



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

# Auszug aus der Untersuchung „Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes“ Abschlussbericht

**Im Auftrag des Bundesministeriums für  
Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

Sozialwissenschaftliches Frauenforschungsinstitut, Freiburg  
Kontaktstelle praxisorientierte Forschung  
der Evangelischen Fachhochschule Freiburg  
Bugginger Straße 38  
79114 Freiburg

## **Projektleitung:**

Prof. Dr. Cornelia Helfferich

## **Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen;**

Dipl. Soz. Päd. Claudia Fischer

Prof. Dr. Barbara Kavemann

Dipl. Soz. Beate Leopold

Ass. jur. Heike Rabe

## **Unter Mitarbeit von:**

Dr. Margarete Gräfin von Galen, Rechtsanwältin

Dipl. Psych. Katja Grieger

## **IV Internationale Perspektive**

### **1 Unterschiedliche Modelle der Prostitutionspolitik**

Die Untersuchung stellt die Entwicklung und die ersten Erfahrungen mit der Umsetzung des ProstG in Deutschland in einen Vergleich mit unterschiedlichen oder ähnlichen Entwicklungen in anderen europäischen Ländern, um zu prüfen, ob auf diesem Wege für die hiesige Praxis gelernt werden kann.

Bei der gesetzlichen Regelung von Prostitution gehen europäische Länder unterschiedliche Wege. Die folgenden drei Beispiele – Niederlande, Schweden und Österreich – wurden ausgewählt, da das Gesetz in den Niederlanden der deutschen Gesetzesreform voranging, in die gleiche Richtung geht und bereits evaluiert wurde, die Gesetzgebung in Schweden einen konträren Kurs einschlägt und die Gesetzeslage in Österreich derjenigen vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes in Deutschland ähnlich ist.

#### **1.1 Die gesetzliche Regelung der Prostitution in den Niederlanden und ihre Auswirkungen**

##### **1.1.1 Verständnis von Prostitution und Zielsetzung der Gesetzgebung**

Am 1. Oktober 2000 wurde in den Niederlanden das seit 1912 bestehende allgemeine Verbot von Bordellen aufgehoben. § 250 des Niederländischen Strafgesetzbuchs wurde dementsprechend geändert. Das Bordellverbot wurde entfernt und die ebenfalls in diesem Paragraphen (§ 250a) geregelte Strafbarkeit unfreiwilliger Prostitution und des Missbrauchs von Minderjährigen wurde verschärft.<sup>493</sup> Es wurde zur Regulierung der Prostitution kein Gesetz auf nationaler Ebene für erforderlich gehalten, sondern in die Entscheidungsbefugnis der Kommunen gelegt, einen rechtlichen Rahmen für die Regulierung der Prostitution zu erarbeiten, da die Erlaubniserteilung durch die Gemeindeverwaltung kein solches Gesetz benötigt.<sup>494</sup>

„Das Bordellverbot war 1911 eingeführt worden. Das damalige Hauptziel war, die Prostituierten vor Ausbeutung zu schützen. In den letzten 50 Jahren hatte der niederländische Staat die Ausübung dieses Gewerbes immer offener geduldet. So wurde nicht gegen Bordelle und Sexclubs vorgegangen, solange dort keine kriminellen Handlungen stattfanden und die öffentliche Ordnung nicht gestört wurde. Die Niederlande haben sich entschieden, den Buch-

---

<sup>493</sup> Daalder 2004, S. 8

<sup>494</sup> Report 2004, S. 31

staben des Gesetzes der Wirklichkeit anzupassen, um die Missstände in der Prostitution beheben zu können.<sup>495</sup>

In den Niederlanden wird Prostitution als Verkauf sexueller Dienstleistungen und damit als eine Form der Erwerbstätigkeit verstanden. Es wird zwischen freiwilliger Prostitution, die akzeptiert ist, und erzwungener Prostitution, deren Opfer gesellschaftlichen Schutz und Unterstützung erhalten sollen, unterschieden und dementsprechend Minderjährigen die Prostitutionsausübung nicht zugestanden. Zwangsprostitution wird als organisierte Kriminalität verstanden. Die Gesetzesreform hatte zum Ziel, einerseits Prostitution durch Legalisierung zu regulieren und andererseits unerwünschte Begleiterscheinungen der Prostitution stärker zu kriminalisieren.

Es wurden seitens des Justizministeriums sechs Hauptziele formuliert:

- 1) Bessere Kontrolle und Regulierungsmöglichkeiten der legalen Prostitution und ihrer Standorte durch die Vergabe von Konzessionen für den Betrieb entsprechender Einrichtungen;
- 2) Eingrenzung der illegalen Prostitution/Verbesserung der Bekämpfung von Ausbeutung und Zwangsprostitution;
- 3) Schutz der Minderjährigen vor sexueller Ausbeutung;
- 4) Rechte der Prostituierten sichern und durchsetzen;
- 5) Entflechtung der Prostitution und ihrer kriminellen Begleiterscheinungen;
- 6) Zurückdrängen der Prostitution illegal Eingewanderter bzw. Personen ohne gültige Aufenthaltsgenehmigungen.<sup>496</sup>

### **1.1.2 Gesetz zum Erwerb sexueller Dienstleistungen und zur Prostitution**

Im Zentrum des niederländischen Gesetzes steht nicht Strafverfolgung, sondern die Kontrolle der Prostitutionsbetriebe durch Polizei und Kommunalverwaltungen. Prostitution ist in bestimmten Grenzen erlaubt: in anerkannten Bordellen, in bestimmten Toleranzzonen und in anderen Bereichen, in denen sie keine Störung von Recht und Ordnung darstellt. Die Konzessionierung von Bordellen beinhaltet die Anmeldung bei und Kontrolle durch kommunale Behörden bezüglich Gesundheit, Sicherheit, Brandschutz, Buchführung und Bilanzen sowie Aufenthaltsstatus und Volljährigkeit der dort tätigen Prostituierten. Gleichzeitig wurde die Verfolgung von Ausbeutung, Menschenhandel und Zwangsprostitution verstärkt und der Strafraum erhöht.<sup>497</sup>

Prostitution wurde offiziell als Erwerbstätigkeit anerkannt. In der Prostitution kann in abhängigen Beschäftigungsverhältnissen und selbstständig gearbeitet werden. Es gibt keine Verpflichtung, Arbeitsverträge abzuschließen, die selbstständig tätigen Prostituierten mieten wie in Deutschland auch ihre Zimmer. Die Behörden können allerdings kontrollieren, ob tatsäch-

---

<sup>495</sup> FAQ Prostitution 2004, S. 4

<sup>496</sup> Daalder 2003, S. 2; Report 2004, S. 28

<sup>497</sup> Daalder 2004, S. 18ff

lich kein Beschäftigungsverhältnis vorliegt.<sup>498</sup> Bezüglich der Absicherung bei Arbeitslosigkeit herrscht strikte Gleichbehandlung: Prostituierte haben in diesen Fällen Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn sie unverschuldet ein versicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis verlieren. Dies gilt nicht für Aussteigerinnen und Aussteiger, die dann Sozialhilfe beantragen müssen.

Auch in den Niederlanden will das Gesetz den Schutz der Prostituierten sichern. „Sie können u. a. folgende Bedingungen stellen: Die Prostituierten dürfen nicht gezwungen werden, mit den Freiern alkoholische Getränke zu konsumieren, ungeschützten Sex zu praktizieren oder bestimmte sexuelle Handlungen vorzunehmen, Gesundheitsdienst und Interessenvertretungen müssen ungehinderten Zugang zu den Betrieben haben.“<sup>499</sup>

### *Das Verfahren der Lizenzierung*

Den Kommunen kommt in der Praxis eine Schlüsselstellung zu. Sie können Richtlinien für die Lizenzierung legaler Formen der Prostitution in ihrer Gemeindeordnung beschließen. Diese Richtlinien werden im Rahmen regelmäßiger Beratungen zwischen dem Bürgermeisteramt, der Staatsanwaltschaft und der Polizeidirektion ausgearbeitet und schriftlich festgelegt. Die meisten Städte und Gemeinden, die solche Verfahren eingeführt haben, regeln damit die Lizenzierung von Bordellen. Unterschiede bestehen z. B. darin, ob neben den Bordellen auch Wohnungsprostitution und Escort-Service lizenziert wurden.

Die Polizei kontrolliert im Auftrag der Gemeinden die Lizenzierungsvoraussetzungen der Bordellbetriebe. Die Ausübung der Aufsicht durch die Verwaltung und die polizeilichen Kontrollen fallen zusammen. Die Polizei kontrolliert die Einhaltung der Vorschriften und überprüft die Betriebe bezüglich der Beschäftigung von Migrantinnen und Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus oder Minderjährigen. Prostituierte, die in lizenzierten Betrieben arbeiten, werden steuerlich erfasst, denn hier dürfen sie nur mit Angabe ihrer Steuernummer tätig werden.

Werden bei Kontrollen Migrantinnen und Migranten ohne legalen Aufenthaltsstatus oder Minderjährige angetroffen, so wird die Staatsanwaltschaft tätig. Den Gemeinden steht bei Verstößen gegen die von ihnen erlassenen Richtlinien ein Instrumentarium an Sanktionen zur Verfügung: Verwarnungen, zeitweilige Betriebsschließung, Änderung der gestatteten Öffnungszeiten, Entzug der Lizenz oder Schließung des Betriebs auf unbestimmte Zeit.

An der Kontrolle der Prostitution und der Inspektion der Betriebe sind mehrere Behörden beteiligt: Polizei, Gesundheitsbehörden, Baubehörden, Gemeinden, Staatsanwaltschaften, Finanzämter, Arbeitsschutzbehörden. Um sicherzustellen, dass alle sich an der Umsetzung aktiv beteiligen, wurde auf Vorschlag des Justizministeriums eine Vereinbarung zum Vollzug des Gesetzes getroffen, in der festgelegt wurde, welche Maßnahmen von der jeweiligen Institution ergriffen werden, wenn in ihrem Bereich Vorschriften zur Regulierung der Prostitution verletzt werden.

Die Konzession kann entzogen werden, wenn

- der Betreiber bzw. die Betreiberin kein einwandfreies Führungszeugnis vorlegen kann,
- der beabsichtigte Standort der Betriebs mit dem Flächennutzungsplan unvereinbar ist,

---

<sup>498</sup> FAQ Prostitution 2004, S. 5

<sup>499</sup> FAQ Prostitution 2004, S. 5

- es Anhaltspunkte für Zwangsprostitution, Prostitution Minderjähriger oder Prostituierte ohne gültigen Aufenthaltstitel gibt,
- die Verweigerung der Genehmigung im öffentlichen Interesse ist,
- das Wohn- und Lebensumfeld beeinträchtigt wird.

Die Erlaubnis, ein Bordell anzumelden, darf nicht aus moralischen oder ethischen Gründen versagt werden.<sup>500</sup>

### 1.1.3 Maßnahmen zur Umsetzung

Die Gesetzesänderung wurde mit einigen Maßnahmen verknüpft, die die Umsetzung fördern und den betroffenen Institutionen Orientierung bieten sollten:

- Ein Jahr vor Inkrafttreten der Gesetzesänderung wurde seitens der Polizei ein nationales Projekt zu Prostitution und Menschenhandel begonnen. Eine Strategie und Richtlinien wurden erarbeitet, die die Aufgaben der Polizei bei der Umsetzung des Gesetzes regelten, so z. B. die „Richtlinien zur Kontrolle der Prostitution“ und das „Handbuch Prostitution und Menschenhandel“.
- Der Verband der niederländischen Gemeinden entwickelte ein Modell zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes, das von den Kommunen übernommen werden konnte. Hierin wurden die Bedingungen für eine Lizenzierung festgelegt.
- Darüber hinaus wurde in Kooperation mit dem Justiz- und Innenministerium ein Handbuch für die Kommunen zur lokalen Prostitutionspolitik und eine entsprechende Internetseite mit Modellen von „best practice“ zur koordinierten und interinstitutionellen Kooperation veröffentlicht. Es wurde vorgeschlagen, dass die Behörden, Prostitutionsbetriebe, Prostituierten und Beratungseinrichtungen zusammenarbeiten. Dieses Material wurde allen Gemeinden zugeschickt. Auf nationaler Ebene nahm der nationale Arbeitskreis „Prostitutionspolitik“ der Gemeinden seine Arbeit auf.
- Der Verband niederländischer Gemeinden (VNG) erarbeitete eine Modellsatzung für Bordelle, Sexshops, Straßenprostitution usw.<sup>501</sup>
- Die Gewerbeaufsichtsbehörde veröffentlichte eine Informationsbroschüre für Prostituierte, Bordellbetreiber und Betreiberinnen, Arbeitsschutzdienste und Kommunen mit Informationen zur Sozialversicherung und zur Anwendung des Arbeitsschutzes in der Prostitution.
- Betreiber und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben gründeten eigene Organisationen und traten dem Arbeitgeberverband bei.

Die Auswirkungen der Gesetzesänderung wurden 2001 – also kurz nach Inkrafttreten – evaluiert und anhand der Evaluationsergebnisse ein Aktionsplan erarbeitet<sup>502</sup>. Im Rahmen der Evaluationsstudie wurden „mehrere hundert Prostituierte, einige Dutzend Kunden, Polizisten,

<sup>500</sup> Report 2004, S. 31, FAQ Prostitution 2004, S. 6ff

<sup>501</sup> FAQ 2004, S. 3

<sup>502</sup> vgl. Handlungsplan 2004

Mitarbeiter von sozialen Einrichtungen und Hilfsorganisationen, Taxifahrer, verantwortliche Mitarbeiter aus Städten und Gemeinden sowie Personen aus der Bevölkerung zu dem Gesetz interviewt.<sup>503</sup>

Weiterhin wurden zahlreiche flankierende Maßnahmen implementiert:

- Der Staat unterstützte zeitweilig Organisationen zur Beratung und Information von Prostituierten z. B. über De Rode Draad oder die Stichting de Graaf und kooperierte mit Organisationen von Bordellbetreibern und -betreiberinnen.
- Umstiegs- und Ausstiegsprogramme wurden aufgelegt und durch die Ministerien für Arbeit und Soziales und das Gesundheitsministerium finanziert. Allerdings sind diese Unterstützungsangebote inzwischen wegen Finanzierungsengpässen wieder deutlich eingeschränkt worden.
- Innerhalb der Polizei wurde Fortbildung zum Problem des Menschenhandels und der Zwangsprostitution durchgeführt. Eine Checkliste für Hinweise auf Menschenhandel wurde erarbeitet.
- Durch die Kommunen wird Gesundheitskontrolle in Bordellen angeboten und Prostituierte werden aufgefordert, mindestens viermal jährlich zur Untersuchung zu gehen. Die Gesundheitsämter haben guten Zugang zu den Prostitutionsbetrieben und übernehmen in einigen Fällen auch die Kontrolle der hygienischen Verhältnisse. In anderen Fällen lehnen sie diese Aufgabe wegen eines Rollenkonflikts mit ihren Aufgaben der Information und Prävention ab.

#### 1.1.4 Erfahrungen mit der Umsetzung

Die Gesamtbilanz der Umsetzung fällt vorsichtig aus: Die neue Rechtslage hat einige positive Veränderungen erzielt, aber einige Probleme konnten bis heute nicht beseitigt werden. „The legislation of an industry that had been illegal for so long is not just a matter of changing the Penal Code, it is a process.“<sup>504</sup> Allerdings ist der Prozess noch nicht abgeschlossen. Zu Beginn 2002 waren die Gemeinden mehrheitlich noch im Rückstand mit der Umsetzung der Prostitutionspolitik und auch 2004 hatte eine erhebliche Anzahl von Gemeinden diesen Prozess noch nicht abgeschlossen und kein Lizenzierungsverfahren eingeführt. Die Entwicklung schreitet jedoch voran. Einige Fragen der Umsetzung mussten seitens der Kommunen auf gerichtlichem Wege ausprozessiert werden, z. B. was unter einem Bordell zu verstehen ist. Dies trug zur Rechtssicherheit bei.

Festgehalten werden kann, dass – da die Lizenzierung und die Kontrolle in die Befugnis der Kommunen gegeben wurden – die Umsetzung vor Ort sehr unterschiedlich ist. Es war jedoch auch das erklärte Ziel der Reform, den Gemeinden eine eigenständige, auf ihre Situation zugeschnittene Prostitutionspolitik zu ermöglichen. Die Gemeinden, die in Abstimmung und Kommunikation mit allen Beteiligten ein Lizenzierungsverfahren eingeführt und transparent gemacht haben, waren mit der Regulierung am erfolgreichsten. Einige Gemeinden woll-

---

<sup>503</sup> Daalder 2003, S. 2

<sup>504</sup> Report 2004, S. 53

ten jedoch keine Bordelle und setzen die Anforderungen für die Lizenzierung unrealistisch hoch an. Einige kleine Kommunen entschieden sich gegen die Zulassung von Bordellen und verboten sie in ihrem Zuständigkeitsbereich ganz.

### *Umsetzungsprobleme im Bereich der Beschäftigungsverhältnisse*

Eine deutlich erhöhte Steuerehrlichkeit bei Betreibern und Betreiberinnen und Prostituierten wurde erreicht. Arbeitsverträge als Prostituierte, die nach der neuen Rechtslage möglich sind, werden in den Niederlanden nur in seltenen Einzelfällen abgeschlossen. Ein Grund dafür ist, dass der Terminus „abhängige Beschäftigung“ in dieser zutiefst gegenüber staatlichen Institutionen misstrauischen Branche irritierend und abschreckend wirkt.<sup>505</sup>

Weitere Gründe liegen in den Umsetzungsproblemen: „Finanzbehörden und Sozialversicherer haben gemeinsam eine Linie entwickelt, wie Beschäftigungsverhältnisse in der Prostitution einzuordnen wären. In einzelnen Kommunen gehen modellhaft Fahnder in die Bordellbetriebe – also Sexclubs und Escort-Service – und suchen nach Hinweisen für weisungsbundene Beschäftigung. Aber dies hat bislang keine Ergebnisse erzielt. Die Prostituiertenorganisation De Rode Draad hat in Kooperation mit dem Unternehmerverband Vertragsmodelle für Selbstständige entwickelt. Diese wurden aber vom Finanzamt nicht anerkannt. Zurzeit werden von De Rode Draad mit Unterstützung der Dienstleistungsgewerkschaft Modelle für Tarife entwickelt, aber diese Arbeit hat gerade erst begonnen. Für die Frauen ist nach wie vor alles unklar. Die Bordellbetreiber sagen ihnen: Du bist Selbstständige. Nur wenige akzeptieren, dass sie Arbeitgeber sind. Vereinzelt gibt es geringfügige Beschäftigungsverhältnisse.“<sup>506</sup>

Es zeigt sich, dass es kein geeigneter Weg zur Umsetzung des Gesetzes ist, dass die einzelnen Prostituierten als Schwächste unter den Beteiligten ihre Rechte einklagen und die Fragen der Umsetzung ausprozessieren sollen.

### *Verdrängungsprozesse*

Es gibt nach wie vor illegale Bordelle, Ausbeutung und Zwang in der Prostitution und einen Markt, der von der Polizei nicht vollständig kontrolliert werden kann, z. B. in den „verborgenen und nicht ortsgebundenen Bereichen der Prostitution“. Die Evaluation stellte Verdrängungsprozesse fest, die als Abwanderung in unkontrollierte Bereiche interpretiert werden können, was jedoch nicht sicher ist:

„Diese Verschiebungen kommen vor, aber über das Ausmaß in dem sie stattfinden, haben die Untersuchungen aus der Evaluierung keine Deutlichkeit schaffen können. Es konnte keine Bestätigung gefunden werden für eine oft unterstellte Flucht in die nicht regulierten oder unkontrollierbaren Sektoren in großem Stil. Ebenso wenig lässt sich schlussfolgern, dass alle illegalen Prostituierten, die die regulären Betriebe verlassen haben, in die nicht regulierten abgewandert sind. Die Verschiebung hin zu weniger sichtbaren und/oder nicht ortsgebundenen Formen von Prostitution ist, so ergibt sich aus der Evaluation, verstärkt durch autonome Faktoren, wie technologische Entwicklungen (Handy und Internet), die auf breiter Ebene

<sup>505</sup> Gespräch mit dem Koordinator des Rode Draad, Jan Visser, am 12. 10. 2004

<sup>506</sup> Gespräch mit dem Koordinator des Rode Draad, Jan Visser, am 8. 6. 2005

Eingang in unsere Gesellschaft gefunden haben und die es ermöglichen, auf eine andere, weniger öffentliche Weise den Kontakt zwischen Prostituierten und Kunden herzustellen.“<sup>507</sup>

Die regelmäßigen Polizeikontrollen lösten Verschiebungen von den legalen zu den illegalen Formen der Prostitution aus. Anlass dafür sind Befürchtungen, dass die Anonymität der Prostituierten oder auch der Kunden wegen der Kontrollen nicht gewährleistet sei. Ausgewichen wird in den Escort-Service und die Wohnungsprostitution.

### *Hinweise auf das Eintreten der angestrebten Verbesserungen*

In den Polizeidirektionen, in denen entsprechend den Vorschlägen zu „best practice“ koordiniert und interdisziplinär kooperiert wurde, wurden bedeutend öfter Hinweise auf Menschenhandel gefunden und entsprechende Verfahren geführt. Die Legalisierung und die dadurch entstandene Transparenz haben der Verfolgung von Menschenhandel neuen Auftrieb gegeben und durch die Betriebskontrollen die Möglichkeit der Verfolgung verbessert. Inzwischen könne die Polizei zielgerichteter arbeiten. Diese Erkenntnisse haben dazu beigetragen, dass die Kontrollen der Prostitutionsbetriebe durch die Polizei beibehalten wurden, obwohl beabsichtigt war, sie den Gemeindeverwaltungen zu übertragen.

„Angesichts der präventiven Wirkung der heutigen Aufsicht durch die Polizei und angesichts der Tatsache, dass im Moment noch Bedarf besteht an den spezifischen Fertigkeiten der Polizei für die Aufsicht in dieser Branche, ist es möglicherweise nicht effektiv, die amtliche Aufsicht über die konzessionierten, ortsgebundenen Prostitutionsunternehmen kurzfristig zu übertragen. In näherer Beratung mit Polizei, Gemeinden und VNG und nach dem eine nähere Analyse der Problematik stattgefunden hat, wird festgelegt, zu welchem Termin diese Übertragung stattfinden kann. In jedem Fall erscheint es dem Kabinett wichtig, dass die Gemeinden sehr bald eine deutlichere Rolle spielen in der amtlichen Aufsicht über die Prostitutionsbranche und dass sie über Kenntnisse und Fertigkeiten verfügen, um mit den in der Prostitutionsbranche Tätigen kommunizieren zu können.“<sup>508</sup>

Nach Aussage von Prostituierten, die im Rahmen der Evaluation befragt wurden, sind die hygienischen Verhältnisse in den legalisierten Betrieben gut bis sehr gut und die Entwicklung vollzieht sich zum Besseren. Die Angebote der Kommunen für Gesundheit, Sicherheit und Brandschutz seien aus ihrer Sicht gut.<sup>509</sup>

Die Polizei berichtete, dass die Anzahl der Beschwerden von Prostituierten über schlechte Arbeitsbedingungen stark zugenommen habe, was als Zeichen gewachsenen Vertrauens in die Polizei gewertet wurde. Es wurde nicht angenommen, dass die Steigerung auf eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zurückzuführen ist. Das Bewusstsein der Prostituierten, dass Gewalt unakzeptabel ist, sei durch das Gesetz gefördert worden.<sup>510</sup>

In den Gemeinden, in denen die Polizei mit der Kontrolle der Konzessionsbedingungen beauftragt ist und in denen die Verwaltung bei Verstößen konsequent bis hin zur Betriebschließung sanktionierte, konnten die besten Ergebnisse an Entkriminalisierung und Sanie-

---

<sup>507</sup> Handlungsplan 2004, S. 27

<sup>508</sup> Handlungsplan 2004, S. 7

<sup>509</sup> Report 2004, S. 56

<sup>510</sup> Report 2004, S. 25

rung im Bereich der Prostitution festgestellt werden. Die Drohung der Schließung des Betriebes erwies sich als deutlich wirksamer als die mit einer Geldbuße.

### *Noch ungelöste Probleme*

Einige bestehende Schwierigkeiten konnten bislang durch die Aufhebung des Bordellverbots nicht gelöst werden. Zudem traten als Reaktion auf die Gesetzesreform im Rahmen der Umsetzung neue Probleme auf.

Unerwünschte Formen der Prostitution treten vor allem in den Gemeinden auf, in denen keine vereinbarte Prostitutionspolitik existiert, Kooperation zwischen den Behörden und mit den Betreiber und Betreiberinnen nicht etabliert ist und daher die Kontrollen weniger konsequent ausfallen.

Einige Kommunen heben die Erlaubnis für die Straßenprostitution auf. Das führt zu einer Verdrängung der hier bislang selbstständig tätigen Prostituierten in die Bordelle und damit in die Abhängigkeit von Bordellbetreibern. Es führt auch zu einer Verdrängung der Prostituierten aus den belebten Innenstädten an den Stadtrand, was eine gesteigerte Gefährdung bedeutet.<sup>511</sup>

Die Anzahl der Bordelle in den Niederlanden wurde durch das Lizenzierungsverfahren halbiert. Allerdings ist unklar, ob die verschwundenen Bordelle in den illegalen Bereich abgewandert sind oder nicht mehr existieren.

Aus der Branche wird berichtet, dass viele lizenzierte Betriebe unter Besuchermangel leiden. Als Grund wird gesehen, dass viele Gemeinden nur traditionelle Bordelle genehmigen und auch nur die Betriebe, die bereits vor der Gesetzesreform bestanden. Aktuelle und attraktive Angebote wie Swingerclubs und Erotische Cafés werden nicht lizenziert. Neugründungen durch selbstständig arbeitende Prostituierte, die nun möglich wurden, erhielten oft keine Lizenz, weil die Gemeinden die Anzahl der Prostitutionsbetriebe nicht vergrößern wollten. Die Untersuchungen halten jedoch einen Wechsel in der Geschäftsführung der Betriebe für förderlich, da eine neue Generation von Geschäftsleuten an Stelle der traditionellen Bordellbetreiber die Sanierung der Branche voranbringen könne.

Die Prostituierten selbst wurden meistens im Laufe des Implementierungsverfahrens nicht angehört. In den Gemeinden, in denen dies unterlassen wurde, wurden die Ziele der Gesetzesreform nur teilweise erreicht. Die Prostituierten, die als erste Gruppe von den Auswirkungen der Reform betroffen waren, hatten keine Stimme, sie lehnten es aber auch aus Sorge um den Verlust ihrer Anonymität ab, sich an der Debatte zu beteiligen. Ein Grund, sie nicht einzubeziehen liegt aber nach Ansicht von Hendrik Wagenaar<sup>512</sup> darin, dass die an der Umsetzung Beteiligten bestimmte Informationen aussonderten, um die Implementierung nicht noch komplizierter zu machen. Diese Informationen tauchen dann später in Form von unbeabsichtigten Wirkungen auf.

Beobachtet wird von Prostituiertenorganisationen wie De Rode Draad ein Auseinanderdriften: Im legalen Sektor werden die Bedingungen besser, im illegalen Sektor verschlechtern

---

<sup>511</sup> Dies ist auch in deutschen Städten mit einer sehr restriktiven Sperrbezirksverordnung zu beobachten (siehe II.2.3).

<sup>512</sup> Wagenaar 2003, Report 2004, S. 54

sie sich. Die Legalisierung der einen Gruppe hat die stärkere Illegalisierung der anderen Gruppe zur Folge. Die bereits schlechten Arbeitsbedingungen von Migrantinnen ohne legalen Aufenthaltsstatus werden weiter erschwert.<sup>513</sup>

Eine Schere öffnet sich auch in weiterer Hinsicht: Prostitution spielte sich bis zur Gesetzesänderung in einem Graubereich ab. Während im jetzt aufgehellten Bereich die Arbeitsbedingungen deutlich besser und Zwangsverhältnisse aufgedeckt und bekämpft werden, vollzieht sich eine gegensätzliche Bewegung aus dem Graubereich in einem noch dunkleren, unkontrollierbaren Bereich, in dem die dort Arbeitenden auf stark verschlechterte Bedingungen treffen, weil diese Bereiche von Menschenhändlern und Zuhältern kontrolliert werden, die den Lizenzierungen weichen mussten.<sup>514</sup> Die starke Konzentration der Behörden auf den lizenzierten Bereich zu Beginn der Umsetzung hatte die unerwünschte Nebenwirkung, dass der illegale Bereich einen Zuwachs erlebte.

Es wird angenommen, dass es mehr Zeit braucht, um mehr Verbesserungen in diesen Bereichen zu erwirken. Dabei wird auf die Selbstregulierungskräfte des Marktes gesetzt, die die Möglichkeiten für Zwangsprostitution austrocknen sollen. Dies wird jedoch als Hoffnung, nicht als Erwartung formuliert.<sup>515</sup>

---

<sup>513</sup> Report 2004, S. 34

<sup>514</sup> Report 2004, S. 34, vgl. auch Gespräch mit dem Koordinator des De Rode Draad, Jan Visser, am 12. 10. 2004

<sup>515</sup> Report 2004, S. 46

## 1.2 Die gesetzliche Regelung der Prostitution in Schweden und ihre Auswirkungen

### 1.2.1 Verständnis von Prostitution und Zielsetzung der Gesetzgebung

Am 1. Juli 1998 trat in Schweden ein Gesetzespaket zum Schutz von Frauen in Kraft. Im Rahmen der Gesetzesreform wurde Prostitution kriminalisiert, allerdings ausschließlich die Seite der Kunden; die Prostituierten bleiben straffrei.<sup>516</sup>

Prostitution wird als Gewalt gegen Frauen definiert. In einer Veröffentlichung der Regierung heißt es: „Die schwedische Regierung und das Parlament haben durch die Einführung des Gesetzes bezüglich des Schutzes von Frauen Prostitution als Männergewalt gegen Frauen und Kinder definiert.“<sup>517</sup> Prostitution wird als erzwungene Handlung bzw. geschlechtsspezifische Gewalttat und als ernstes soziales Problem verstanden. Straftatbestand ist „die grobe Verletzung der Integrität einer Frau“.

Dahinter steht die Grundannahme, dass Prostitution nicht freiwilliger Natur sein kann. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für das Verständnis der Entwicklung in Schweden, die durchgesetzt wurde, obwohl z. B. die in Hearings befragte nationale Gesundheitsbehörde, die nationale Polizeibehörde, das Justizministerium, die Generalstaatsanwaltschaft und andere Vertreterinnen und Vertreter der Justiz die Kriminalisierung der Kunden ablehnten. Prostitution wird als ein soziales Problem gesehen, das abgeschafft werden soll und kann. Unter Prostitution werden sowohl die Erwerbstätigkeit als auch die Zwangsprostitution und der Menschenhandel, die Kinderprostitution und die Beschaffungsprostitution subsumiert. Unterschiede zwischen diesen Bereichen werden nicht gemacht.

Erklärte Zielsetzung der schwedischen Regelung ist:

- die Förderung der Gleichstellung der Frau,
- der Schutz von Frauen vor Gewalt durch Männer,
- die öffentliche Meinung für die Bekämpfung der Prostitution zu gewinnen,
- langfristig die Abschaffung der Prostitution.

#### *Zum Kontext der Gesetzgebung*

Die Prostitutionspolitik in Schweden wurde durch ein Prostitutions-Komitee gestaltet, das 1977 die Bestrafung des Anbietens oder des generellen Erwerbs sexueller Dienstleistungen ablehnte. Eine Kriminalisierung sollte vermieden aber für Schutz gesorgt werden: Das Komitee schlug damals vor, denjenigen Kunden, der wissentlich sexuelle Dienstleistungen einer Prostituierten in Anspruch nimmt, die unter Drogen steht oder drogenabhängig ist, wegen

---

<sup>516</sup> LAG (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster. Der Versuch wird nach Kapitel 23 Strafgesetzbuch geahndet.

<sup>517</sup> Report 2004, S. 45. Übersetzung SoFFI K. (vgl. auch Tatsachenbericht Prostitution und Frauenhandel des Stockholmer Ministeriums für Wirtschaft, Januar 2004, zitiert in: Stedefeldt 2004, S. 13)

sexuellen Missbrauchs zu bestrafen. Dieser Vorschlag wurde jedoch nicht Gesetz.<sup>518</sup> 1993 wurde vorgeschlagen, ein nationales Zentrum zur Bekämpfung der Prostitution zu gründen, sowohl die Prostituierte als auch den Kunden zu kriminalisieren und den Straftatbestand der Förderung der Prostitution bzw. des Profitierens von Prostitution oder Pornographie zu erweitern.<sup>519</sup> Begründet wurden diese Vorschläge mit der schädigenden Wirkung, die Prostitution auf die angestrebte Gleichstellung der Geschlechter hat. Der Staat solle klarstellen, dass die Käuflichkeit von Sex gesellschaftlich nicht akzeptiert würde und dass die staatlichen Institutionen Prostitution so schädlich für die Beteiligten und die Gesellschaft als Ganzes ansehen, dass sie als Kriminalität stigmatisiert werden sollte.<sup>520</sup> Es wurde erwartet, dass aufgrund des Drucks durch die Illegalisierung der Prostitution der Markt sich ungünstiger gestalten und deshalb Frauen ihre Tätigkeit aufgeben würden. Außerdem wären Frauen in einer stärkeren Position und könnten nicht so leicht genötigt werden, der Prostitution nachzugehen, wenn es eine strafbare Handlung wäre.

Der Blick auf Prostituierte als eine Gruppe, die sich in einer Zwangslage befinde und der geholfen werden müsse, kann als typisch schwedisch bezeichnet werden. Sie entspricht dem hier etablierten Verständnis von Geschlechtergleichheit als hohem sozialen Wert und einem Instrument zur Befreiung beider Geschlechter in der Zukunft. Die Gesetzgebung orientiert sich am Diskurs der Geschlechtergerechtigkeit. Dass überwiegend Frauen als Prostituierte arbeiten und überwiegend Männer die Kunden sind, führt zu einer geschlechtsspezifischen Sichtweise und dem Ziel der Beendigung dieser ungleichen Verhältnisse, unabhängig davon, was die in der Prostitution Tätigen selbst dazu meinen. Die schwedische Bevölkerung erwartet von ihrer Regierung durchaus, dass sie über symbolische Gesetzgebung, die nicht frei von moralischer Wertung sein muss, die öffentliche Meinung anführt. Die ausgeprägt paternalistische Haltung des Staates wird nicht abgelehnt.<sup>521</sup> Es dürfte eine Rolle spielen, dass Schweden sehr viel früher als Deutschland eine konsequente Gleichstellungspolitik begonnen hat, schwedische Frauen in ungleich höherem Maße am Erwerbsleben teilnehmen und die schwedische Politik aktiv die Beteiligung von Männern an der Familienarbeit und Kinderbetreuung fördert.

Möglicherweise hat zur Entscheidung für eine abolitionistische Politik auch beigetragen, dass Schweden ein Land ist, das im Vergleich zu Deutschland oder den Niederlanden wenig Prostitution aufzuweisen hat. So nennen offizielle Zahlen der nationalen schwedischen Gesundheitsbehörden, dass zum Zeitpunkt der Gesetzesänderung 1999 etwa 2.500 Prostituierte<sup>522</sup> in Schweden tätig waren, während für die Niederlande im Jahr 2000 die zehnfache Anzahl angenommen wurde<sup>523</sup> und für Deutschland zurzeit 200.000 als halbwegs realistische Schät-

---

<sup>518</sup> Report 2004, S. 14

<sup>519</sup> ebenda

<sup>520</sup> ebenda, S. 15

<sup>521</sup> Vgl. die Rede des schwedischen Gleichstellungs-Ombudsmanns Claes Borgström anlässlich des deutsch-schwedischen Forums der Friedrich-Ebert-Stiftung am 10. Juni 2005 in Berlin.

<sup>522</sup> Die schwedische Polizei weist jedoch nachdrücklich darauf hin, dass diese Zahlen Tendenzen aufzeigen und nicht verlässliche Größen sind.

<sup>523</sup> Report 2004, S. 9 bzw. 24. Viele Informationen zur Umsetzung des Gesetzes in Schweden konnten dem Report „Purchasing sexual services in Sweden and The Netherlands“ 2004 entnommen werden, der für die Norwegische Regierung gefertigt wurde, um eine Basis für dort geplante Rechtsänderungen zu bieten.

zung gilt.<sup>524</sup> In Schweden gibt es – außer einer kleinen Gruppe von Aktivistinnen – keine Organisationen von Prostituierten oder Bordellbetreibern und Betreiberinnen. Am Gesetzgebungsverfahren waren sie nicht beteiligt.

### 1.2.2 Gesetz über den Verbot des Erwerbs sexueller Dienstleistungen

Schweden integrierte die Gesetzgebung zur Prostitution in ein Gesetzespaket gegen Gewalt gegen Frauen und wählte bei der Bekämpfung der Gewalt im Unterschied zu anderen europäischen Ländern<sup>525</sup> den Weg einer geschlechtsspezifischen Gesetzgebung. Die Misshandlung und Vergewaltigung sowie die sexuelle Belästigung von Frauen wurde ebenso Inhalt dieses Gesetzes, das unter der Bezeichnung „Frauenfrieden“<sup>526</sup> bekannt wurde, wie der Erwerb sexueller Dienstleistungen. Es wurden ausschließlich die Kunden der Prostituierten mit Strafe bedroht,<sup>527</sup> obwohl ganz zentral mit dem allgemein gesellschaftsschädigenden Charakter der Prostitution argumentiert wurde, die schwierige Situation von Prostituierten wurde jedoch anerkannt. Die Argumente dafür, dass der Staat hier eine klare Position bezieht, wegen bei der Entscheidung schwerer als die zahlreichen Argumente dagegen. Von Interesse ist, dass zu diesem Zeitpunkt Fragen des Menschenhandels noch nicht Teil der Diskussion waren.<sup>528</sup>

### 1.2.3 Maßnahmen zur Umsetzung

Die schwedische Regierung stellte 10 Millionen schwedische Kronen (SEK)<sup>529</sup> für die Umsetzung des Gesetzes zur Verfügung. 7 Millionen SEK<sup>530</sup> wurden bis 2003 pro Haushaltsjahr der Polizei zugesprochen. Es lag im Ermessen der Polizeibehörden, diese Summe zu verwalten und zu verteilen. Die Mittel wurden an die Regionen gegeben, in denen es am meisten Straßenprostitution gab: Stockholm, Göteborg und Malmö. Zusätzlich erhielt die Polizeidirektion Malmö Förderung, um Methoden für die Durchsetzung des Gesetzes zu entwi-

---

<sup>524</sup> In Deutschland bewegen sich die Schätzungen zwischen 50.000 und 400.000. Der Meinung von Experten und Expertinnen zufolge ist die Anzahl von etwa 200.000 eine realistische Schätzung (vgl. Leopold et al. 1997, S. 7ff).

<sup>525</sup> Das deutsche und das österreichische Gewaltschutzgesetz schützen sowohl Frauen wie Männer vor derartiger Gewalt.

<sup>526</sup> Die neue rechtliche Norm des Frauenfriedensbruchs wurde entsprechend den Begriffen des Haus- und Landfriedensbruchs gebildet. Sie wurde als erforderlich gesehen, um z. B. die Strafverfolgung von anhaltender häuslicher Gewalt zu erleichtern (vgl. Kavemann u. a. 2001, S. 274). LAG (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster. Der Versuch wird nach Kapitel 23 Strafgesetzbuch geahndet.

<sup>527</sup> Der Strafrahmen liegt bei einer Geldstrafe bis zu sechs Monaten Freiheitsstrafe. Es wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens jedoch klargestellt, dass die Sanktion in der Regel eine Geldstrafe sein soll.

<sup>528</sup> Report 2004, S. 16

<sup>529</sup> Dies entspricht ca. 1.090.000 Euro.

<sup>530</sup> Dies entspricht ca. 763.000 Euro. 2003 wurde der Polizei die Summe von 30 Millionen SEK für den Zeitraum von 2004 bis 2006 zur Bekämpfung des Menschenhandels bewilligt (Report 2004, S. 21).

ckeln.<sup>531</sup> Seit 2003 gehen die Mittel in die Bekämpfung des Menschenhandels und es gibt keine unmittelbare Förderung der Polizeiarbeit gegen Prostitution mehr.<sup>532</sup>

Das vorrangige Ziel der polizeilichen Maßnahmen war die Beseitigung der Straßenprostitution. Dies geschah überwiegend mit den Mitteln des Ordnungsrechts und der Straßenverkehrsordnung. Aber auch Razzien und verdeckte Ermittler wurden eingesetzt sowie Sonderdezernate geschaffen.

Der Schwerpunkt auf der Straßenprostitution galt somit der öffentlich sichtbaren Prostitution. Für die Reduzierung der Wohnungsprostitution wurden keine Mittel gezielt eingesetzt.

Soweit uns bekannt ist, wurden keine zusätzlichen Mittel für Beratung, Unterstützung von bzw. Ausstiegsprogramme für Prostituierte bereitgestellt.<sup>533</sup> Es wurden zwar 5 Millionen SEK für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen allgemein eingesetzt, es ließ sich jedoch nicht klären, ob und – wenn ja – welcher Anteil für die Unterstützung von Prostituierten verwendet wurde.

Die Einführung des Gesetzes zur Strafbarkeit des Erwerbs sexueller Dienstleistungen konnte auf große Unterstützung in der Bevölkerung bauen.<sup>534</sup> Um die Umsetzung zu fördern, wurden frühzeitig Öffentlichkeitskampagnen – Plakate, Filme und Informationsveranstaltungen – finanziert, die große Aufmerksamkeit erlangten. Im Jahre 2001 zeigte sich der Erfolg: 81 % der Bevölkerung waren für das Gesetz und nur 15 % wollten es abschaffen.<sup>535</sup>

#### 1.2.4 Erfahrungen mit der Umsetzung

Da das Gesetz und seine Auswirkungen bislang nicht evaluiert wurden, kann nur wenig Verlässliches über Auswirkungen und Umsetzung gesagt und keine einfache Antwort auf die Frage nach dem Erfolg gegeben werden. Die vorliegenden Veröffentlichungen heben entweder negative oder positive Auswirkungen hervor, je nach der Interessenslage der Autorinnen und Autoren bzw. Auftraggeberinnen und Auftraggeber. Die Frage nach dem Erfolg muss sich daran orientieren, dass von einer Gesetzesreform innerhalb relativ kurzer Zeit keine umfangreichen, konkreten Auswirkungen erwartet werden können.

##### *Umsetzungsprobleme*

Ein Problem bei der Umsetzung wurde darin gesehen, dass Vertreterinnen und Vertreter von Polizei und Justiz teilweise wenig Interesse und Engagement für die Umsetzung des Gesetzes aufbringen bzw. anderen Themen höheren Stellenwert beimessen. So stellte ein Bericht der Reichskriminalpolizei fest, dass die Justiz Nachsicht mit den Kunden von Prostituierten walten lasse und Vorladungen an die Adresse des Arbeitsplatzes und nicht der Wohnung

---

<sup>531</sup> Darüber wurde der Malmö-Bericht vorgelegt, zitiert in: Report 2004.

<sup>532</sup> Report 2004, S. 48

<sup>533</sup> Weder in der Literatur noch in Expertengesprächen konnten Hinweise gefunden werden. (Wir danken Dr. Kai Hamdorf, Uppsala, für seine Informationen.)

<sup>534</sup> Wird diese als Indikator genommen, haben sowohl Deutschland als auch Schweden die Gesetzgebung, die dem mehrheitlichen Willen der Bevölkerung entspricht.

<sup>535</sup> ebenda, S. 49

schicke, obwohl es unüblich sei, den Beschuldigten vor den sozialen Konsequenzen seines Handelns zu schützen.<sup>536</sup>

Für ein Greifen des Gesetzes und eine Strafverfolgung ist der Nachweis notwendig, dass sexuelle Dienstleistungen gegen Entgelt erworben wurden oder werden sollten. Dieser Nachweis ist nicht leicht zu erbringen. Wenn die Frau und der Mann den kommerziellen Charakter der Handlung abstreiten oder beide bestreiten, dass es überhaupt sexuellen Kontakt gegeben habe<sup>537</sup>, bedarf es starker Beweise, um dies zweifelsfrei nachzuweisen. 51 % aller Ermittlungen aus dem Jahre 1999 – es waren insgesamt 91 Anzeigen – wurden aus Mangel an Beweisen eingestellt, in weiteren 35 % konnte keine strafbare Handlung nachgewiesen werden und in 11 % wurde die verdächtige Person nicht gefunden.<sup>538</sup>

### *Starke Wirkung als symbolisches Gesetz*

Die Autoren der norwegischen Arbeitsgruppe, die den Report 2004 „Purchasing Sexual Services in Sweden and the Netherlands“ im Auftrag des Norwegischen Ministeriums für Justiz und Polizei als Diskussionspapier für die Diskussion in Norwegen erstellt haben, unterscheiden drei Typen von Gesetzgebung: „effective legislation“, „cleansing legislation“ und „symbolic legislation“.<sup>539</sup> Der größte Erfolg der schwedischen Gesetzgebung scheint darin zu liegen, dass sie ihre Aufgabe als symbolische Gesetzgebung erfüllt hat. Die Auswirkungen der Öffentlichkeitsarbeit der Gender-Equality-Units (Gleichstellungsstellen) auf die Einstellung der Bevölkerungsmehrheit waren enorm, das Gesetz wird von über 80 % der Bevölkerung unterstützt. Hinweise darauf, dass einige Männer ihr Verhalten überdacht haben und es inzwischen unterlassen, Prostituierte aufzusuchen, können aus der Perspektive der Zielsetzung des Gesetzes als Nachweis beginnender Wirksamkeit gewertet werden.

### *Reduzierung der Straßenprostitution*

Als Erfolg der schwedischen Politik wird gewertet, dass die Straßenprostitution zurückgegangen ist, Verfahren wegen Menschenhandels nicht zugenommen haben und es Hinweise darauf gibt, dass die Organisationen des Menschenhandels Schweden meiden. Die offene, sichtbare Prostitution auf der Straße ist seit Inkrafttreten des Gesetzes um ca. 41 % zurückgegangen – dies war ein zentrales Ziel.<sup>540</sup> Offiziellen Schätzungen zufolge liegt die Anzahl der Prostituierten, die ihre Dienste im Internet anbieten und derjenigen, die auf der Straße

---

<sup>536</sup> Ebenda, S. 49. Wenn man einer Meldung des „Standard“ (Wien) vom 27. 5. 2005 Glauben schenken kann, gab es kürzlich heftige Diskussionen, weil vier schwedische Richter, die angeklagt waren, sexuelle Dienstleistungen gekauft zu haben, im Unterschied zu anderen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nicht mit dem Verlust ihres Arbeitsplatzes rechnen mussten, sondern mit einer Geldstrafe davon kamen. Sie galten trotz dieser Rechtsverletzung nicht als „ungeeignet für höchstrichterliche Tätigkeiten“ und wurden nur innerhalb der Behörde versetzt.

<sup>537</sup> Nach schwedischem Recht kann die Prostituierte ihre Aussage verweigern, wenn dadurch offenbar würde, dass sie eine „unsittliche“ Handlung begangen hat (Report 2004, S. 18).

<sup>538</sup> Report 2004, S. 18 ff. Es gab keine Gerichtsverfahren ausschließlich wegen Prostitution in Wohnungen oder Bordellen, sondern diese Verfahren standen immer in Verbindung mit Vorwürfen der Zuhälterei oder des Menschenhandels (ebenda, S. 50).

<sup>539</sup> Report 2004, S. 55

<sup>540</sup> Report 2004, S. 55

arbeiten, unter der Anzahl bekannter Prostituiertes aus der Zeit vor 1999. Einige gehen von einer Reduzierung um mehr als die Hälfte aus.<sup>541</sup>

Da jedoch unbekannt ist, wohin die Prostituierten verschwunden sind, die die Straße verlassen haben, ist das Ergebnis nicht eindeutig. Im Sinne des Gesetzes wäre der Wechsel der Prostituierten in den legalen Arbeitsmarkt. Es könnte sich jedoch auch teilweise um einen „Säuberungsprozess“ handeln, der zu Verdrängungen der Prostituierten und ihrer Kunden und damit nur zu einer Verschiebung der Problematik geführt hat. Zu belegen ist weder der tatsächliche Rückgang noch die bloße Verdrängung. Es gibt weiterhin Bereiche in den drei großen Städten Schwedens, in denen Straßenprostitution stattfindet, und sowohl die stärkere Nutzung neuer Kommunikationstechniken als auch die Strafandrohung können ihren Beitrag dazu geleistet haben, dass Prostitution sich aus der Öffentlichkeit in Innenräume verlagert hat.<sup>542</sup> Es gibt Hinweise, dass dieser Vorgang unbeabsichtigte negative Auswirkungen hat (s. u.). Seitens der Polizei wird betont, dass es sehr personal- und zeitaufwändig sei, Bereiche der Prostitution außerhalb von Straßen in Wohnungen und Clubs zu kontrollieren, weshalb darauf verzichtet wurde. Da zwei Drittel des Prostitutionsmarktes nicht auf der Straße stattfindet, sei durch das Gesetz der größte Bereich nicht erreicht worden.

Verdrängungseffekte einer repressiven Prostitutionspolitik werden auch in anderen Studien anderer Länder belegt: Die Evaluation unterschiedlicher Ansätze kommunaler Prostitutionspolitik in Großbritannien kommt zu dem Ergebnis, dass ein repressives Vorgehen gegen Straßenprostitution ohne die Beteiligung der Betroffenen unweigerlich zu Verdrängung führt. Entweder verschwanden die Prostituierten für kurze Zeit von ihren gewohnten Plätzen, um danach wieder zurückzukehren, oder die Szene verlagerte sich in andere Gegenden, ohne dass für die Probleme, die zur Repression geführt hatten, eine Lösung gefunden war.<sup>543</sup>

### *Unbeabsichtigte Auswirkungen*

Wie die Untersuchung zur Aufhebung des Bordellverbots in den Niederlanden zeigte und worauf auch die hier vorgelegte Untersuchung zum deutschen ProstG Hinweise gibt, existiert keine Gesetzgebung in diesem Feld, die nicht unbeabsichtigte Auswirkungen zeitigt. Im Falle der schwedischen Gesetzgebung stellt sich die Frage besonders dringlich, denn hier wurden nicht Straftatbestände aufgehoben, sondern ein neuer eingeführt. Die Frage ist, welche Auswirkungen dies auf die Situation derjenigen hat, die unmittelbar von den Konsequenzen betroffen sind, weil sie als Prostituierte tätig sind.

Die wenigen vorliegenden Befragungen und Berichte – eine kleine Interviewstudie, die nach der Zufriedenheit der Prostituierten fragte<sup>544</sup>, und ein fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes vom schwedischen Sozialamt (Socialstyrelsen) erstellter Rapport – wählten unterschiedliche Befragtengruppen aus und kamen entsprechend zu unterschiedlichen Ergebnissen:

---

<sup>541</sup> Dodillet 2004 b, S. 33

<sup>542</sup> Diese Entwicklung war vergleichbar unter ganz anderen rechtlichen Bedingungen auch in den Niederlanden und in Deutschland zu beobachten.

<sup>543</sup> Hester/Westmarland 2004, S. 137 ff

<sup>544</sup> Östergren 2004 zitiert in: Dodillet 2004 b, S. 12 ff

- Die Sozialwissenschaftlerin Petra Östergren<sup>545</sup> befragte 15 Frauen mit Prostitutionserfahrungen. Hier wurde der Blick auf Prostituierte als selbstständige Geschäftsfrauen gerichtet. Es handelte sich um Frauen, die freiwillig der Prostitution nachgingen und sich durchaus zufrieden mit dieser Wahl der Erwerbstätigkeit äußerten. Sie kritisierten das Gesetz dahingehend, dass sie sich seit Inkrafttreten des neuen Straftatbestandes unsicherer fühlten, aufgrund der drohenden Strafe für die Kunden weniger Zeit hätten, im Anbahnungsgespräch abzuklären, ob sie mit diesem Kunden mitgehen wollten oder lieber nicht. Aufgrund der Strafandrohung sei es schwer zu unterscheiden, ob der Kunde nervös sei oder gefährlich. Außerdem gaben sie an, dass es nicht mehr so leicht wie früher sei, die Polizei im Falle von Gewalt zu rufen, da sie möglicherweise aufgefordert werden würden, ihre Kunden anzuzeigen, was sie aus geschäftlichen Gründen vermeiden wollten.
- Der Rapport des Socialstyrelsen befragte 35 Personen. Neben Berater/innen aus Ausstiegsprojekten, kirchlichen Organisationen, Polizei sowie Therapeutinnen und Therapeuten war eine einzige Prostituierte darunter. Hier wurde der Blick auf Prostituierte als zur Prostitution gezwungene Opfer von Gewalt, psychisch Kranke oder Drogenabhängige gerichtet. Das Gesetz wurde als erfolgreich eingeschätzt, da es als Barriere für Menschenhändler in Schweden fungiere und die Nachfrage nach Prostitution senke. Auf die hohe gesundheitliche Belastung der Prostituierten wurde hingewiesen.

Auch der Report der schwedischen Kommission weist auf gestiegene Unsicherheit in der Prostitution seit Inkrafttreten des Gesetzes hin.<sup>546</sup> Seitens der Polizei wird berichtet, dass „normale“ Kunden sich durch das Gesetz haben abschrecken lassen, während diejenigen mit sehr problematischen sexuellen Wünschen bzw. die gefährlichen Kunden das Risiko eingehen belangt zu werden: „Men who drive round the prostitution areas have a sick perverse sexuality.“<sup>547</sup> Vor allem Prostituierte, die keine Alternative finden – Drogenabhängige und Migrantinnen – sehen sich aufgrund der verschlechterten Marktlage gezwungen, auch fragwürdig wirkende Kunden zu akzeptieren und öfter ohne Kondom zu arbeiten. Kunden seien sich der schwierigen Lage der Prostituierten bewusst und würden schneller brutal.<sup>548</sup>

---

<sup>545</sup> Östergren 2004

<sup>546</sup> Report 2004, S. 12 ff. Neben der Studie von Östergren (s. o.) beziehen sich die Autoren auf Reporte der Polizei in Malmö und Gespräche mit Polizeibeamten, sowie den SOS-Report 2003.

<sup>547</sup> ebenda, S. 14

<sup>548</sup> Untersuchungen in Kanada bestätigen die Annahme, dass ein Gesetz, das die Kontaktaufnahme zu und die Verhandlung mit Prostituierten in der Öffentlichkeit unter Strafe stellt – in Kanada das am 20. 12. 1985 eingeführte „communicating law“, das die öffentliche Kontaktaufnahme mit Prostituierten, jedoch nicht den Erwerb oder Verkauf sexueller Dienstleistungen unter Strafe stellt – die Gewalt gegen Straßenprostituierte erhöht (Lowman 1997 und 2000). Vgl. auch Süddeutsche Zeitung Nr. 145, 27. Juni 2005.

## 1.3 Die gesetzliche Regelung der Prostitution in Österreich und ihre Auswirkungen

### 1.3.1 Verständnis von Prostitution und Zielsetzung der Gesetzgebung

Die Rechtslage in Österreich ähnelt derjenigen in Deutschland vor dem ProstG. Prostitution ist grundsätzlich nicht verboten, verstößt jedoch laut Gesetz „gegen die guten Sitten“. Kunden können somit nicht belangt werden, wenn sie nicht zahlen.

Die Amtssprache unterscheidet zwischen unterschiedlichen Gruppen von Prostituierten.<sup>549</sup>

- Unter „Bardamen“ werden überwiegend Migrantinnen, die in Bars und bordellähnlichen Betrieben arbeiten und dort sexuelle Dienstleistungen anbieten, verstanden. Wegen ihres nicht legalisierten Aufenthaltsstatus ist es den meisten nicht möglich, sich registrieren zu lassen. Sie gehen jedoch regelmäßig zum STD-Ambulatorium.
- „Geheimprostituierte“ werden diejenigen genannt, die nicht registriert dieser Tätigkeit meist auf der Straße oder in Wohnungen nachgehen, überwiegend Migranten und Migrantinnen ohne legalen Aufenthaltsstatus bzw. ohne Arbeitserlaubnis sowie überwiegend Mädchen und Frauen, die zur Beschaffung von Drogen der Prostitution nachgehen. Diese Gruppe ist ihrer Situation wegen sehr unter Druck gegenüber den Wünschen von Kunden ohne Kondom zu arbeiten. Werden sie bei Kontrollen aufgegriffen, machen sie sich als Migrantin strafrechtlich und ansonsten verwaltungsrechtlich strafbar. Migranten und Migrantinnen dieser Gruppe kommen meist aus den Nachbarländern für eine bestimmte Zeit, oft auch für einen Tag pro Woche nach Österreich und haben Touristenstatus.
- „Kontrollprostituierte“ sind Frauen und Männer, die nach den gesetzlichen Bestimmungen registriert sind.

### 1.3.2 Die Gesetzeslage

Auf Bundesebene wird Prostitution durch das Geschlechtskrankheitengesetz, das Allgemeine Bürgerliche Gesetzbuch (§ 879, Sittenwidrigkeit) und das Strafrechtsänderungsgesetz von 2003 (grenzüberschreitender Prostitutionshandel, Förderung der Prostitution, Zuhälterei) geregelt. Auf Landesebene haben einzelne Bundesländer Prostitutionsgesetze erlassen, andere regeln die Prostitution über Polizeistrafgesetze, Sittenpolizeigesetze bzw. Jugendschutzgesetze, mit denen Prostitution an bestimmten Orten verboten bzw. erlaubt wird. Auch die Magistrate der Kommunen haben Regelungsmöglichkeiten.

Prostitution darf in Österreich nur an „behördlich bewilligten Arbeitsorten angeboten und ausgeübt werden“<sup>550</sup>, d. h. die Arbeitsorte, z. B. Bars, benötigen den jeweiligen Landesge-

---

<sup>549</sup> Meyer 2001, S. 48

<sup>550</sup> Caritas Linz, 2004, S. 7

setzen entsprechend eine Genehmigung, dass dort Prostitution ausgeübt werden darf. Wohnungsprostitution, Escort-Service und Prostitution in Massage-Salons sind nicht erlaubt.<sup>551</sup>

In Vorarlberg ist Prostitution generell nicht erlaubt, außer in bewilligten Bordellen, von denen es jedoch keines gibt. In Kärnten, Tirol, Salzburg und Oberösterreich ist Prostitution außerhalb von Bordellen verboten. In Wien, Niederösterreich und dem Burgenland ist Prostitution bzw. die Anbahnung der Prostitution zu bestimmten Zeiten auch an öffentlichen Orten und unter bestimmten Bedingungen auch als Hausbesuch in Wohnungen erlaubt. Verboten ist Straßenprostitution in festgelegten Schutzzonen, die in 150 bis 200 Metern um Kirchen, Friedhöfe, Krankenhäuser, Kindertagesstätten, Spielplätzen, Schulen usw. bestehen. Diese Schutzzonen werden von den Kommunen festgelegt. Für die Stadt Wien bedeutet die Summe dieser Schutzzonen, dass fast im gesamten Stadtgebiet Straßenprostitution verboten ist.<sup>552</sup> Die Verbote werden nicht immer durchgesetzt, es gibt jedoch auch keine offene Duldungspraxis. Somit besteht keine Rechtssicherheit.

Prostituierte müssen sich registrieren lassen<sup>553</sup>, sonst riskieren sie eine Verwaltungsstrafe, die ja nach Bundesland zwischen 1.000 Euro in Wien, 550 Euro in anderen Bundesländern und 10.000 Euro in Salzburg beträgt und sich im Wiederholungsfalle verdoppeln kann. Nach der Verordnung BGBl 314/1974 kann eine Person das Gesundheitsbuch (die grüne Kontrollkarte) erhalten und legal in der Prostitution arbeiten, wenn sie volljährig ist. Mehrheitlich sind dies Frauen.

*Beispiel Wien:* Prostituierte müssen sich unter Vorlage ihrer Dokumente beim Sicherheitsbüro der Bundespolizeidirektion melden. Die Beamten fragen dann an der Meldeadresse der Prostituierten nach, ob sie mit einem Partner bzw. einer Partnerin zusammenlebt und ob dieser bzw. diese einer geregelten Tätigkeit nachgeht, um den Verdacht auf Zuhälterei auszuschließen. Anschließend werden sie an das STD-Ambulatorium<sup>554</sup> übermittelt und dort entsprechend den Bestimmungen des Geschlechtskrankheitengesetzes (1945/1993) auf das „Freisein von Geschlechtskrankheiten“ untersucht und es wird ein HIV-Antikörpertest vorgenommen. Die Untersuchungen sind an einem festgelegten Termin wöchentlich, die HIV-Tests alle drei Monate zu wiederholen. Sie werden mittels Stempel im Gesundheitsbuch festgehalten und können von der Polizei überprüft werden.

*Beispiel Oberösterreich:* Die Meldung erfolgt beim Magistrat bzw. der zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde. Seit Oktober 1999 wurden die Untersuchungen um ein verpflichtendes Lungenröntgen einmal im Jahr ergänzt.

Prostituierte können sich für mehrere Wochen von den Untersuchungen beurlauben lassen und jederzeit auch ganz abmelden. Aus Sicht der Polizei und der STD-Ambulatorien wird begrüßt, dass sich Prostituierte, die in Bars arbeiten, registrieren lassen. Barbesitzer jedoch fürchten dann, wegen Ausbeutung der Prostitution belangt zu werden, wenn sie keine Genehmigung für einen Prostitutionsbetrieb haben.

---

<sup>551</sup> ebenda, S. 5

<sup>552</sup> Informationen aus einem persönlichen Interview mit Eva von Rahden, 17. Juni 2005, Wien. Ausführliche Informationen zur Rechtslage in Wien und Österreich unter [www.sila.or.at](http://www.sila.or.at)

<sup>553</sup> Für Wien schätzt das Sicherheitsbüro der Polizei 5.000 bis 8.000 Prostituierte mit etwa 15.000 Kunden täglich. Etwa 500 davon sind registriert.

<sup>554</sup> Entsprechen den deutschen STD-Beratungsstellen der Gesundheitsämter.

Migrantinnen können nach § 7 IV Fremdengesetz ebenfalls nur selbstständig legal tätig werden mit einer Aufenthaltserlaubnis für Selbstständige ohne Niederlassung, wenn sie einen Arbeitsort mit Bordellgenehmigung nachweisen. Als Tänzerinnen können sie eine Arbeitserlaubnis als Künstlerin beantragen, als Barfrau oder Kellnerin eine Aufenthaltserlaubnis als Saisonarbeiterin. Der Nachweis über eine Krankenversicherung ist in allen Fällen erforderlich. Das Fremdenrecht, das den Zuzug nach Österreich regelt, kennt für Prostitution Ausnahmen: „Interessanterweise sind Prostituierte, die unter dieser Bezeichnung im jeweiligen Heimatland einen Erstantrag für Aufenthalt ohne Niederlassung stellen und weiters eine Krankenversicherung mit einer österreichischen Versicherungsanstalt abschließen, eine Meldeadresse und eine Steuernummer vorweisen können, von der Quote (*gemeint ist die gesetzlich geregelte Zuzugsquote, d. Verf.*) ebenso ausgenommen wie Go-Go-Tänzerinnen, die einen Vertrag mit einer österreichischen Künstleragentur, eine Meldeadresse und eine Versicherung haben.“<sup>555</sup>

Allerdings gilt das Visum ausschließlich für die Tätigkeit als Prostituierte und es gibt keine Möglichkeit, in eine andere Erwerbstätigkeit zu wechseln.

Kunden von Prostituierten können sich strafbar machen, wenn sie durch aggressives Anbahnen oder durch Ansprechen „falscher“ Personen auffallen.

### 1.3.3 Rahmenbedingungen der Prostitution

Es gibt in Österreich überwiegend kleine Prostitutionsbetriebe wie Studios und Bars. Selbst in der Großstadt Wien gibt es kein Laufhaus. Betriebe benötigen eine baurechtliche Nutzungserlaubnis wie in Deutschland. Ein Kriterium ist z. B. ein eigener Eingang, um Mieter bzw. Anwohner nicht zu stören.<sup>556</sup>

In Österreich ist Prostitution weder als Gewerbe noch als Beruf anerkannt. Ein Arbeitsvertrag als Prostituierte ist nicht möglich, diese Beschäftigung würde als „Ausbeutung der Prostitution“ gelten. Von daher kann kein Pensionsanspruch mit dieser Tätigkeit erworben werden. Seit 1998 gelten Prostituierte als „selbstständige Erwerbstätige“, die sich bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft und beim Finanzamt anmelden müssen. Sie können sich bei der SVA (gewerblichen Sozialversicherung) oder privat für das Alter absichern.

Prostituierte sind steuerpflichtig. Sie können entweder über eine eigene Steuernummer eine Einkommenssteuererklärung abgeben oder ohne eigene Steuernummer eine monatliche pauschale Abzugssteuer – in der Regel 250 Euro – an den Besitzer des Lokals oder Bordells bezahlen. Dieser führt eine Liste mit den Namen der bei ihm tätigen Prostituierten und führt die Pauschale beim zuständigen Finanzamt ab. Prostituierte mit eigener Steuernummer, die Einkommenssteuer abführen, sind ab einer bestimmten Einkommensgrenze verpflichtet, sich bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft versichern zu lassen. Versicherungspflichtig sind Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung.<sup>557</sup>

---

<sup>555</sup> Ratzenböck 2001, S. 53

<sup>556</sup> Informationen aus einem persönlichen Interview mit Eva von Rahden, 17. Juni 2005, Wien

<sup>557</sup> Caritas Linz 2004, S. 8

Es gibt in Österreich keine aktiven Prostituiertenorganisationen oder Organisationen von Betreibern und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben.<sup>558</sup> Der Gewerkschaftsbund interessiert sich erst seit sehr kurzer Zeit für diese Zielgruppe. Bislang sind es die STD-Beratungsstellen und Unterstützungsprojekte für Ausstiegswillige bzw. für Migrantinnen, die sich dafür einsetzen, dass „Kontrollprostituierte mit allen Rechten und Pflichten in das soziale Netz integriert werden“.<sup>559</sup> Die Fachberatungsstellen übernehmen eine Vermittlerrolle, wenn es zu Konflikten zwischen Prostituierten, die auf der Straße arbeiten, und Anwohnern kommt und arbeiten in bezirklichen Gesprächsrunden mit.<sup>560</sup> Existierende Beratungs-, Ausstiegs- und Qualifizierungsangebote für Prostituierte sind aber von Schließung wegen Mittelkürzungen bedroht, obwohl eine Bedarfserhebung auf die Notwendigkeit niedrigschwelliger Beratungsangebote hingewiesen hat.<sup>561</sup>

### 1.3.4 Erfahrungen mit der Umsetzung

Die Rechtslage in Österreich geht nach Einschätzung von Experten und Expertinnen vor allem zu Lasten der Prostituierten. Problematisiert werden von Fachberatungsstellen die geringen Möglichkeiten für selbstbestimmte, selbstständige Prostitution und das große Ausmaß an Abhängigkeit von Bar- und Bordellbetreibern bzw. -betreiberinnen, das eine Monopolisierung des Bereichs und schlechte Arbeitsbedingungen zur Folge hat. Arbeitstage von 12 bis 16 Stunden und eine 6- bis 7-Tage-Woche gelten als üblich. Fehlender Arbeitsschutz und fehlende Regelungen von zumutbaren Arbeitsbedingungen werden beklagt.<sup>562</sup>

In der Diskussion und den Veröffentlichungen zu Prostitution überwiegt die Auseinandersetzung mit den Themen Gesundheit und Migration. Der enge Rahmen, in dem legal Prostitution möglich ist, wird dahingehend problematisiert, dass den ohne erforderliche Genehmigungen tätigen Prostituierten der Zugang zum Gesundheitswesen erschwert und den legal tätigen Migrantinnen ein Ausstieg aus der Prostitution verunmöglicht wird.

---

<sup>558</sup> Von 1986 bis 1992 gab es den „Verband der Prostituierten Österreichs“ (V.d.P.Ö.) mit Sitz in Linz, der sich für die Rechte von Prostituierten einsetzte und eine eigene Zeitschrift („horizontal“) herausgab.

<sup>559</sup> Meyer 2001, S. 49

<sup>560</sup> In 2004 gab es z. B. im 15. Bezirk in Wien heftige Auseinandersetzungen und Proteste von Anwohnern. Inzwischen wurden auf Bezirksebene Kommissionen mit Experten und Expertinnen eingerichtet und Gespräche mit den Anwohnern und anliegenden Geschäftsleuten geführt, wobei auf Deeskalation gesetzt wurde. Die Beschwerden und Bedenken der Nachbarn wurden respektvoll akzeptiert und die Bedürfnisse der Prostituierten eingebracht. Inzwischen wird seitens des Bezirks überlegt, ein Laufhaus zu genehmigen, um die Frauen von der Straße zu holen.

<sup>561</sup> vgl. Amesberger 1999

<sup>562</sup> Caritas Linz 2004, S. 10

## 2 Diskussion der unterschiedlichen Wege

Die unterschiedlichen Wege, die in europäischen Ländern in der Prostitutionspolitik eingeschlagen werden, sind Gegenstand teilweise erbitterter Auseinandersetzungen. So wird z. B. in der European Women's Lobby eine heftige Debatte über die Vorzüge der schwedischen oder der deutschen bzw. niederländischen Rechtslage geführt, die zu Spaltungen des feministischen Lagers führt. Während die einen unter Prostitution den Verkauf bzw. Kauf einer Dienstleistung verstehen, sehen die anderen darin den Verkauf bzw. Kauf von Frauen. Auch Organisationen, die für die Rechte von Prostituierten bzw. für die Verbesserung ihrer gesundheitlichen Situation eintreten, setzen sich intensiv damit auseinander.<sup>563</sup> Anstelle einer polarisierenden Diskussion erscheint es fruchtbarer zu prüfen, welche Aspekte der jeweiligen Regelungen in den hier präsentierten Ländern für die deutsche Diskussion von Interesse sein können.

### *Niederlande*

In den Niederlanden werden zwei Seiten der Prostitution gesehen, der freiwillige Verkauf sexueller Dienstleistungen und die Ausbeutung von Zwangsverhältnissen. Der Zugang ist pragmatisch, Prostitution wird als eine Realität gesehen, die nicht ohne weiteres zu verändern sei. Freiwillige Prostitution gilt als Erwerbstätigkeit; führt sie jedoch zur Störung oder Belästigung, wird sie ein Problem der öffentlichen Ordnung.

In die Gesetzesreform – die Aufhebung rechtlicher Einschränkungen und Straftatbestände – wurden die Behörden auf regionaler und kommunaler Ebene, die die Umsetzung gewährleisten müssen, von vornherein einbezogen. Sowohl die Polizei als auch die Gemeinden wurden mit Informationen versorgt und beim Wechsel in die neue Rechtslage begleitet. Es wurde zwar bewusst die eigenständige Entscheidung der Kommunen nicht in Frage gestellt, aber Modelle der Umsetzung zur Verfügung gestellt, an denen sie sich orientieren konnten. Durch das Bereitstellen von guten Praxismodellen zur Kontrolle der Prostitution im Rahmen eines nationalen Aktionsprogramms wurde aktiv auf eine verhältnismäßig einheitliche Umsetzung hingewirkt. Die Praxisbeispiele waren für jede Institution gedacht, die mit der Prostitutionsbranche zu tun hat. Auch in Deutschland werden viele Entscheidungen im Rahmen der Selbstverwaltung der Kommunen getroffen. Hier könnte ein Ansatzpunkt liegen, die Vereinheitlichung der Praxis und die Umsetzung des ProstG generell zu befördern. Andererseits liegt ein Risiko darin, die Entscheidungen über die Umsetzung des Gesetzes ausschließlich bei den Kommunen zu verorten. Die wenig einheitliche Umsetzung in den Niederlanden und die Tatsache, dass eine nicht unerhebliche Anzahl von Gemeinden die Einführung von Lizenzierungsverfahren verschleppt, macht dies deutlich.<sup>564</sup>

Im Unterschied zu Deutschland war eine verstärkte Bekämpfung des Menschenhandels und der Zwangsprostitution in die Reform des Prostitutionsgesetzes integriert. Seitens der Polizei war das Vorgehen gegen Menschenhandel offiziell kritisiert worden und die neue Gesetzgebung in Verbindung mit einer integrierten, koordinierten Prostitutionspolitik sollte dieser Kritik

---

<sup>563</sup> vgl. [www.europap.net](http://www.europap.net)

<sup>564</sup> Report 2004, S. 51

Rechnung tragen. Auf nationaler Ebene wurden ein Polizeiprojekt zum Menschenhandel und ein Monitoring bezüglich der Umsetzung des Gesetzes eingerichtet. In die Verfahren für die Lizenzierung eines Bordellbetriebes wurden Kriterien eingeführt, die als Hinweise auf Menschenhandel gewertet werden können. Die Polizei wurde dementsprechend fortgebildet. Jedoch benannten die befragten Polizeidezernate Schwierigkeiten bei der Verfolgung von Kriminalität im Umfeld der Prostitution. Hier wurde vor allem die Untätigkeit der Gemeinden und Behörden beklagt.<sup>565</sup>

In den Niederlanden wurde die Entscheidung über die Prostitutionspolitik an die Kommunen gegeben. Es gab zwar weder für Polizei noch für die Städte und Gemeinden zusätzliche Finanzierung seitens der Ministerien, aber sie wurden mit sehr konkretem Informationsmaterial sowie mit Strategien und Best-Practice-Modellen zur Umsetzung versorgt.

Hilfsorganisationen erhielten zusätzliche Finanzierung zur Information von Prostituierten über die neue Rechtslage sowie für Unterstützung beim Um- und Ausstieg. Diese wurde jedoch 2005 wegen leerer öffentlicher Kassen weitgehend gestrichen.<sup>566</sup>

Ähnlich wie in Deutschland konnte in den Niederlanden ein sehr unterschiedliches Verhalten gegenüber der Umsetzung seitens der Städte und Gemeinden und der Behörden beobachtet werden. Die regionalen Unterschiede waren teilweise enorm. Während z. B. in Den Haag eine als erfolgreich eingeschätzte Prostitutionspolitik griff, scheiterte sie in Amsterdam.<sup>567</sup> Behörden, die für die Umsetzung verantwortlich sind, entwickeln oft keine eigenen Aktivitäten, sondern warten ab.<sup>568</sup> Es gibt jedoch Untersuchungsergebnisse, wie die Umsetzung voran gebracht werden kann.

Die Umsetzung und die Auswirkungen der Gesetzesreform wurden evaluiert. Die Studie wurde allerdings in sehr kurzer Frist nach Inkrafttreten zwischen 2000 und 2001 durchgeführt und konnte nur wenig konkrete Auswirkungen erfassen. Daalder<sup>569</sup> betont, dass es zu einem so frühen Zeitpunkt noch keine gesicherten Daten geben kann und es „zu früh sei, um die tatsächlichen Auswirkungen der Gesetzesänderung einschätzen zu können.“ Künftige Untersuchungen würden mehr Klarheit über die Entwicklung und Erfolge bringen.

Da Untersuchungen zeit- und kostenintensiv sind, empfehlen die niederländischen Evaluatoren, einige Jahre abzuwarten, bis deutlichere Auswirkungen zu messen sind und gesicherte Daten erhoben werden können. Bis dahin setzen sie auf ein konsequentes Monitoring der Veränderungsprozesse und ein Erheben des Standes der Lizenzierungsverfahren in den Städten und Gemeinden in kurzen Abschnitten. Es wird empfohlen, dass die zuständigen Behörden einen Jahresbericht über die tatsächlichen Aktivitäten und Strategien vorlegen.<sup>570</sup>

### *Schweden*

Die rechtliche Regelung und die gesellschaftliche Bewertung der Prostitution gehört zu den Fragen, in denen Deutschland und Schweden eine gegensätzliche Haltung einnehmen. Die-

---

<sup>565</sup> Daalder 2004, S. 20

<sup>566</sup> Gespräch mit dem Koordinator des De Rode Draad, Jan Visser, am 12. 10. 2004

<sup>567</sup> Report 2004, S. 32

<sup>568</sup> Daalder 2003, S. 3

<sup>569</sup> Daalder 2003, S. 3

<sup>570</sup> Daalder 2003, S. 4

se ist auf „Unterschiede in der Tradition feministischen Denkens und unterschiedliche Definitionen des Verhältnisses zwischen Individuum und Staat“<sup>571</sup> in beiden Ländern zurückzuführen.

Die Fokussierung auf die Gruppen von Prostituierten, die unfreiwillig dieser Tätigkeit nachgehen, die in Zwangs- und Gewaltverhältnisse leben oder aufgrund von Gewalterleben in Kindheit und Jugend reaktiv diesen Weg eingeschlagen haben, betont den Bedarf an Schutz, der für die überwiegende Anzahl von Prostituierten gegeben ist. Fragen des Schutzes und der Geschlechtergleichheit stehen im Mittelpunkt der Diskussion. Die nachweislich hohe Belastung durch Gewalt sowie die Hinweise aus der Sozialforschung zur schlechten gesundheitlichen Verfassung von Prostituierten, in der Prostitution generell und vor allem in bestimmten Segmenten – in der Beschaffungsprostitution und in der Straßenprostitution – werden ernst genommen. Hinweise darauf, dass sich das Sicherheitsgefühl von Frauen in der Prostitution verschlechtert hat, sowie auf die Verschlechterung der Situation von Migrantinnen werden in Schweden zugunsten eines höheren gesellschaftlichen Ziels ausgeblendet.

Diese Perspektive ist eine interessante Ergänzung der Diskussion in Deutschland wie sie von Prostituiertenorganisationen und einigen Beratungsstellen geführt wird, die sich auf die freiwillig ausgeübte Prostitution und die Arbeits- und Lebensverhältnisse dieser Gruppe selbstbewusster Prostituierter konzentriert. Die Tatsache jedoch, dass in Schweden sowohl im Gesetzgebungsverfahren als auch bei Fragen der Umsetzung die betroffene Gruppe der Prostituierten nicht einbezogen wurde, führt zu Problemen. Es ist zentral für den Prozess der Implementierung neuen Rechts in die Praxis, dass diejenigen, zu deren Gunsten dies geschehen soll, gehört und die Praxis ihren Bedürfnissen angepasst wird. Weil diese Gruppe sehr heterogen und die Bedürfnisse unterschiedlich sind, kann es auf die Frage nach dem Erfolg der Rechtsreform in Schweden keine einfache Antwort geben. Nachteile für Prostituierte, die nicht dem Stereotyp des Gewaltopfers entsprechen, werden in Kauf genommen.

In Schweden ist die Definition von Prostitution, die der Politik zugrunde gelegt ist, breit und zu wenig differenziert, um die heterogene Wirklichkeit abzubilden. Hier wird nicht unterschieden zwischen freiwilliger Erwerbstätigkeit in diesem Feld und Zwangsverhältnissen – und auch nicht zwischen den Entscheidungen Erwachsener und der Prostitution Minderjähriger. In Deutschland gerät die Definition oftmals zu eng, wenn ausschließlich die freiwillig tätige, selbstbewusste, professionelle Prostituierte in die Diskussion geführt wird. Dies führt zu einer Ausblendung der Wahrnehmung realer Gewalt- und Zwangsverhältnisse in der Prostitution. Die Untersuchung zu Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland<sup>572</sup> weist ein deutlich höheres Maß an Gewaltbetroffenheit der Teilpopulation von Prostituierten im Vergleich zur Hauptstudie nach.

Eine Analyse der unterschiedlichen gesellschaftlichen Entwicklungen und Positionen in Schweden und Deutschland macht deutlich, weshalb beide Länder in der Prostitutionspolitik konträre Wege eingeschlagen haben.<sup>573</sup> Beide Diskussionen sind in sich nachvollziehbar, konsequent und von einer Werthaltung geprägt. Die Traditionen, die Entwicklung der Gleichstellungspolitik, die Thematisierung von Familie als Institution sowie die Politik bezüglich der Rollen von Frauen und Männern in Familie und auf dem Arbeitsmarkt sowie die politischen

---

<sup>571</sup> Dodillet 2004a

<sup>572</sup> Schröttle/Müller 2004

<sup>573</sup> vgl. hierzu ausführlich Dodillet 2004a

Initiativen gegen patriarchale Strukturen unterscheiden sich und bilden jeweils den Hintergrund, der die Zustimmung einer Bevölkerungsmehrheit zur jeweiligen Politik hervorbringt.

Interessant ist, dass sowohl Schweden als auch Deutschland Fragen der Gleichstellung in den Mittelpunkt ihrer Argumentation stellen: in Schweden die Geschlechtergleichheit, in Deutschland die Betonung gleicher Rechte für alle Erwerbstätigen auf gute und sichere Arbeitsbedingungen. Man könnte auch sagen, in beiden Ländern wird eine Antidiskriminierungspolitik mit unterschiedlichen Schwerpunkten betrieben. Beide Male geht es der jeweiligen Gesellschaft um die Beseitigung von Unrecht und ein Mehr an Demokratie.

### *Parallelen in Deutschland: Sanktionen gegen Kunden von Prostituierten*

Die schwedische Linie findet auch in Deutschland durchaus Sympathie. Zum einen bei einigen Polizei- und Ordnungsbehörden, zum anderen bei einer starken feministischen Strömung<sup>574</sup>, die Prostitution als eine zugespitzte Ausformung des patriarchal geprägten Geschlechterverhältnisses sieht. Die Interessen sind jedoch nicht gleichzusetzen. Die Ordnungsämter argumentieren vor allem mit dem Recht der Nachbarschaft auf Schutz vor Störung und Belästigung und mit dem Jugendschutz. Feministinnen führen vor allem die Notwendigkeit der Bekämpfung des Frauenhandels und der Zwangsprostitution an.

In Leipzig, einer der Modellregionen dieser Untersuchung, gibt es Sanktionen gegen Kunden von Prostituierten. Hier wurden im Rahmen einer „Polizeiverordnung über öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Stadt Leipzig – Gemeinsam sicher, jeder ist gefragt“ Anbahnungsgespräche mit Prostituierten verboten. § 3 der Polizeiverordnung lautet: „In Wohn- oder Mischgebieten, insbesondere in der näheren Umgebung von Schulen sowie Kinder- und Jugendeinrichtungen, ist es auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen sowie in öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen untersagt, zu Personen Kontakt aufzunehmen, um sexuelle Handlungen gegen Entgelt zu vereinbaren.“<sup>575</sup> Diese Bestimmung deckt sich mit der Sperrbezirksverordnung, die für das gesamte Stadtgebiet Leipzigs gilt und die Straßenprostitution verbietet. Ziel der Bestimmung ist es, „Anwohner und Passanten vor vielfältigen unzumutbaren Beeinträchtigungen im öffentlichen Raum“ wirksamer als bisher zu schützen. Hier werden „die sexuelle Selbstbestimmung und die Ehre unbeteiligter Frauen und Mädchen“ hervorgehoben, aber auch die körperliche und seelische Integrität Jugendlicher und der Schutz der Familie. Darüber hinaus sollen Belästigungen durch den „motorisierten Such- bzw. Kreisverkehr“ vermieden werden. Verstöße werden mit Ordnungsgeld geahndet und sind kein Straftatbestand. Trotzdem spricht der Vertreter der Polizei von einem „Unrecht“, dessen sich die Männer bewusst werden sollen, die Prostituierte ansprechen (L/P/28).

Beabsichtigt war, statt gegen die Prostituierten selbst, direkt „gegen die Basis der Prostitution, die Freier“ vorzugehen (L/P/16). Ähnlich wie in Schweden steht hinter diesem Konzept auch eine Bewertung der Prostitution als sozial schädlich. Die Polizei führt Verkehrskontrollen und Videoüberwachung durch. Vor Beginn dieser Maßnahmen gab es Beschwerden aus der Bevölkerung, ein Bürgerverein gründete sich, um die Prostituierten aus der Nachbarschaft zu verdrängen. Die betroffenen Straßenzüge waren erst kürzlich renoviert worden und

---

<sup>574</sup> Hier ist vor allem die Zeitschrift EMMA und ihre Herausgeberin Alice Schwarzer zu nennen, die mit großem Nachdruck für die Bekämpfung der Prostitution durch die Bestrafung von Kunden eintritt, siehe EMMA-Dossier 5/2004 „Erst die Kunden schaffen den Markt“.

<sup>575</sup> Polizeiverordnung 2005, S. 14

galten nun als besseres Wohngebiet, obwohl hier seit den 20er Jahren der Straßenstrich beheimatet war. Ganz so wie in Schweden argumentieren aber auch die Leipziger Behörden, dass im Jahre 2005 die Dinge nicht mehr so sein müssen wie 1920. Prostitution wird als ein Phänomen gesehen, das überwunden werden kann. Wenn das drohende Ordnungsgeld mit 75 Euro über dem Tarif der sexuellen Dienstleistung liege, würden es sich die Männer in Zukunft überlegen, ob sie zur Prostituierten gingen, es läge somit ein „aufklärerisches Moment“ in dieser Strategie der Stadtverwaltung (L/P/29). Im Interview beschreibt die Vertreterin des Ordnungsamtes den Vorgang, der zur Erfassung der Kunden führt: Um sich mit der Prostituierten zu einigen, muss der Kunde entweder langsamer fahren oder anhalten und einen Preis für eine Gegenleistung vereinbaren. Wenn beide sich einig sind, steigt die Prostituierte zu. Dieser Vorgang wird beobachtet – von der Polizei oder dem Bürgerverein – das Autokennzeichen notiert und der Wagen angehalten, die Personalien festgestellt. Die Zahlungsaufforderung des Ordnungsamtes geht nach Hause in der Absicht, die Ehefrau aufmerksam zu machen und den Mann zu beschämen.

Die Prostituierte ist im Sperrbezirk von Strafe bedroht, bereits ein einmaliger Verstoß begründet eine Ordnungswidrigkeit nach § 120 I Nr. 1 OWiG, wiederholte Verstöße eine Straftat nach § 184d StGB. Ziel der Kommune ist die Verdrängung der sichtbaren Prostitution, dem Straßenstrich, in die Gewerbegebiete am Stadtrand.

### *Modellprojekte in britischen Kommunen*

Auch in Großbritannien gibt es in verschiedenen Kommunen eine Prostitutionspolitik, die sich an die Kunden richtet und sie mit Ordnungsgeld belegt. Auch hier werden die Verwarnungen an die Wohnungsadresse geschickt, damit sie der Ehefrau bekannt werden, wovon sich eine Beschämung des Mannes und dadurch eine Abschreckung erhofft wird. Diese Maßnahmen wurden seit 2000 in einem vom Home Office geförderten Programm von elf interinstitutionellen Projekten zur Straßenprostitution evaluiert. Ziel der Projekte waren die Reduzierung der Minderjährigenprostitution sowie der Störungen und Verbrechen im Kontext der Prostitution und die Förderung von Interventionen, die den Ausstieg aus der Prostitution ermöglichen.<sup>576</sup> Die Evaluation stellte fest, dass die traditionellen, repressiven Methoden der Bekämpfung der Straßenprostitution wie Razzien und Strafverfolgung keine Lösung der Probleme erbrachten. Sie führten zur Verdrängung und Abwanderung der Prostituierten in andere Bezirke, jedoch nur vorübergehend.<sup>577</sup> Auch Razzien gegen Kontakt suchende Kunden von Prostituierten hatten nur diese sehr begrenzten und vorübergehenden Erfolge. Viel versprechender waren Ansätze der Mediation zwischen Prostituierten und Anwohnern, die nicht bei der Polizei, sondern auf der Ebene des Stadtteils angesiedelt waren. Wurden die Prostituierten in die Lösungsfindung mit einbezogen, führte dies in der Regel zu dauerhaften Verbesserungen. Generell bewährten sich interdisziplinäre, interinstitutionelle Kooperationen, auch wenn es um Lösungen für Beschaffungsprostitution oder Prävention von Minderjährigenprostitution ging.<sup>578</sup>

---

<sup>576</sup> vgl. Hester 2004

<sup>577</sup> ebenda, S. VI

<sup>578</sup> ebenda, S. 137 ff

### *Initiative zur Bestrafung von Kunden von Zwangsprostituierten in Deutschland*

In Deutschland beschränkt sich auf Bundesebene die Initiative zur Bestrafung von Kunden von Prostituierten – üblicherweise unter dem Schlagwort „Freierbestrafung“ diskutiert – auf das Ausnutzen von Zwangsprostituierten.

Im Februar 2005 wurde im Rahmen des 37. Strafrechtsänderungsgesetzes die Verfolgung von Menschenhandelsdelikten verbessert und der Rahmenbeschluss des Rates der Europäischen Union vom 19. Juli 2002 zur Bekämpfung des Menschenhandels umgesetzt.

Dieses Gesetz ging einigen nicht weit genug. Am 24. 2. 2005 hat die bayerische Regierung einen Entschließungsantrag zur Bekämpfung des Menschenhandels dem Bundesrat vorgelegt. Der Antrag sah u. a. vor, dass eine Bestrafung der bewussten oder leichtfertigen Inanspruchnahme von Zwangsprostituierten eingeführt wird.<sup>579</sup> Am 19. 4. 2005 beantragte die CDU/CSU-Fraktion im Bundestag im Rahmen des „Entwurfs eines Strafrechtsänderungsgesetzes – §§ 232a, 233c StGB“<sup>580</sup> die Änderung der entsprechenden Paragraphen.<sup>581</sup> Dieser Antrag sieht einen eigenen fast gleich lautenden Straftatbestand vor, der „den Unwertgehalt des Missbrauchs von Menschenhandelsopfern mit angemessenen Strafandrohungen“<sup>582</sup> zum Ausdruck bringen soll. Damit wird mit einer Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren derjenige bedroht, der sexuelle Dienstleistungen von Menschenhandelsopfern in Anspruch nimmt, wenn erwiesen ist, dass der Kunde bei Vornahme der sexuellen Handlungen die Zwangslage der Prostituierten kannte. Ihm „müssen also Umstände bekannt sein, die auf eine Zwangslage hinweisen, wie etwa abgeschlossene Räume, eingeschränkte Bewegungsfreiheit, Drogenabhängigkeit, Verletzung als Folge psychischer Gewalt, fehlende Sprachkenntnisse, fehlende Aufenthaltserlaubnis oder Preisdiktate durch den Zuhälter“ (ebenda). Außerdem sieht der Entwurf in Absatz 2 die Sanktionierung „leichtfertigen Verhaltens“ vor, die diejenigen Täter erfassen soll, „die sich bedenkenlos über objektive Hinweise auf die Zwangslage der Prostituierten hinwegsetzen. (...) Angesichts des damit verbundenen Handlungsunwertes erscheint es gerechtfertigt, derart rücksichtsloses Verhalten im Rahmen eines solchen Auffangtatbestandes auch dann mit Strafe zu bedrohen, wenn ein Vorsatz im Sinne von § 232a I StGB nicht nachgewiesen werden kann.“<sup>583</sup> Darüber hinaus enthält der Gesetzesentwurf eine Kronzeugenregelung für Täter, die mit einer Strafmilderung verknüpft ist, und eine Erweiterung der Überwachung der Telekommunikation bei allen Straftaten des Menschenhandels. Dieser Gesetzesentwurf soll explizit zur „Korrektur der durch das Prostitutionsgesetz verursachten Fehlentwicklungen dienen“.<sup>584</sup> Weiteres Ziel ist es, ein Zeichen zu setzen für eine „Bewusstseinsänderung in den Heimatländern der Opfer“.<sup>585</sup>

Seitens der Staatsanwaltschaften wird teilweise eine Erweiterung der Überwachungs- und Eingriffsmöglichkeiten begrüßt, wie die im Rahmen der hier vorgelegten Untersuchung geführten Interviews belegen (vgl. II.2.4.4.).<sup>586</sup> Expertinnen und Experten äußern sich differen-

---

<sup>579</sup> BR-Drucksache 141/05

<sup>580</sup> BT-Drucksache 15/5326

<sup>581</sup> Anlässlich des Symposiums der CDU/CSU „Zwangsprostitution effektiv bekämpfen“ am 20. 4. 2005 in Berlin wurde die Rücknahme des ProstG gefordert. Die Rücknahme fordert auch der Bayerische Gesetzesentwurf (BR-Drucksache 140/05).

<sup>582</sup> Granold 2005, S. 2

<sup>583</sup> ebenda, S. 3

<sup>584</sup> BT-Drucksache 15/3045/05, S. 2

<sup>585</sup> ebenda, S. 8

<sup>586</sup> vgl. auch Leister 2005

ziert: Renzikowski<sup>587</sup> betont die Notwendigkeit einer Trennung der legalen von der illegalen Prostitution. Während die Verfolgung von Zwangs- und Gewaltverhältnissen intensiviert – dafür sieht er die Bestrafung von Kunden von Zwangsprostituierten als geeignetes Mittel – und der Schutz der Opfer verbessert werden müsse, sei eine Rückkehr zum alten Rechtszustand vor dem ProstG abzulehnen und mit den Erfordernissen der Strafverfolgung nicht zu begründen.

### *Österreich*

Die Regelung der Prostitution in Österreich gleicht in vielen Aspekten der deutschen vor dem Inkrafttreten des Infektionsschutzgesetzes und des ProstG, jedoch mit spezifisch österreichischer Ausprägung. Als Mängel der Rechtslage werden schlechte, von den Bar- bzw. Bordellbetreibern und -betreiberinnen diktierte Arbeitsbedingungen, Einschränkung der Möglichkeiten sicheren, selbstbestimmten Arbeitens und durch die Regelungen bedingte starke Abhängigkeiten von Betreibern und Betreiberinnen genannt. Interessant ist für Migrantinnen die Möglichkeit, legal in der Prostitution zu arbeiten, problematisch jedoch die Beschränkung ihrer Arbeitserlaubnis auf die Prostitutionstätigkeit und die Bindung an einen Betrieb.

---

<sup>587</sup> Renzikowski 2005, S. 18