhaltige Antwort auf solch divergierende Haltungen und nicht gelöste gesellschaftliche Widersprüche und Entwicklungen.

CHRISTIANE HOWE ist Soziologin und hat neben Forschungen zu Migration / Partizipation / Diskriminierungen mehrere empirische, qualitative Forschungsprojekte und Gutachten zu verschiedenen Feldern in der Prostitution entwickelt und durchgeführt, u. a. zum Prostitutionsgesetz, zu Geschlechterverhältnissen und Sexualität am Beispiel von Migrantinnen und ihren Kunden in der Prostitution, zum Wirkungsgefüge von Raum und Geschlecht am Beispiel des Frankfurter Bahnhofsviertels, zur Rolle von Kunden im Kontext von Menschenhandel und zum konflikthafte Verhältnis von städtischem Raum und Straßenprostitution. Zurzeit arbeitet sie an der Humboldt Universität zu Berlin ethnografisch zur polizeilichen Kriminalprävention und an der Universität Leipzig in einem Forschungsprojekt über Menschenhandel im Lichte institutioneller Praktiken. Kontakt: [howe@hu-berlin.de](mailto:howe@hu-berlin.de).

## Literatur

- Bundeskriminalamt (2011): Menschenhandel Bundeslagebild 2011. Wiesbaden
- Bundeskriminalamt (2012): Menschenhandel Bundeslagebild 2012. Wiesbaden
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ/2012): Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten - ein gangbarer Weg zur Verbesserung der Situation von Prostituierten und zur nachhaltigen Bekämpfung des Menschenhandels? Möglichkeiten und Grenzen des Gewerberechts: Schnittstellen zwischen Gewerbe- und Polizeirecht. 2. Auflage. Rostock
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ/2007): Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelungen der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz - ProstG). Osnabrück
- Bundesrat Beschluss (2014): Entschließung des Bundesrates – Maßnahmen zur Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten. Drucksache 71/14 (B)
- Deutscher Bundestag (2001): Gesetzentwurf zur Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation der Prostituierten von den Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen. Drucksache 14/5958, 14. Wahlperiode
- Deutscher Bundestag (2013): Soziale Rechte bulgarischer und rumänischer EU-Bürgerinnen und -Bürger in Deutschland. Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke. Drucksache 18/223, 18. Wahlperiode
- Deutscher Juristinnenbund (djb/2015): Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (ProstSchG RefE)
- Frommel, M. (2005), Die Reform der Strafbarkeit von Menschen- und Frauenhandel aus kriminologischer Sicht, in: Neue Kriminalpolitik, Heft 2, S. 75–61
- Frommel, M. (2007): Schutz der persönlichen und wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit von Prostituierten. Vortrag zum Strafverteidigertag am 24. März 2007 in Rostock
- Frommel, M. (2015): Prostitution: Moralstrafrecht reloaded. Kommentar (Zugriff 18.11.2015: [http://www.novo-argumente.com/magazin.php/novo\\_notizen/artikel/0001598](http://www.novo-argumente.com/magazin.php/novo_notizen/artikel/0001598))
- Gerheim, U. (2012): Die Produktion des Freiers. Macht im Feld der Prostitution. Eine soziologische Studie. Bielefeld
- Grenz, S. (2007): Unheimliche Lust. Über den Konsum sexueller Dienstleistungen. 2. Auflage. Wiesbaden
- Helfferrich, C./Kavemann, B./Rabe, H. (2010): Determinanten der Aussagebereitschaft von Opfern des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung. Eine qualitative Opferbefragung. Köln
- Herz, A. L. (2005): Menschenhandel. Eine empirische Untersuchung zur Strafverfolgungspraxis. Berlin
- Howe, C. (2006): Bilderwelten - Innenwelten. Prostitution und das Verhältnis der Geschlechter. In: Mythos Europa - Prostitution, Migration, Frauenhandel. Osteuropa, 56. Jg., Heft 06. Berlin
- Howe, C. (2007): Männer(bilder) im Rahmen von Prostitution – die Konstruktion des Freiers. In: Luedtke, Jens/Baur, Nina (Hrsg.) (2007): Was macht den Mann zum Mann. Beiträge zur Konstruktion von

Männlichkeiten in Deutschland. Leverkusen

Howe, C. (2011): Nachbarschaften und Straßen-Prostitution – Konfliktlinien und Lösungsansätze im Raum rund um die Kurfürstenstraße in Berlin. Im Auftrag des Bezirksbürgermeisters von Tempelhof-Schöneberg, unter Mitarbeit von Milena Sunnus. Berlin

Howe, C. / Haug, G. / Hemmerich, R. (2012): Reise durch ein Viertel - 30 Menschen erzählen.

Nachbarschaft und Straßenprostitution - Wie geht das? Hrsg. vom Bezirksamt Tempelhof-Schöneberg von Berlin, Abt. Gesundheit, Soziales, Stadtentwicklung

Hydra Prostituiertenprojekt (1991): Freier. Das heimliche Treiben der Männer. Hamburg

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Hrsg./2013): Brücker, H./Hauptmann, A./Vallizadeh, E.

(2013): Zuwanderer aus Bulgarien und Rumänien - Arbeitsmigration oder Armutsmigration? Kurzbericht Nr. 16, Nürnberg

Jäkl, R. (1987): Vergnügungsgewerbe rund um den Bülowbogen-Schöneberg auf dem Weg nach Berlin - Streifzug durch die Geschichte der Großstadt-Prostitution. Hrsg: Bezirksamt Schöneberg von Berlin - Katalog zur gleichnamigen Ausstellung vom 5.7. - 16.8.1987 in der Ladenpassage Potsdamer Straße 131. Berlin

Kleiber, D. (1991): AIDS und Sextourismus. Hannover

Kleiber, D. (1994): Prostitutionskunden. Eine Untersuchung über soziale und psychologische Charakteristika von Besuchern weiblicher Prostituierten in Zeiten von AIDS. Baden-Baden

Langer, A. (2010): Auffallen ohne entdeckt zu werden. Interaktionen von Prostituierten und Freiern auf dem 'Drogenstrich'. In: Benkel, Th. (Hrsg.): Das Frankfurter Bahnhofsviertel - Devianz im öffentlichen Raum. Wiesbaden. S. 183-208

Löw, M./Ruhne, R.: Prostitution. Herstellungsweisen einer anderen Welt. Berlin 2011

Macioti, P.G. (2014): Liberal zu sein reicht nicht aus. Eine progressive Prostitutionspolitik muss das «Hurenstigma» ebenso bekämpfen wie die Kriminalisierung von Sexarbeit. Standpunkte 7/2014 der Rosa Luxemburg Stiftung

Meuser, M. (2000): Dekonstruierte Männlichkeit und die körperliche (Wieder-) Aneignung des Geschlechts. In: Koppetsch, C. (Hrsg.): Körper und Status. Zur Soziologie der Attraktivität. Konstanz

New Zealand Government (2008): Report of the Prostitution Law Review Committee on the Operation of the Prostitution Reform Act 2003, Wellington, <http://www.justice.govt.nz/policy/commercial-property-and-regulatory/prostitution/prostitution-law-review-committee/publications/plrc-report/documents/report.pdf>

Rabe, H. (2013): Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung in Deutschland. Aus: Das Parlament/ Beilage Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 9/25.2.2013, Thema: Prostitution (<http://www.das-parlament.de/2013/09/Beilage/003.html>). Berlin

Rothe, A. (1997): Männer, Prostitution, Tourismus, Wenn Herren reisen ... Münster

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2013): Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer. Berlin

Schmidt, A. (2015): Die Reform des Rechts der freiwilligen Prostitution, Kritische Justiz 2015, S. 159-174

Schmidt, G. / Strauß, B. (Hrsg./2002): Sexualität und Spätmoderne. Über den kulturellen Wandel der Sexualität, Gießen

Velten, D. (1994): Aspekte der sexuellen Sozialisation. Eine Analyse qualitativer Daten zu biografischen Entwicklungsmustern von Prostitutionskunden. Berlin

Wehrheim, J. (2004): Städte im Blickpunkt Innerer Sicherheit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 44/2004): Bürgerrechte und Innere Sicherheit, S. 21-27. Berlin

---

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/212-vorgaenge/publikation/prostitution-sex-arbeit-arbeitsausbeutung-menschenhandel-oder-kommerzialisierte-vergewaltigung-1/>

Abgerufen am: 02.10.2023