

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

**des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)**

- a) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Anni Brandt-Elsweier, Christel Riemann-Hanewinckel, Dr. Jürgen Meyer (Ulm), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Irmingard Schewe-Gerigk, Volker Beck (Köln), Gila Altmann (Aurich), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**  
– Drucksache 14/5958 –

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation der Prostituierten**

- b) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Christina Schenk, Dr. Evelyn Kenzler, Ulla Jelpke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS**  
– Drucksache 14/4456 –

**Entwurf eines Gesetzes zur beruflichen Gleichstellung von Prostituierten und anderer sexuell Dienstleistender**

### **A. Problem**

- a) In Deutschland gehen ca. 400 000 Personen – überwiegend Frauen – der Prostitution nach. Diese ist zwar rechtlich keine verbotene Tätigkeit, die Vereinbarungen zwischen Prostituierten und ihren Kunden gelten jedoch als sittenwidrig und damit nach § 138 BGB als nichtig und sind somit auch nicht juristisch durchsetzbar. Prostituierte haben keinen Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung und in der Regel auch nicht zur Rentenversicherung. Strafrechtlich führt das Herstellen günstiger Arbeitsbedingungen für Prostituierte bislang zur Erfüllung des Tatbestandes der Förderung der Prostitution nach § 180a StGB. Der Entwurf will diese Benachteiligungen aufheben und einen durchsetzbaren zivilrechtlichen Anspruch für die Prostituierten schaffen, einen Zugang zu den gesetzlichen Sozialversicherungssystemen eröffnen und die erleichterte Schaffung eines angemessenen Arbeitsumfeldes durch Änderung des StGB ermöglichen.
- b) Der Gesetzentwurf soll die Diskriminierung der Personen beseitigen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen. Prostitution soll in das Dienstvertrags-

recht des BGB eingeordnet werden. Mit dieser Einordnung werde verdeutlicht, dass der Gesetzgeber die Verträge über sexuelle Dienstleistungen – dieser Begriff wird als Oberbegriff für Leistungen mit und ohne körperlichen Kontakt verwendet – nicht für sittenwidrig hält. Im Strafrecht sollen die Tatbestände der Förderung der Prostitution und der Zuhälterei gestrichen werden. Die bislang verbotene Werbung soll erlaubt sein. Weitere Änderungen arbeitsrechtlicher Art folgen aus der bisher nicht vorgenommenen Anerkennung als Beruf.

## **B. Lösung**

Zu a)

**Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 14/5958 in der aufgrund der Ausschussberatungen geänderten Fassung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und einer Stimme der PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und einer Enthaltung der Fraktion der PDS gefasst.**

**Annahme eines Entschließungsantrages der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU gefasst.**

**Annahme eines Entschließungsantrages der Fraktion der FDP mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU gefasst.**

Zu b)

**Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 14/4456 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der PDS gefasst.**

## **C. Alternativen**

Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 14/4456 und Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 14/5958.

## **D. Kosten**

zu a)

Nach den Angaben des Gesetzentwurfs entstehen für Bund und Länder keine Mehrkosten.

Zu b)

Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass es Einsparungen im Zusammenhang mit entfallenden Strafverfahren und Mehreinnahmen durch Lohnsteueraufkommen geben wird.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

1. den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/5958 in der aus der anliegenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzunehmen;
2. folgende EntschlieÙung anzunehmen:

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. über die Auswirkungen der neuen Rechtslage auf Grund dieses Gesetzes nach Ablauf von 3 Jahren zu berichten;
  2. im Benehmen mit den Bundesländern zu überprüfen, inwieweit die §§ 119, 120 Ordnungswidrigkeitengesetz im Lichte der Abschaffung der Sittenwidrigkeit der Prostitution notwendig sind;
3. den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/4456 abzulehnen.

Berlin, den 17. Oktober 2001

### **Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

**Christel Riemann-Hanewinkel**  
Vorsitzender

**Ilse Falk**  
Berichterstatterin

**Irmingard Schewe-Gerigk**  
Berichterstatterin

**Anni Brandt-Elsweier**  
Berichterstatterin

**Ina Lenke**  
Berichterstatterin

**Christina Schenk**  
Berichterstatterin

## Zusammenstellung

des Entwurfs eines Gesetzes zur Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation der Prostituierten  
– Drucksache 14/5958 –  
mit den Beschlüssen des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss)

### Entwurf

Entwurf eines Gesetzes zur *Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation der Prostituierten*

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

#### Artikel 1

##### § 1

Sind sexuelle Handlungen gegen ein vorher vereinbartes Entgelt vorgenommen worden, so begründet diese Vereinbarung eine rechtswirksame Forderung. Das Gleiche gilt, wenn sich eine Person, insbesondere im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses, für die Erbringung derartiger Handlungen gegen ein vorher vereinbartes Entgelt für eine bestimmte Zeitdauer bereithält.

##### § 2

Die Forderung kann nicht abgetreten und nur im eigenen Namen geltend gemacht werden. Gegen eine Forderung gemäß § 1 Satz 1 kann nur die vollständige, gegen eine Forderung nach § 1 Satz 2 auch die teilweise Nichterfüllung, soweit sie die vereinbarte Zeitdauer betrifft, eingewendet werden. Weitere Einwendungen oder Einreden sind ausgeschlossen.

#### Artikel 2

##### Änderung des Strafgesetzbuches (StGB)

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. März 1987 (BGBl. I S. 945), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

### Beschlüsse des 13. Ausschusses

Entwurf eines Gesetzes zur **Regelung der Rechtsverhältnisse von Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG)**

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

#### Artikel 1

##### Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse von Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG)

##### § 1

u n v e r ä n d e r t

##### § 2

u n v e r ä n d e r t

##### § 3

**Bei Prostituierten steht das eingeschränkte Weisungsrecht im Rahmen einer abhängigen Tätigkeit der Annahme einer Beschäftigung im Sinne des Sozialversicherungsrechts nicht entgegen.**

#### Artikel 2

##### Änderung des Strafgesetzbuches (StGB)

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

**1. In der Inhaltsübersicht werden die Angaben zu § 180a wie folgt gefasst : „180a Ausbeutung von Prostituierten“**

## Entwurf

**§ 180a**

Die Überschrift wird wie folgt gefasst: „Ausbeutung von Prostituierten“.

Absatz 1 *Ziffer 2* wird *ersatzlos gestrichen*.

**Artikel 3****Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

## Beschlüsse des 13. Ausschusses

**2. § 180a wird wie folgt geändert:**

**2.1** *unverändert*

**2.2 Absatz 1 wird wie folgt geändert:**

a) Die Angabe „1.“ wird gestrichen.

b) Nach den Wörtern „in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit gehalten werden“ wird das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt.

c) Nummer 2 wird aufgehoben.

**3. § 181a wird wie folgt neu gefasst:**

„Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer die persönliche oder wirtschaftliche Bewegungsfreiheit einer anderen Person dadurch beeinträchtigt, dass er gewerbsmäßig die Prostitutionsausübung der anderen Person durch Vermittlung sexuellen Verkehrs fördert und im Hinblick darauf Beziehungen zu ihr unterhält, die über den Einzelfall hinausgehen.“

**Artikel 3****Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am **1. Januar 2002** in Kraft.

## Bericht der Abgeordneten Ilse Falk, Irmingard Schewe-Gerigk, Anni Brandt-Elsweier, Ina Lenke und Christina Schenk

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Überweisung

- a) Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 14/5958

Der Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 14/5958 – wurde in der 168. Sitzung des Deutschen Bundestages am 11. Mai 2001 an den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur federführenden Beratung und an den Innenausschuss, den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung und den Ausschuss für Gesundheit zur Mitberatung überwiesen.

- b) Gesetzentwurf der Fraktion der PDS auf Drucksache 14/4456

Der Gesetzentwurf der Fraktion der PDS auf Drucksache 14/4456 wurde in der 143. Sitzung des Deutschen Bundestages am 18. Januar 2001 an den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zur federführenden Beratung und an den Rechtsausschuss, den Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung und den Ausschuss für Gesundheit zur Mitberatung überwiesen.

#### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

- a) Gesetzentwurf auf Drucksache 14/5958

Der Gesetzentwurf soll die Benachteiligung von Prostituierten beseitigen. Dies erfolgt durch die Klarstellung, dass das Entgelt für die Dienste der Prostituierten wirksam vereinbart werden kann. Bislang wurden die Vereinbarungen, die Prostituierte mit ihren Kunden treffen, nach überwiegender Rechtsprechung als sittenwidrig und damit nach § 138 BGB als nichtig angesehen. Damit war Prostituierten auch die gerichtliche Durchsetzung von Ansprüchen nicht möglich. Den Prostituierten soll zudem der Zugang zu den Sozialversicherungssystemen ermöglicht werden. Das geltende Strafrecht sanktioniert bereits die Schaffung günstiger Arbeitsbedingungen als Förderung der Prostitution, was durch den Entwurf geändert werden soll.

- b) Gesetzentwurf auf Drucksache 14/4456

Der vorliegende Gesetzentwurf will die rechtliche Diskriminierung von Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, beseitigen. Er enthält insbesondere Änderungen im Bereich des Zivilrechts und des Strafrechts. Mit der zivilrechtlichen Einordnung der Vereinbarungen Prostituierte/Kunde unter das Dienstvertragsrecht soll klargestellt werden, dass der Gesetzgeber die Verträge nicht für sittenwidrig hält. Der Entwurf lässt die Strafvorschriften, die dem Minderjährigenschutz dienen, unberührt. Eine Änderung des Ordnungswidrigkeitenrechts soll die bislang verbotene Werbung für Prostitution ermöglichen. Im Ausländergesetz soll § 46 Nr. 3 (Ausweisung wegen Verstoßes gegen Vorschriften gegen Erwerbsunzucht) gestrichen werden.

### III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

- a) Gesetzentwurf auf Drucksache 14/5958

Der **Innenausschuss** hat die Vorlage in seiner 63. Sitzung am 27. Juni 2001 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP bei Stimmenthaltung der Fraktionen der CDU/CSU und PDS die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Rechtsausschuss** hat die Vorlage in seiner 100. Sitzung am 17. Oktober 2001 beraten. Der Rechtsausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und einer Vertreterin der Fraktion der PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Enthaltung einer Vertreterin der Fraktion der PDS, den Gesetzentwurf in der Fassung des Änderungsantrages der Koalitionsfraktionen anzunehmen.

Der Änderungsantrag der Fraktion der CDU/CSU zu Artikel 1 des Gesetzentwurfs (s. Anlage zum Bericht) wurde gegen die Stimmen von drei Vertretern der Fraktion der CDU/CSU mit den Stimmen der Fraktionen SPD, der anderen Vertreter der Fraktionen CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und PDS abgelehnt.

Der Änderungsantrag der Fraktion der CDU/CSU zu Artikel 2 des Gesetzentwurfs (s. Anlage zum Bericht) wurde gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und PDS abgelehnt.

Der Entschließungsantrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Ausschussdrucksache 14/729 des Familienausschusses) wurde mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU angenommen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung** hat die Vorlage in seiner 104. Sitzung am 17. Oktober 2001 beraten. Der Ausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU die Annahme des Gesetzentwurfs in der Fassung des Änderungsantrages der Koalition. Der Ausschuss empfiehlt außerdem die Annahme des Entschließungsantrages der Koalition mit den Stimmen der Mitglieder der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und PDS gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU.

Der **Ausschuss für Gesundheit** hat die Vorlage in seiner 110. Sitzung am 17. Oktober beraten und empfohlen, den Gesetzentwurf anzunehmen. Der Beschluss wurde mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU gefasst.

b) Gesetzentwurf auf Drucksache 14/4456

Der **Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung** hat die Vorlage in seiner 104. Sitzung am 17. Oktober 2001 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der PDS empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen

Der **Rechtsausschuss** hat die Vorlage in seiner 100. Sitzung am 17. Oktober 2001 beraten. Der Rechtsausschuss empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der PDS den Gesetzentwurf abzulehnen.

Der **Ausschuss für Gesundheit** hat die Vorlage in seiner 110. Sitzung am 17. Oktober 2001 beraten und empfohlen, den Gesetzentwurf abzulehnen. Der Beschluss wurde mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der PDS gefasst.

#### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

##### 1. Anhörung

Der federführende **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** hat in seiner 64. Sitzung am 16. Mai 2001 die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zu den Gesetzentwürfen auf Drucksachen 14/5958 und 14/4456 beschlossen, die am 20. Juni 2001 als 69. Sitzung stattfand.

Wegen des Ergebnisses der Anhörung wird auf das Wortprotokoll der 69. Sitzung am 20. Juni 2001 und die als Ausschussdrucksache verteilten Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

##### 2. Abstimmungsergebnis

a) Gesetzentwurf auf Drucksache 14/5958

Der federführende Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat den Gesetzentwurf in seiner 76. Sitzung am 17. Oktober 2001 behandelt.

Der Ausschuss hat die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 14/5958 in der aus der vorstehend abgedruckten Zusammenstellung ersichtlichen Fassung beschlossen.

Der Beschluss wurde mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und einer Stimme der PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und einer Enthaltung der Fraktion der PDS gefasst.

Der Ausschuss hat dabei mehrheitlich einen Änderungsantrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Ausschussdrucksache 14/728 – angenommen.

Folgende wesentliche Änderungen sind dabei eingeflossen: Es erfolgt eine Klarstellung, dass ein eingeschränktes Weisungsrecht der Annahme eines Beschäftigungsverhältnisses im Sinne des Sozialversicherungsrechts nicht entgegensteht. Ferner wird klargestellt, dass die gewerbsmäßige Vermittlung sexuellen Verkehrs nur dann strafbar ist, wenn sie die persönliche oder wirtschaftliche Bewegungsfreiheit beeinträchtigt.

Der Ausschuss hat ferner eine Entschließung der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Ausschussdrucksache 14/729 – angenommen, mit der die Bundesregierung aufgefordert wird, über die Auswirkung der neuen Rechtslage nach drei Jahren zu berichten.

Der Beschluss wurde mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU gefasst.

Außerdem hat der Ausschuss einen Entschließungsantrag der Fraktion der FDP – Ausschussdrucksache 14/750 – angenommen, mit der die Bundesregierung aufgefordert wird, mit den Ländern zu prüfen, ob die §§ 119, 120 OWiG im Lichte der Abschaffung der Sittenwidrigkeit notwendig sind.

Der Beschluss wurde mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU gefasst.

Keine Mehrheit im Ausschuss fanden die Anträge der Fraktion der CDU/CSU – Ausschussdrucksachen 14/747 und 14/748 – (s. Anlage zum Bericht), die mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU abgelehnt wurden.

Ebenfalls keine Mehrheit fand ein Antrag der Fraktion der FDP – Ausschussdrucksache 14/749 – (s. Anlage zum Bericht) der mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und CDU/CSU gegen die Stimmen der Fraktionen der FDP und PDS abgelehnt wurde.

b) Gesetzentwurf auf Drucksache 14/4456

Der Ausschuss hat beschlossen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 14/4456 abzulehnen.

Der Beschluss wurde mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der PDS gefasst.

##### 3. Inhalt der Ausschussberatungen

Seitens der **Fraktion der SPD** wurde erklärt, dieser Gesetzentwurf bedeute einen Schritt nach vorn in der Geschichte der Rechtspolitik und verfolge im Wesentlichen vier Ziele. Zivilrechtlich solle die Prostituierte einen einklagbaren Anspruch auf das Entgelt bekommen. Die Schaffung eines angemessenen Arbeitsumfeldes für Prostituierte solle künftig nicht mehr zu strafrechtlichen Konsequenzen führen. Drittens solle Prostituierten der Zugang zur Sozialversicherung eröffnet werden, viertens solle klargestellt werden, dass Umschulungsmaßnahmen für ausstiegswillige Prostituierte bereits nach dem Arbeitsförderungsgesetz möglich sind. Entsprechend beinhalte der Gesetzentwurf eine zivilrechtliche Regelung, wonach die Vereinbarung der Prostituierten über die Erbringung sexueller Handlungen als einseitig verpflichtender Vertrag angesehen werde, durch den die Prostituierten nach der Handlung auch einen klagbaren Rechtsanspruch auf Zahlung des Entgeltes erhalte, da die Vereinbarung nicht mehr gegen die guten Sitten verstoße. Die Prostituierten erhalten über ihre eigentliche Tätigkeit und nicht nur über Scheinberufe einen Anspruch auf Pflichtversicherung in der gesetzlichen Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung. Erfasst würden dabei sowohl die

selbständig Tätigen als auch die im Bordell Arbeitenden. Die wirksame Forderung sei nicht abtretbar und der Freier könne gegenüber der Forderung nur die vollständige Nichterfüllung einwenden. Weitere Einwendungen seien ausgeschlossen. Im Strafrecht werde § 180a Ziffer. 2 StGB gestrichen, was bedeute, dass die Schaffung angemessener Arbeitsbedingungen nicht mehr sanktioniert werde. Prostituierten werde damit die Möglichkeit eingeräumt, rechtlich abgesichert und unter angemessenen Bedingungen zu arbeiten. Die Änderung stelle klar, dass ein Bordellbesitzer, der Prostituierte sozialversicherungspflichtig beschäftigt, sich nicht strafbar macht. Wichtig sei aber, dass die Ausbeutung und unzumutbare Beeinflussung der Betroffenen bei der Ausübung strafbar bleibe und der Schutz von Minderjährigen weiterhin gewährleistet sei. Im Sozialversicherungs- bzw. Arbeitsrecht seien ausdrückliche Regelungen nicht notwendig. Zum Änderungsantrag wurde erläutert, die Sachverständigenanhörung habe ergeben, dass das eingeschränkte Weisungsrecht der Annahme eines sozialversicherungspflichtigen Verhältnisses entgegen stehen könne, weshalb durch den Änderungsantrag eine Klarstellung vorgenommen werde. Auch im Strafrecht sei eine weitere Klarstellung nötig geworden: § 181a StGB habe man dahin gehend geändert, dass die Strafbarkeit nur dann gegeben sei, wenn die persönliche oder wirtschaftliche Bewegungsfreiheit einer anderen Person dadurch beeinträchtigt wird, dass der Täter gewerbsmäßig die Prostitutionsausübung durch die Vermittlung sexuellen Verkehr fördert und im Hinblick darauf Beziehungen zu ihr unterhält, die über den Einzelfall hinausgehen. Auch diese Änderung gehe auf das Ergebnis der Anhörung zurück, da die Sachverständigen mehrheitlich befürchteten, dass nach der alten Fassung auch die reine Vermittlung freiwilligen sexuellen Verkehrs strafbar sei und damit einer Anmeldung der Prostituierten zur Sozialversicherung entgegenstehen könne. Sobald jedoch ein Aspekt der Unfreiwilligkeit – z. B. die Wegnahme des Passes – hinzukomme, bleibe die Vermittlung strafbar. Mit dem Entschließungsantrag werde vorgeschlagen, die Auswirkungen der neu geschaffenen Rechtslage einer Prüfung zu unterziehen, weshalb die Bundesregierung aufgefordert werde, nach drei Jahren hierüber zu berichten.

Auch die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wertete den Gesetzentwurf als großen Durchbruch. Man mache damit Schluss mit der Doppelmoral, wonach eine Million Männer täglich Prostituierte aufsuchen und als ganz normale Bürger betrachtet werden, während die Prostituierten als Bürgerinnen zweiter Klasse angesehen werden, die Pflichten haben, aber keine Rechte. Mit den jetzigen Bestimmungen werde klargestellt, dass der Zugang zur Sozialversicherung offen ist und dass freiwillige Prostitution nicht mehr strafbar sei. Auch könne kein Gericht mehr die Prostitution als sittenwidrig bewerten. Auch BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterstrich, dass man die Strafbarkeit von Bordellbetreibern, die Prostituierte sozialversicherungspflichtig beschäftigen, beenden wolle. Die Ausbeutung bleibe aber strafbar. Man begrüße, dass auch die CDU/CSU im Änderungsantrag sich für den sozialen Schutz der Prostituierten einsetze, aber da nach dortiger Auffassung die Bewertung als sittenwidrig aufrechterhalten werden solle, könne man dem Antrag nicht zustimmen. Das Anliegen des Änderungsantrages der FDP sei bereits erfüllt durch den Änderungsantrag der Koalition. Dem Entschließungsantrag

der FDP, der die Bundesregierung bitte, mit den Ländern zu prüfen, ob die §§ 119, 120 OWiG – Werbeverbote – abgeschafft werden können, stimme man zu. Man habe davon abgesehen, dies in den Gesetzentwurf aufzunehmen, da die Zuständigkeit der Länder tangiert und eine Mehrheit im Bundesrat fraglich gewesen sei.

Die **Fraktion der CDU/CSU** erklärte, man habe gehofft, dass nach der Vertagung intensive Beratungen stattfinden würden, da man in der Zielsetzung – Verbesserung der rechtlichen und sozialen Situation der Prostituierten – einig sei. Diese Beratungen hätten aber nicht stattgefunden und die Koalition habe die Kritik der Sachverständigen, die Anlass für notwendige Neuformulierungen sei, nicht berücksichtigt. Der Änderungsantrag der Koalition – Ausschussdrucksache 14/728 – setze nicht an den inhaltlichen und technischen Mängeln an, sondern ergänze sie lediglich um weitere. Der Gesetzentwurf bleibe unklar und widersprüchlich. Er erfasse nach wie vor nicht die besonders hilfsbedürftigen Gruppen wie z. B. ausländische Prostituierte oder Minderjährige. Auch Selbständige kämen zu kurz. Die Aufhebung des Verdikts der Sittenwidrigkeit sei auch nach Auffassung der Sachverständigen nicht nötig oder geeignet, um die Ziele zu erreichen. Der Gesetzentwurf gehe von falschen Voraussetzungen aus. Auch das geltende Recht stelle Prostituierte nicht rechtlos, gezahltes Entgelt dürfe behalten und könne nicht zurückgefordert werden. Das Strafrecht schütze vor der gewaltsamen Wegnahme des Erhaltenen. Eine Verhandlung über Schlechtleistung oder offene Forderungen vor Gericht sei problematisch. Das Gesetz wolle besonders geartete Vertragsverhältnisse sowohl zum Kunden als auch zum Bordellbetreiber konstruieren, was im Ansatz falsch und außerdem unzulänglich durchgeführt sei. Tatsächlich werde dadurch, dass nach dem Wortlaut des Gesetzentwurfs rechtsverbindliche „Forderungen“ – und nicht nur „Geldleistungsforderungen“ begründet werden, auch eine wirksame Forderung auf Vornahme der sexuellen Handlung begründet. Unklar bliebe auch, ob der Anspruch auf Geld nach oder vor Durchführung der sexuellen Handlung entstehe. Da dies Auswirkungen auf die Beweislast habe, seien Streitigkeiten vorprogrammiert. Die Fiktion einer einseitig verpflichtenden Rechtsbeziehung für ein de facto auf Gegenseitigkeit ausgelegtes Verhältnis halte wohl auch einer verfassungsrechtlichen Prüfung kaum stand. Bei dieser Konstruktion lasse sich schließlich wohl kein Arbeitgeber finden, der einen Arbeitsvertrag eingehen wolle. Beim Zugang zur Sozialversicherung sei eine Formulierung erforderlich, nach der Sittenwidrigkeit der Sozialversicherung nicht entgegen steht, statt der komplizierten Formulierung des Antrages der Koalition. Die CDU/CSU halte das Anbieten des eigenen Körpers nach wie vor nicht für vereinbar mit dem Menschenbild des Grundgesetzes und halte es deshalb für wohl begründet, weiterhin an der Sittenwidrigkeit festzuhalten. Mit dem Antrag – Ausschussdrucksache 14/748 – fordere sie die Beibehaltung des § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB, da die Norm in ihrer heutigen Ausgestaltung zu Recht als Kernstück gegen die Förderung der Prostitution angesehen werde. Die Schaffung guter Arbeitsbedingungen wolle man auch nicht verhindern, das sei aber auch über eine Klarstellung zu erreichen, statt mit dieser Streichung. Daher sei man dagegen. Auch die Änderung zu § 181a StGB Abs. 2 lehne man ab, da sie im Ergebnis eine Aufteilung zwischen guten

und schlechten Zuhältern bedeute und es unklar sei, wie die Begriffe – persönliche und wirtschaftliche Bewegungsfreiheit – auszulegen seien. Gesetze sollten jedoch Klarheit schaffen. Es sei ausgesprochen unbefriedigend, dass die Klärung der tatsächlichen Rechte vor Gericht auf dem Rücken der Prostituierten ausgetragen werde, die diese geltend machen müssten.

Die **Fraktion der FDP** erklärte, dass grundsätzlich eine Entdiskriminierung der Prostitution angestrebt sei und teilweise auch erreicht werde. Allerdings gebe es nur für eine kleine Gruppe von Prostituierten Änderungen, was die CDU/CSU zu Recht kritisiere. Damit sei die Fraktion der CDU/CSU auch aufgerufen, ihrerseits Änderungen vorzuschlagen und damit weitere Gruppen einzubeziehen. Der Gesetzentwurf mache jedoch nicht Schluss mit der Doppelmoral, wie von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN behauptet, da zwar in einzelnen Vorschriften etwas geändert werde, aber keine andere Gesamtsituation geschaffen werde. Zur Abschaffung der Sittenwidrigkeit wurde betont, der Gesetzgeber schaffe damit keinen „unmoralischen“ Zustand, sondern fördere die beabsichtigte Entdiskriminierung dieser Tätigkeit. Zu bemängeln sei jedoch, dass die Koalition sich nicht auch für die Aufhebung der Werbeverbote im OWiG und die Abschaffung der Sperrgebietsverordnung stark gemacht und mit den Ländern diskutiert habe. Man freue sich über die angekündigte Zustimmung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Entschließungsantrag der FDP. Die dort enthaltene Forderung nach Überprüfung der Möglichkeit zur Abschaffung der Werbeverbote für Prostitution sei nur konsequent. Man könne nicht auf der einen Seite die Sittenwidrigkeit abschaffen und auf der anderen Seite die Grauzone beibehalten und Werbung verbieten. Man müsse auch diesen Bereich gesetzlich klar regeln. Interessenverbände der Prostituierten wie Hydra hätten ebenfalls beklagt, dass Zeitungsverlage angesichts der Rechtslage überhöhte Preise fordern.

Die **Fraktion der PDS** erklärte, zum Gesetzentwurf der PDS, mit diesem würde die bis heute praktizierte rechtliche Diskriminierung von Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen, vollständig beseitigt. Hierzu habe man Änderungen im Zivilrecht und im Strafrecht vorgeschlagen. Prostitution solle im Dienstvertragsrecht eingeordnet werden; Sonderregelungen seien nur da vorgesehen, wo sie durch die Besonderheiten des Berufsbildes erforderlich seien. Die Strafrechtsnormen – insbesondere §§ 181a und 180a – möchte man komplett streichen, da es keinen Grund gebe, Prostituierte anders oder in besonderer Weise gegenüber anderen Berufstätigen zu behandeln. Schutz vor Gewalt, Nötigung etc. sei bereits durch die allgemeinen Regelungen im StGB gegeben. Zum Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN begrüßte die PDS die Absicht der Koalition, dass Prostituierte nun Arbeitsverträge abschließen können und Bordellbetreiber/innen sich nicht länger strafbar machen, wenn sie gute Arbeitsbedingungen schaffen. Als grundsätzliche Kritikpunkte wurden genannt, dass Prostitution durch die Regelung in einem eigenen Gesetz eine Sonderstellung behalte. Kritik würdig sei auch die Konstruktion des einseitig verpflichtenden Vertrages, mit der die Rechte von Arbeitgeber/innen unverhältnismäßig beschnitten würden. Das Werbeverbot und die Sperrgebietsverordnung blieben zu Unrecht unangetastet, was eine wesentliche Einschränkung der Rahmenbedingungen der

Berufsausübung bedeute. Weiterhin sei das Abtretungsverbot in der Praxis eine rechtliche Schlechterstellung und es fehle schließlich eine notwendige Änderung im Ausländergesetz. Der Entwurf sei also der kleinstmögliche Schritt auf dem Weg zur vollständigen Entdiskriminierung der Prostituierten.

## B. Besonderer Teil

### I. Zum Artikelgesetz

**Vor Artikel 1 wird die Bezeichnung des neuen Gesetzes eingefügt:**

„Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse von Prostituierten“ (Prostitutionsgesetz – ProstG)

*Begründung*

*Redaktionelle Änderung, formale Ergänzung.*

### II. Zu Artikel 1

#### 1. Es wird ein neuer § 3 eingefügt:

##### § 3

„Bei Prostituierten steht das eingeschränkte Weisungsrecht im Rahmen einer abhängigen Tätigkeit der Annahme einer Beschäftigung im Sinne des Sozialversicherungsrechts nicht entgegen.“

*Begründung*

*Im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 20. Juni 2001 zu diesem Gesetzentwurf wurde von Seiten einiger Sachverständiger die Befürchtung geäußert, dass das vom Gesetzgeber gewollte eingeschränkte Direktionsrecht der Annahme eines Beschäftigungsverhältnisses entgegenstehen könnte. Um diese Interpretationsmöglichkeit auszuschließen, enthält der neue § 3 dahingehend eine Klarstellung, dass in den Fällen der betrieblichen Eingliederung von Prostituierten ein eingeschränktes Direktionsrecht nicht dem Zustandekommen eines versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses entgegensteht.*

### III. Zu Artikel 2 – Änderung des Strafgesetzbuches

**Artikel 2 wird wie folgt neu gefasst:**

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. S. 3322), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

#### 1. In der Inhaltsübersicht werden die Angaben zu § 180a wie folgt gefasst:

„180a Ausbeutung von Prostituierten“

#### 2. § 180a Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) Die Angabe „1.“ wird gestrichen.
- b) Nach den Wörtern „in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit gehalten werden“ wird das Wort „oder“ durch ein Komma ersetzt.
- c) Die Nummer 2 wird aufgehoben.

*Begründung**Redaktionelle Änderung, formale Ergänzung***3. § 181a Abs. 2 wird wie folgt neu gefasst:**

„Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer die persönliche oder wirtschaftliche Bewegungsfreiheit einer anderen Person dadurch beeinträchtigt, dass er gewerbsmäßig die Prostitutionsausübung der anderen Person durch Vermittlung sexuellen Verkehrs fördert und im Hinblick darauf Beziehungen zu ihr unterhält, die über den Einzelfall hinausgehen.“

*Begründung*

*Im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 20.06.2001 zu diesem Gesetzentwurf wurde von Seiten einer Mehrheit der Sachverständigen die Befürchtung geäußert, dass § 181a Abs. 2 StGB auch die reine Vermittlung sexuellen Verkehrs unter Strafe stellen und somit einer Anmeldung der Prostituierten in die Sozialversicherungen entgegenstehen könnte.*

*Um dieser Auslegungsmöglichkeit entgegenzuwirken, wird eine Klarstellung im § 181a Absatz 2 StGB von Seiten des Gesetzgebers für erforderlich gehalten.*

*Durch die Neufassung wird verdeutlicht, dass eine gewerbsmäßige Vermittlung sexuellen Verkehrs, welche lediglich den Anreiz zur Fortführung einer freiwillig ausgeübten sexuellen Handlung schafft, mangels einer – bereits abstrakten – Gefährdung des geschützten Rechtsgutes nicht tatbestandsmäßig ist.*

*Die durch § 181a Absatz 2 StGB unter Strafe gestellte Förderung der Prostitutionsausübung bezweckt – ebenso wie die Regelung des Absatz 1 – den Schutz der wirtschaftlichen und persönlichen Bewegungsfreiheit Prostituiierter und ist daher restriktiv zu interpretieren .*

**IV. Zu Artikel 3****Artikel 3 wird wie folgt neu gefasst:**

„Das Gesetz tritt am 1. Januar 2002 in Kraft.“

*Begründung*

*Ergänzung der Regelung des Inkrafttretens.*

Berlin, den 17. Oktober 2001

**Der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

**Anni Brandt-Elsweier**  
Berichterstatlerin

**Ilse Falk**  
Berichterstatlerin

**Christina Schenk**  
Berichterstatlerin

**Irmingard Schewe-Gerigk**  
Berichterstatlerin

**Ina Lenke**  
Berichterstatlerin

**Anlage zum Bericht****Keine Mehrheit im Ausschuss fanden folgende Anträge:**● **Anträge der Fraktion der CDU/CSU****Ausschussdrucksache 14/747**

**Zu Artikel 1** (Änderung des Sozialgesetzbuches (SGB) Viertes Buch IV – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung)

Artikel 1 wird wie folgt neu gefasst:

§ 7 Abs. 1 SGB IV wird um folgenden Satz 2 ergänzt:

„Die Sittenwidrigkeit der Beschäftigung steht der Sozialversicherungspflicht nicht entgegen.“

**Begründung**

Nur wenn zweifelsfrei ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis von Prostituierten im Sinne von § 7 Abs. 1 SGB IV vorliegt, haben diese in der Sozialversicherung die gleichen Rechte und Pflichten wie alle übrigen abhängig beschäftigten Arbeitnehmer auch. Das Sozialversicherungsrecht ist wertneutral. Der 12. Senat des Bundessozialgerichtes hat in seinem Urteil vom 10. August 2000 (B 12 KR 21/98 R) festgestellt, dass selbst dann ein abhängiges Beschäftigungsverhältnis vorliegt, wenn der Dienst-/Arbeitsvertrag wegen Sittenwidrigkeit nichtig wäre. Es ist insoweit insbesondere auf den Zweck der Sozialversicherung abzustellen, wonach derjenige, der aus nichtselbständiger Arbeit Einnahmen erzielt, diese nach dem System der Sozialversicherung jedenfalls zum Teil kraft Gesetzes zur Eigenvorsorge verwenden soll.

Der Einzelne erwirbt somit Ansprüche aus der Versicherung, damit er bei Ausfall seiner Einnahmen aus der Erwerbstätigkeit nicht auf staatliche Hilfe angewiesen ist. Diesen Zielen wird dann umfassender Rechnung getragen, wenn auch bei sittenwidrigen Tätigkeiten, z. B. mit sexuellem Bezug; eine versicherungs- und beitragspflichtige Beschäftigung angenommen wird.

**Ausschussdrucksache 14/748**

**Zu Artikel 2** (Änderung des Strafgesetzbuches (StGB))

Artikel 2 wird ersatzlos gestrichen.

**Begründung**

Es soll § 180a Abs. 1 Nr. 2 Strafgesetzbuch (StGB) ersatzlos gestrichen werden. Damit würde eine Norm, die in ihrer heutigen Ausgestaltung durch den Gesetzgeber zu Recht als Kernstück der Strafvorschriften gegen die Förderung der Prostitution angesehen worden ist (siehe etwa Protokoll über die 5. Sitzung des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform [7. Wahlperiode], S. 59), in erheblichem Maße beschnitten. Den Strafverfolgungsbehörden würde ein wichtiges Instrument aus der Hand geschlagen, um gegen die Ausbeutung von Prostituierten durch die Bordell- und Zuhälterszene vorzugehen. Von den Betreibern einschlägiger Einrichtungen würde der Druck der Strafverfolgung genommen. Es spricht alles dafür, dass die

Betroffenen die neu geschaffenen Freiräume weidlich ausnutzen würden, und zwar in der Breite der Fälle nicht zugunsten der Prostituierten, sondern zur Maximierung eigener Gewinne. Eine Einschränkung der Strafbarkeit nach § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB müsste zudem von der Bordell- und Zuhälterszene als Signal dahingehend gewertet werden, der Staat habe vor der Szene kapituliert, obwohl er sonst regelmäßig von deren Affinität zur Organisierten Kriminalität ausgeht (etwa in Ziff. 2.3 der Gemeinsamen Richtlinien über die Zusammenarbeit von Staatsanwaltschaft und Polizei bei der Verfolgung der Organisierten Kriminalität).

Der Sonderausschuss für die Strafrechtsreform (7. Wahlperiode) hatte sich der Auffassung angeschlossen, es bedürfe eines leichteren nachweisbaren Auffangtatbestandes im Vorfeld feststellbarer Abhängigkeiten des in §§ 181a, 240 StGB bezeichneten Grades. Wörtlich heißt es in dem Bericht:

„Allerdings ist in der Praxis der Nachweis derartiger Abhängigkeiten besonders schwierig und in vielen Fällen unmöglich. Für sich allein könnte diese umfassende und damit verhältnismäßig allgemein gehaltene Formel ihren Zweck nicht erfüllen. Es muss deshalb – in Nummer 2 – zusätzlich der Weg beschränkt werden, typische Verhaltensweisen, hinter denen sich derartige Abhängigkeiten regelmäßig verbergen, herauszuarbeiten und zu pönalisieren. Nach den vorhandenen Erkenntnissen gehören zu diesen Verhaltensweisen prostitutionsfördernde Maßnahmen, die über das bloße Gewähren von Wohnung, Unterkunft oder Aufenthalt und die damit üblicherweise verbundenen Nebenleistungen hinausgehen.“ (Bundestagsdrucksache 7/514, S. 9).

Diese Einschätzung ist weiterhin ohne jede Einschränkung zutreffend. Die Vorschrift des § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB, die von Verfassungswegen nicht zu beanstanden ist (BVerfG NJW 1993, 1911), hat sich in der Auslegung der Rechtsprechung grundsätzlich auch bewährt und wird – ungeachtet der naturgegebenen Schwierigkeiten der Strafverfolgung in diesem Bereich – den von ihr verfolgten Zielen im wesentlichen gerecht. Überzeugende Gründe für die vorgesehene Streichung des § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB sind weder in dem Entwurf dargetan noch sind sie sonst ersichtlich.

Soweit in der Entwurfsbegründung ausgeführt wird, dass § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB der Schaffung günstiger „Arbeitsbedingungen“, also hygienischer und menschenwürdiger Verhältnisse entgegenstehe, könnte dem durch eine klarstellende Änderung der Vorschrift Rechnung getragen werden. Allerdings hat die Praxis der Strafverfolgung die behaupteten Schwierigkeiten bei der Anwendung des § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB bislang im wesentlichen gut gelöst, ohne dass es einer Einschränkung der Strafbarkeitsvoraussetzungen bedürft hätte. Hingegen besteht nach wie vor ein dringendes Bedürfnis, diejenigen Handlungen, die auch der Gesetzgeber vor Augen hatte, weiterhin mit Strafe zu bedrohen. Die in dem Entwurf vorgesehene Streichung des § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB, einer Vorschrift, die gerade dem Schutz vor Beeinträchtigungen der persönlichen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Prostituierten dient, ist hingegen gänzlich inakzeptabel.

**● Änderungsantrag der Fraktion der FDP****Ausschussdrucksache 14/749****Zu Artikel 2** (§ 181a Strafgesetzbuch)

Artikel 2 wird wie folgt ergänzt:

- 2a) § 181a Abs. 2 wird ersatzlos gestrichen.
- 2b) § 181a Abs. 3 wird Abs. 2 und wie folgt formuliert:  
„Ebenso wird bestraft, wer die in Abs. 1 genannten Handlungen gegenüber seinem Ehegatten vornimmt.“

*Begründung*

*Mit dem Gesetzentwurf soll die Situation der Prostituierten verbessert und insbesondere das Verdikt der Sittenwidrigkeit aufgehoben werden. § 181a Abs. 2 stellt ähnlich wie § 180a StGB nur eine fördernde Handlung unter Strafe. Bei einer Fortgeltung dieses Straftatbestandes würde sich das Arbeitsumfeld der Prostitution z. B. in Bordellbetrieben aus Furcht vor einer möglichen Strafbarkeit der Bordellbetreiber nach § 181a II StGB nicht wesentlich verbessern.*