

## Regulierungsbedarfe im Zusammenhang mit der Prostitutionsausübung zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Zwangsprostitution

### Positionspapier

#### I. Vorbemerkung

Ein realistischer Umgang mit dem Themenkomplex Prostitution setzt die Erkenntnis und die Einsicht voraus, dass es Prostitution in jeder Gesellschaft zu jeder Zeit in den unterschiedlichsten Formen gegeben hat und weiterhin geben wird. Unabhängig von dieser Tatsache sind alle Formen der zwangsweisen bzw. unfreiwilligen Prostitution inakzeptabel und müssen konsequent bekämpft werden.

Die Erscheinungsformen der Prostitution sagen noch nichts über ihre Rechtmäßigkeit bzw. Rechtswidrigkeit aus. Erst die konkreten Bedingungen, unter denen Prostitution stattfindet, entscheiden über die Einstufung, ob es sich um legale oder illegale Prostitution handelt.

Wenngleich in Deutschland also bisher „nicht von einem gesellschaftlichen Konsens hinsichtlich der moralisch-ethischen Bewertung von Prostitution und der daraus für staatliches Handeln zu ziehenden Konsequenzen ausgegangen werden“ kann – so charakterisierend der Bericht der Bundesregierung (BMFSFJ) „zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (ProstG)“ aus dem Januar 2007 – ist es erforderlich, Prostitution als gesellschaftliche Realität zu akzeptieren, ihre legalen Formen eindeutig zu definieren und die mit ihr verbundenen Gefahren und Risiken durch Regulierung und Kontrolle angemessen zu begrenzen. Dieses Vorgehen schafft Transparenz, erleichtert das Erkennen illegaler Handlungen und ermöglicht es damit den Sicherheits- und Ordnungsbehörden, einerseits Ermittlungsansätze für eine wirksame Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsprostitution zu erlangen und andererseits einen angemessenen Schutz der Prostituierten zu gewährleisten.

#### II. Ausgangslage

##### 1. Bisherige Befassung

a. Mit dem Inkrafttreten des „**Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten**“ (**ProstG**) am 01.01.2002 herrschte über alle Parteigrenzen Einigkeit darüber, dass die rechtliche und soziale Situation der Prostituierten dringend verbessert werden muss.

Die wesentlichen Änderungen waren:

- die Abschaffung der Sittenwidrigkeit der Prostitution,
- die Sicherung der Einklagbarkeit des Lohnes einer Prostituierten,
- die Erleichterung des Zugangs zur Sozialversicherung,
- der Entzug des Bodens für kriminelle Begleiterscheinungen der Prostitution,
- die Erleichterung des Ausstiegs aus der Prostitution und
- die Sicherung besserer, möglichst wenig gesundheitsgefährdender Arbeitsbedingungen.

Den mit Prostitution verknüpften Risiken, Nachteilen und problematischen Implikationen sollte in einem freiheitlichen Rechtsstaat nicht dadurch begegnet werden, dass Prostitution durch repressive Maßnahmen in ein Dunkelfeld abgedrängt wird; vielmehr wurde erkannt, dass sich die problematischen Aspekte besser dadurch begrenzen lassen, dass Prostitution und die Bedingungen, unter denen sie praktiziert wird, in rechtsstaatlicher Weise kontrolliert werden.

Selbstverständlich ist hierbei zu berücksichtigen, dass es sehr unterschiedliche Erscheinungsformen von Prostitution gibt. Neben selbstbestimmt arbeitenden Frauen und – quantitativ deutlich nachrangig – Männern, die sich bewusst und aus freien Stücken wegen guter Verdienstmöglichkeiten für diese Tätigkeit entschieden haben, gibt es die Opfer von Menschenhandel, die erkennbar gegen ihren Willen zur Prostitution gezwungen werden, und schließlich diejenigen, die möglicherweise nicht zwangsweise, aber sehr häufig unter großem Druck der Prostitution nachgehen.

Mit dem Prostitutionsgesetz wurde bewusst eine sehr begrenzte Regulierung des gesellschaftlichen Phänomens Prostitution verfolgt, die vor allem im Zivil- und Sozialrecht, geringfügig auch in Teilbereichen des Strafrechts, wirksam wurde. Prostitution wurde dabei als gegeben angesehen, weder eine Abschaffung noch eine Aufwertung stand im Mittelpunkt der gesetzgeberischen Bemühungen. Zentrales Anliegen war die Verbesserung der sozial- und zivilrechtlichen Verhältnisse in der Prostitution zugunsten derjenigen Frauen (und quantitativ nachrangig auch Männer), die *freiwillig* ihren Lebensunterhalt durch Prostitution bestreiten.

Zielsetzung war, die Tätigkeit von Prostituierten in geordnete – selbständige oder gegebenenfalls auch abhängige – Beschäftigungsverhältnisse münden zu lassen, die ihre Abhängigkeit von Zuhältern und anderen Personen reduzieren und ihre Arbeitssituation hinsichtlich gesundheitlicher und hygienischer Rahmenbedingungen verbessern sollte. Dies sollte durch die Regelungen der §§ 1–3 ProstG und die gleichzeitige Einschränkung der Strafbarkeit der Förderung der Prostitution auf Fälle der Ausbeutung von Prostituierten (Änderung der §§ 180a, 181a StGB) ermöglicht werden.

Mit dem Gesetz wurde auch die Erwartung verknüpft, dass die kriminellen Begleiterscheinungen der Prostitution zurückgedrängt und die Ausstiegsmöglichkeiten für Prostituierte erleichtert würden. Prostitution sollte dabei kein „Beruf wie jeder andere“ werden. Unverändert blieben u.a. das Ordnungsrecht (§ 120 OWiG), das Bau- und Gaststättenrecht, das Ausländerrecht und der Straftatbestand der verbotenen Prostitution (§ 184d StGB), also der Zuwiderhandlung gegen eine auf Grundlage von Art. 297 EGStGB erlassene Sperrbezirksverordnung. Sperrbezirks- oder auch Sperrgebietsverordnungen sind weiterhin kommunale Steuerungsinstrumente. Mit ihnen wird festgelegt, wo Prostitution stattfinden darf (Toleranzonen) und wo nicht (Sperrbezirke/Sperrgebiete).

Ungeachtet der gesetzlichen Neuregelung bestehen jedoch weiterhin offensichtlich erhebliche Hemmungen der Betroffenen, sich offiziell unter der Berufsbezeichnung Prostituierte zu melden. Schätzungen des Bundesweiten Koordinierungskreises gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (KOK) aus dem Jahr 2008 gehen dahin, dass nur 1 % der Prostituierten als solche tatsächlich gemeldet ist.

b. Im „Bericht zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (ProstG)“ aus dem Januar 2007 stellt die **Bundesregierung** (BMFSFJ) auf der Grundlage von drei eingeholten wissenschaftlichen Gutachten fest, dass die ursprünglich beabsichtigten Ziele nur zu einem begrenzten Teil erreicht werden konnten:

So sei es zwar gelungen, die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Abschluss von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen zu schaffen, diese Möglichkeit werde bislang jedoch kaum genutzt. Entsprechend habe das Prostitutionsgesetz bisher auch keine messbare tatsächliche Verbesserung der sozialen Absicherung von Prostituierten bewirken können.

Hinsichtlich der Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Prostitution hätten kaum messbare positive Wirkungen in der Praxis festgestellt werden können, allenfalls bestünden erste zaghafte Ansätze, die in diese Richtung wiesen. Positive Veränderungen zu Gunsten der Prostituierten seien gerade in diesem Bereich kurzfristig nicht zu erwarten.

Die Ausstiegsmöglichkeiten aus der Prostitution seien durch das Prostitutionsgesetz nicht erkennbar verbessert worden.

Auch für einen kriminalitätsmindernden Effekt des Prostitutionsgesetzes gebe es bislang keine belastbaren Hinweise, da das ProstG bislang kaum zu einer besseren Transparenz des „Rotlichtmilieus“ habe beitragen können.

Da mit dem Prostitutionsgesetz lediglich ein sehr begrenzter Regelungsansatz gewählt worden sei, habe im Hinblick auf die mit dem Prostitutionsgesetz intendierten Ziele der Zurückdrängung der Begleitkriminalität, der Verbesserung der Arbeitsbedingungen, der Erleichterung des Ausstiegs und der Erzielung einer größeren Transparenz des Rotlichtmilieus durch das Prostitutionsgesetz auch tatsächlich nur ein erster Schritt getan werden können.

Nach Auffassung der Bundesregierung bedürfe es daher eines insgesamt breiteren Ansatzes der Reglementierung der Prostitution, der insbesondere konsequent die Bekämpfung von Menschenhandel, Zwangsprostitution und Minderjährigenprostitution integriert und auf einen größtmöglichen Schutz von Prostituierten vor Gewalt und Ausbeutung abzielt und der zudem – nicht zuletzt durch die Einführung der Strafbarkeit für Freier von Zwangsprostituierten – die Verantwortung der Nachfrager klar benennt. Sie hält es daher für erforderlich, die bestehenden rechtlichen Instrumentarien des Gaststätten-, des Gewerbe- sowie des Polizei- und Ordnungsrechts effizienter zu nutzen und, soweit erforderlich, auszubauen, um die Bedingungen, unter denen Prostitution praktiziert wird, zum Schutz der dort tätigen Personen einer rechtsstaatlichen Kontrolle zu unterwerfen und kriminellen Begleiterscheinungen vorzubeugen.

In diesem Zusammenhang kündigte die Bundesregierung an, im Benehmen mit den Bundesländern zu prüfen, ob und gegebenenfalls mit welchen gewerberechtlichen Instrumenten die Kontrolle von gewerblichen Betätigungen im Zusammenhang mit sexuellen Dienstleistungen effizienter gestaltet werden kann.

c. Die **Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK)** stellte zu diesem Thema fest, dass es erforderlich sei, über rechtliche Regularien nachzudenken, die eine gezieltere Überprüfung beispielsweise der Zuverlässigkeit der Betreiber/innen und intensivere gewerberechtliche Kontrollen ermöglichen. Diese Regularien seien auch notwendig, um in weiteren Schritten bestimmte Voraussetzungen für das Betreiben eines Bordells verbindlich festlegen zu können.

Die GFMK beschloss in Ihrer 18. Konferenz (TOP 10.2) am 23./24. Oktober 2008, die Bundesregierung zu bitten diesen Dialog fortzusetzen und Vorstellungen für geeignete rechtliche Rahmenbedingungen zu entwickeln. Sie bat die IMK und die WMK, sich ebenfalls dieses Themas anzunehmen und auf Länderebene unterstützend tätig zu werden. Bei der Übermittlung dieses Beschlusses merkte die Vorsitzende der GFMK gegenüber dem Vorsitzenden der IMK mit Schreiben vom 06.11.2008 folgendes an: *„Ziel des im Jahr 2002 verabschiedeten Prostitutionsgesetzes (ProstG) war es, die rechtliche Situation der einzelnen Prostituierten zu stärken. Demzufolge beziehen sich die Vorgaben des Prostitutionsgesetzes auf arbeitsrechtli-*

che Fragen sowie auf den Zugang zur Sozialversicherung. Andere Rechtsgebiete haben im Zusammenhang mit dem ProstG keine Änderung erfahren. Der Bericht der Bundesregierung hat deutlich gemacht, dass das ursprüngliche Ziel des Prostitutionsgesetzes nur begrenzt erreicht wurde. Die im Anschluss an die Verabschiedung des Gesetzes und nach Veröffentlichung des genannten Berichtes geführte Diskussion hat gezeigt, dass weitere mit dem Gesetz verknüpfte Hoffnungen, wie z.B. die Bekämpfung der Begleitkriminalität, sich nicht erfüllt haben. Vor diesem Hintergrund erscheint es unbefriedigend, dass bordellartige Betriebe als Arbeitsplatz von Prostituierten rechtlich nicht reguliert sind. Nach Auffassung der GFMK ist es nicht hinnehmbar, wenn jemand de facto als Arbeitgeber problemlos auch dann ein Bordell führen kann, wenn einschlägige Vorstrafen z.B. wegen Ausbeutung von Prostituierten oder Menschenhandel vorliegen. Eine rechtliche Regulierung könnte derartige Konstellationen verhindern helfen und zu einer größeren Transparenz im Milieu beitragen. Dies würde nicht nur die polizeiliche Arbeit hinsichtlich der Bekämpfung krimineller Begleiterscheinungen erleichtern, sondern auch einen Rahmen für faire, sichere und hygienische Arbeitsbedingungen schaffen. Hierfür bedarf es eines breiten Ansatzes, bei dem zum Beispiel das Gewerberecht nicht den einzigen, aber einen wichtigen Faktor darstellt.“

d. Das **Bundeskriminalamt (BKA)** beschreibt in seinem Bericht „Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels unter Berücksichtigung aktueller rechtlicher und tatsächlicher Gegebenheiten“ (2007), dass der wesentliche Aspekt einer künftigen erfolgsträchtigen Bekämpfung des Menschenhandels in der Konkretisierung und der deutlichen Erkennbarkeit der legalen Prostitutionslandschaft und dem darauf abgestimmten behördenübergreifend koordinierten Interventionsansatz besteht. Der bisherige anzuwendende Rechtsrahmen für die Betretungs- und Kontrollrechte durch die Polizeien wird hierfür als nicht ausreichend bewertet.

e. Die Initiative der GFMK aufgreifend befasste sich die **Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK)** auf Ihrer 188. Sitzung am 04./05. Juli 2010 in Bremen mit der Thematik und sah die Notwendigkeit, diese Problematik eingehend hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die polizeiliche Arbeit sowie notwendiger Konsequenzen für die Kriminalitätsbekämpfung zu behandeln.

Sie beauftragte den AK II, auf der Basis eines umfassenden polizeilichen Lagebildes zum Menschenhandel die aus polizeilicher Sicht wesentlichen Problemfelder für die Kriminalitätsbekämpfung zu identifizieren und Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Zu den Ergebnissen sollte der IMK anlässlich ihrer Frühjahrssitzung 2010 berichtet werden.

In Umsetzung dieses Auftrages hat die Kommission Kriminalitätsbekämpfung der AG Kripo einen Bericht erarbeitet. AG Kripo und AK II nahmen den Bericht "Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die Bekämpfung des Menschenhandels (Stand: 25.02.10)" auf ihren Frühjahrssitzungen 2010 zur Kenntnis.

Der Bericht beschreibt die Notwendigkeit, auf der Basis eines weitgefassten Ansatzes die Auswirkungen des ProstG auf die polizeiliche Arbeit und insbesondere auf die Bekämpfung des Menschenhandels ganzheitlich zu betrachten. Inhaltlich stützen die Ergebnisse des Berichts weitestgehend die bisherigen Forderungen. Der AK II hat den Bericht der IMK zu ihrer Frühjahrssitzung am 27./28.05.2010 in Hamburg mit folgendem Beschlussvorschlag vorgelegt:

1. Die IMK nimmt den Bericht "Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die Bekämpfung des Menschenhandels (Stand: 25.02.10)" sowie den diesbezüglichen Beschluss des AK II vom 21./22.04.10 zur Kenntnis.
2. Sie hält die im Bericht beschriebenen Handlungsempfehlungen grundsätzlich für geeignet, die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung zu verbessern.
3. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die Vorsitzenden der Wirtschaftministerkonferenz und der Gesundheitsministerkonferenz über ihren Beschluss zu unterrichten

*und zu bitten, sich an der Prüfung der rechtlichen Umsetzbarkeit der Empfehlungen zu beteiligen.*

4. *Sie bittet Bund und Länder, ein flächendeckendes Angebot von Ausstiegshilfen für Prostituierte aus dem Milieu zu schaffen.*
5. *Die IMK beauftragt den AK II, ihr zur Herbstsitzung 2010 über die Ergebnisse der Umsetzbarkeit zu berichten.*

Nach kurzer Erörterung beschloss die IMK, den Tagesordnungspunkt auf die Herbstsitzung 2010 (18./19.11.2010 in Hamburg) zu vertagen.

f. Das Land **Baden-Württemberg** hat dem Bundesrat am 21.05.2010 eine „Entschließung des Bundesrates – Stärkere Reglementierung des Betriebs von Prostitutionsstätten“ (BR-Drs. 314/10) zugeleitet.

Der vorgelegte Entwurf dieser Entschließung sieht die Aufforderung an die Bundesregierung vor, „gesetzliche Regelungen für den Prostitutionsbereich“ zu erlassen, die im Wesentlichen die folgenden Punkte umfassen:

- Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten,
- Meldepflichten für Prostitutionsstätten und eine Anzeigepflicht für Prostituierte, die außerhalb betreibergeführter Prostitutionsstätten tätig sind,
- Prävention sexuell übertragbarer Krankheiten (Kondompflicht),
- Sanktionierung von Verstößen gegen diese Pflichten als Ordnungswidrigkeit,
- Vermutung abhängiger Beschäftigung bei Prostituierten in Prostitutionsstätten,
- Änderung des Jugendschutzgesetzes,
- Änderung des Bundeszentralregistergesetzes.

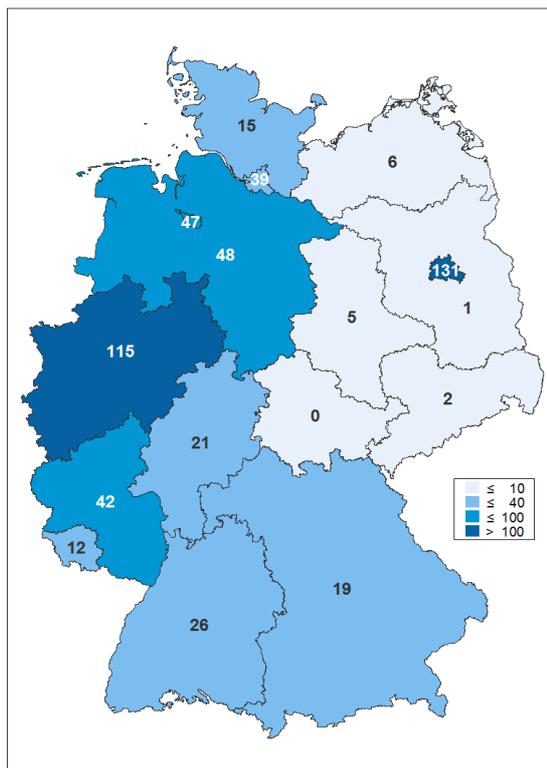
## **2. Polizeiliches Lagebild Menschenhandel**

Kriminelle, die vielfach der international agierenden organisierten Kriminalität angehören, entführen, verkaufen oder locken – vielfach mit falschen Versprechungen – ihre Opfer nach Deutschland. Sie nutzen bei der Anwerbung insbesondere die schlechten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse in den Herkunftsländern der jungen Frauen aus, um sie nach ihrer Ankunft unter Androhung und Anwendung von Gewalt zur Prostitution zu zwingen oder als billige Arbeits- und Servicekräfte auszunutzen.

Das Bundeskriminalamt (BKA) hat die aktuellen Erkenntnisse zu Lage und Entwicklung der festgestellten Straftaten im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung sowie des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft auf Grundlage der Meldungen der Landeskriminalämter zu den im Jahr 2009 abgeschlossenen polizeilichen Ermittlungsverfahren zum Bundeslagebild „Menschenhandel“ (2009) zusammengefasst.

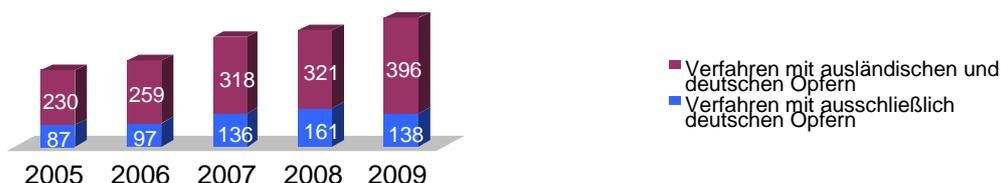
Hiernach hat sich das Bild gegenüber dem Vorjahr trotz des allgemein festzustellenden Anstiegs der Anzahl der im Jahr 2009 abgeschlossenen Ermittlungsverfahren (534, dies entspricht rund 11 % mehr als im Vorjahr) der in Deutschland festgestellten Fälle von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung insgesamt nicht wesentlich verändert. Die Anzahl der Ermittlungsverfahren stieg im Jahr 2009 in Nordrhein-Westfalen (+ 46), Rheinland-Pfalz (+ 24) und Bremen (+ 15) am deutlichsten.

Die Verteilung stellt sich wie folgt dar\*:



Im Jahr 2009 wurden in den polizeilich abgeschlossenen Verfahren 777 Tatverdächtige und damit ein Prozent weniger als im Vorjahr registriert. Wie im Vorjahr dominierten deutsche Staatsangehörige (279) mit 36 % aller Tatverdächtigen. Rund 14 % (39) der deutschen Tatverdächtigen hatte eine abweichende Geburtsstaatsangehörigkeit, darunter u. a. türkisch (9), polnisch (8) und russisch (6). 77 % der Tatverdächtigen waren Männer.

Im Jahr 2009 wurden 710 Opfer des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ermittelt, rund 5 % mehr als im Vorjahr. Es handelte sich überwiegend um weibliche Opfer (87 %). Das Bundeslagebild beschreibt hinsichtlich der in den Verfahren beteiligten Opfer folgende Entwicklung\*:



Die Zahl der deutschen Opfer, die mit rund 25 % erneut den größten Anteil ausmachten, ist leicht gesunken. Auffällige Steigerungen wiesen nigerianische (+ 36 %) und bulgarische (+ 15 %) Opfer auf. Auch im Jahr 2009 stammte rund die Hälfte der Opfer aus osteuropäischen Staaten, vor allem aus Rumänien und Bulgarien. Die Entwicklung bei den rumänischen und bulgarischen Opfern dürfte mit dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens am 01. Januar 2007 in die EU zusammenhängen, wodurch Einreise-, Aufenthalts- und Arbeitsbestimmungen wesentlich liberalisiert wurden.

Schwierigkeiten im Umgang mit mutmaßlichen Opfern aus Rumänien und Bulgarien ergeben sich hinsichtlich der Bereitschaft zur Kooperation mit der Polizei und den Beratungsstellen. Auffällig ist, dass bestehende Zeugenaussagen oftmals zurückgezogen werden. Ebenso sehen Strafverfolgungsbehörden zunehmend Verdachtslagen des Menschenhandels, wobei der

\* Grafiken: BKA, Bundeslagebild Menschenhandel 2009

notwendige strafrechtliche Nachweis aber im Verfahren aufgrund des fehlenden Personalbeweises, insbesondere wegen nicht aussagebereiter Zeugen, schwierig zu führen ist.

Der Altersschwerpunkt lag mit 452 Opfern (64 %) im Segment der Jugendlichen und Heranwachsenden, mithin der unter 21jährigen Personen. Dabei kann zu diesem hohen Anteil der unter 21jährigen im Helffeld dieses Deliktsbereiches neben den hohen tatsächlichen Fallzahlen allerdings auch der Umstand beitragen, dass diese Altersgruppe aufgrund der Strafnormierung des § 232 Abs. 1 S. 2 StGB deutlich einfacher als Opfer von Menschenhandel identifiziert werden kann. 145 (rund 20 %) der 710 festgestellten Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung waren minderjährig; 51 davon waren Deutsche. 41 der Opfer (6 %) waren zum Tatzeitpunkt sogar unter 14 Jahre alt.

45 % aller 2009 ermittelten Menschenhandelsopfer gaben an, mit der Prostitutionsausübung einverstanden gewesen zu sein. Dies bedeutet gegenüber dem Vorjahr einen deutlichen Anstieg (2008: 33 %). Weitere 23 % aller Opfer wurden unter Täuschung zur Prostitutionsausübung verleitet, 15 % wurden professionell, z.B. durch angebliche Model- und Künstleragenturen oder über Inserate in Zeitungen, angeworben. Der Anteil der Opfer, die unter Gewaltanwendung zur Prostitutionsausübung gezwungen wurden, beläuft sich auf 10 %.

Die Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitutionsausübung in Deutschland wurde – bei möglichen Mehrfachnennungen – in 170 Fällen durch Gewalt, in 156 Fällen unter Ausnutzung der Hilflosigkeit der Opfer, in 155 Fällen durch Drohung, in 146 Fällen unter Ausnutzung der Zwangslage und in 84 Fällen durch List bewirkt.

Untersuchungen des Bundeskriminalamtes zum Anzeigeverhalten haben ergeben, dass nur ca. 37 % der Taten durch polizeiliche Kontrollmaßnahmen zur Anzeige kamen. Immerhin 43 % der Taten wurden durch die Opfer und 20 % durch Dritte (Freier u.a.) angezeigt. Die Untersuchung hat darüber hinaus aufgezeigt, dass die Erfolgsaussichten vor allem bei den Taten besonders hoch waren, die von den Opfern zur Anzeige gebracht wurden. Trotz eines auch im Jahr 2009 relativ hohen Anteils von Ermittlungsverfahren auf der Grundlage von Anzeigen spielen polizeiliche Kontrollmaßnahmen vor bei der Identifizierung von Opfern und damit verbunden der Aufhellung des Dunkelfeldes mithin nach wie vor eine wesentliche Rolle.

Über die Anzahl der Personen – weit überwiegend Frauen –, die in der Bundesrepublik der Prostitution nachgehen, bestehen wegen des erheblichen Dunkelfeldes nur näherungsweise Schätzungen. In Publikationen des Bundesrechnungshofes werden Schätzungen von ca. 50.000 bis ca. 400.000 Personen genannt. Die Schwankungen basieren dabei unter anderem auf der Kontroverse, ob nur hauptberuflich tätige Prostituierte erfasst werden sollen oder auch Teilzeit- und Gelegenheitsprostituierte hinzuzurechnen sind.

Nach Einschätzung der polizeilichen Fachebene steht hinter der weit überwiegenden Zahl von Prostituierten jemand, der ihre Einnahmen abschöpft. Vielfach erhalten die ausgebeuteten Prostituierten nur diejenigen Zuwendungen, die für ihren Lebens- bzw. Arbeitserhalt notwendig sind. Die festgestellten erwirtschafteten Gewinne der Zuhälter und Menschenhändler gelten hingegen als immens. Dies gilt umso mehr, als durch diese Personengruppen nur vereinzelt Steuern und/oder Abgaben entrichtet werden und die den Einnahmen gegenüber zu stellenden „Arbeitskosten“ als gering zu bewerten sind. Brutto- und Nettoeinkommen stellen sich insoweit als nahezu identisch dar.

Die Erhebung, ob die Prostitutionsausübung der Opfer im Rahmen einer steuer- bzw. gewerberechtlich angemeldeten Tätigkeit erfolgte, ergab, dass 526 Betroffene (74 %) keine Tätigkeit angemeldet hatten. 98 Betroffene (14 %) waren angemeldet; in 86 Fällen (12 %) ist dieser Umstand nicht bekannt. Gerade in diesem Zusammenhang ist der mit ca. 3 % erneut sehr geringe Anteil von Ermittlungsverfahren, in welchen vermögenssichernde Maßnahmen getroffen wurden (14 Verfahren), auffällig.

In der Vergangenheit konzentrierte sich die Ausübung der Prostitution eher auf verhältnismäßig wenige, jedoch zumeist allgemein bekannte und geographisch klar abgegrenzte Prostituti-

onsgebiete. Insbesondere in den städtischen Ballungsgebieten im Bundesgebiet hat sich das Rotlichtmilieu jedoch in den letzten Jahren zunehmend auch auf den Bereich der sogenannten „Modelwohnungen“ ausgeweitet. Infolge dieser Entwicklung müssen sich die polizeilichen Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Zwangsprostitution nunmehr auch auf die Kontrolle derartiger Prostitutionsstätten ausrichten, ohne dabei die klassischen Nachbars, Bordelle und bordellähnlichen Betriebe aus dem Blick zu verlieren.

Die Mehrzahl der ausländischen Opfer stammt zwischenzeitlich aus osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten und besitzt damit legale Aufenthaltsmöglichkeiten in Deutschland. Die damit einhergehenden Schwierigkeiten der Strafverfolgungsbehörden, Opfer des Menschenhandels zu identifizieren und entsprechende Ermittlungen gegen die Täter einzuleiten, sind bekannt und bestehen unvermindert fort. Der Personalbeweis in Form von die Täter belastenden Aussagen der Opfer ist weiterhin von zentraler Bedeutung, was das Gewicht der Opferbetreuung und der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden mit den Fachberatungsstellen betont.

### **3. Ausländerrechtliche Aspekte**

Soweit es sich bei Prostituierten um EU-Bürger/-innen handelt, besteht grundsätzlich Freizügigkeit. Die Freizügigkeit erstreckt sich auch auf Angehörige von EU-Bürgern/-innen, die selbst nicht Angehörige eines EU-Staates sind. Freizügigkeitsberechtigt ist, wer sich z.B. als Arbeitnehmer oder zur Arbeitssuche hier aufhält oder zur Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit berechtigt ist (§ 2 FreizügG/EU). Ob diese Voraussetzungen gegeben sind, wäre bei dem in Rede stehenden Personenkreis im Einzelfall zu prüfen.

Soweit es sich um EU-Bürger/-innen aus den osteuropäischen Beitrittsländern handelt, bedarf die Aufnahme einer unselbständigen Erwerbstätigkeit zur Zeit noch zusätzlich einer Arbeits-erlaubnis.

Bei EU-Bürger/-innen ist grundsätzlich vom Bestehen der Freizügigkeitsvoraussetzungen auszugehen, wenn sie erklären, dass diese Voraussetzungen vorliegen. Eine Überprüfung der Angaben findet nur statt, wenn es Zweifel an der Erklärung gibt. Bestehen solche Zweifel aufgrund von Erkenntnissen, z.B. der Strafverfolgungsbehörden, prüft die Ausländerbehörde, ob die Voraussetzungen für ein Aufenthaltsrecht vorliegen. Die Ausländerbehörde kann die Glaubhaftmachung der aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen durch Vorlage von Nachweisen verlangen. Dies ist jedoch erst drei Monate nach der Einreise zulässig; davor besteht gem. § 2 Abs. 5 FreizügG/EU ein voraussetzungsloses Aufenthaltsrecht.

Liegen nach dem Ergebnis der Prüfungen die Voraussetzungen für ein Aufenthaltsrecht nicht vor, stellt die Ausländerbehörde dies fest und teilt es den Betroffenen mit. Die Ausreiseverpflichtung entsteht mit der Feststellung der fehlenden Freizügigkeitsvoraussetzungen.

Ausländer/-innen aus Nicht-EU-Staaten benötigen für die Einreise und den Aufenthalt einen Aufenthaltstitel. Dieser ist immer an einen bestimmten Aufenthaltswitzweck (z.B. Familiennachzug, Studium, Erwerbstätigkeit) gebunden. Der Aufenthalt zum Zwecke der Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit ist auf die in der Beschäftigungsverordnung und der Beschäftigungsverfahrensverordnung genannten Ausnahmefälle beschränkt. Die Ausübung der Prostitution als unselbständige Tätigkeit gehört nicht zu diesen Ausnahmefällen.

Wurde ein Aufenthaltstitel zu einem anderen Zweck als der Ausübung einer Erwerbstätigkeit erteilt, ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit entweder kraft Gesetzes erlaubt oder sie kann unter Beteiligung der Arbeitsagentur von der Ausländerbehörde erlaubt werden. In jedem Fall muss der Aufenthaltstitel erkennen lassen, ob und ggf. welche Erwerbstätigkeit erlaubt ist.

Zusammenfassend ist damit festzustellen, dass die Ausübung der Prostitution im Rahmen einer selbständigen Tätigkeit ausländerrechtlich jedenfalls nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist.

#### **4. Problemfelder bei der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und der Zwangsprostitution**

Vor diesem Hintergrund ergeben sich im Wesentlichen die folgenden Aufgaben- resp. Handlungsfelder im Zusammenhang mit der strafrechtlichen Verfolgung von Straftaten im Bereich des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung sowie der Zwangsprostitution:

##### **a. Regulierung und Kontrolle der Prostitution**

Aufgrund der Legalisierung eines erheblichen Teils der Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Prostitutionsausübung („Rotlicht-Szene“) bestehen für die Polizei und die übrigen Strafverfolgungsbehörden keine rechtlichen Möglichkeiten, niedrighschwellige Kontrollen im so genannten Milieu durchzuführen. Damit wird ihr der Zugang vor allem zu potenziellen Opfern und Zeugen erschwert, der eine wichtige Grundlage für eine Vertrauensbildung, die Verdachtsgewinnung und die Begründung von Ermittlungsansätzen darstellt. Darüber hinaus werden Frauen häufig zwischen den „Prostitutionsstätten“ ausgetauscht sowie auch über Bundesländer hinweg und innerhalb der Europäischen Union „verschoben“. Diese Praxis erschwert die behördliche Kontrolle zusätzlich, da Regelungen über Meldepflichten und Aufenthaltsrechte dadurch entweder unterlaufen werden oder von den zuständigen Behörden kaum zu überprüfen sind.

##### **b. Beratung, Betreuung und Opferschutz**

Dem Zeugenbeweis kommt bei der strafrechtlichen Bekämpfung des Menschenhandels eine zentrale Bedeutung zu. Die Opfer stellen dabei in der Regel die wichtigsten Zeugen dar, da sie authentisch über das gesamte Tatgeschehen, Tatbeteiligungen und die Umstände berichten können. Die Aussagebereitschaft, Aussagekraft und Glaubwürdigkeit von Opfern von Menschenhandel wird durch vielfältige Faktoren beeinflusst. Häufig sind es die Furcht vor den Tätern, die Sorge um Angehörige im Herkunftsland oder die sich aus mangelndem Vertrauen speisende Angst vor der Polizei, die sich nachteilig auf die Aussagebereitschaft auswirken. Grundsätzlich ist nach polizeilicher Bewertung festzustellen, dass in Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels eine deliktssimmanente Gefährdung für Opferzeuginnen besteht. Da die mutmaßlichen Täter häufig aus dem sozialen Umfeld der Opfer in ihrem Heimatland stammen bzw. Kontakte dorthin haben, besteht diese Gefährdung nicht nur während der Gerichtsverhandlung, sondern auch danach fort. Nachteilig auf die Aussagebereitschaft wirken sich dabei zudem die eingeschränkten Bleiberechtsregelungen für ausländische Opferzeuginnen, fehlende finanzielle Perspektiven für das zukünftige Leben sowie als unzureichend empfundene Informationen über die eigenen Rechte und vorhandenen Hilfsangebote aus. Hinzu kommt, dass sich viele Frauen in einer sowohl psychisch als auch körperlich schlechten gesundheitlichen Grundverfassung befinden und ein Strafverfahren, in dem sie als Belastungszeuginnen auftreten sollen, eine zusätzliche Belastung darstellt.

##### **c. Anwendung des Steuer- und Abgabenrechts sowie Abschöpfung illegaler Gewinne**

Hohe Gewinnerwartungen bei geringem Entdeckungsrisiko begünstigen den Menschenhandel und die Zwangsprostitution nebst vielfältiger Formen von Begleitkriminalität bis hin zu Organisierter Kriminalität. Diese außerordentlich hohen Gewinnerwartungen resultieren – wie oben dargelegt – daraus, dass zum einen die steuer- und abgabenrechtlichen Regelungen nicht konsequent angewendet werden (können), und zum anderen durch die „Hinterleute“ eine Ausbeutung der Prostituierten stattfindet und kaum eigene Aufwendungen anfallen, die bei legaler Ausübung einer Erwerbstätigkeit von dem Gewerbetreibenden bzw. von dessen Arbeitgeber getragen werden müssten.

##### **d. Kooperation der betroffenen Stellen**

Mit der Überwachung, Kontrolle und sozialen Betreuung der Prostituierten und der Prostitutionsausübung einerseits sowie der strafrechtlichen Verfolgung illegaler Formen der Prostitution nebst Begleitkriminalität andererseits sind zahlreiche unterschiedliche Behörden sowie – in der Beratungstätigkeit – nicht-staatliche Organisationen befasst, die teilweise nebeneinander tätig werden. Ein gemeinsames Grundverständnis über das Ausmaß und die Formen legaler Pros-

titution existiert bislang nicht. Ein Austausch von Informationen und gemeinsame Maßnahmen finden regelmäßig nur anlassbezogen statt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass legale und illegale Prostitution miteinander einhergehen können, zumal der Übergang zwischen beiden Erscheinungsformen ungeachtet der theoretischen Unterscheidung in der Praxis fließend ist.

### III. Lösungsvorschläge

Insgesamt machen die Ergebnisse deutlich, dass im Zusammenhang mit der bestehenden Nicht-Regulierung der Prostitutionsausübung die schwerwiegenden Straftatbereiche Zwangsprostitution und Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung die gravierenden Probleme sind, mit denen sich die Länder auseinander zu setzen haben, die aber auf Landesebene nicht allein geregelt werden können.

Während die Frage der örtlichen Ausübung der Prostitution – namentlich der von vielen Bürgerinnen und Bürgern als störend empfundenen Prostitutionsausübung in Wohngebieten – über vorhandene Regelungen im Baurecht und gegebenenfalls in letzter Konsequenz mit der Ausweisung von Sperrbezirken weitgehend zu bewältigen ist, bleiben die Handlungsmöglichkeiten zur Bekämpfung der Zwangsprostitution und des kriminellen Umfeldes von Prostitution derzeit bundesweit hinter den Notwendigkeiten zurück.

Durch die EU-Osterweiterung sind die vorhandenen Regelungslücken weiter offenkundig geworden. Für potentielle Opfer des Menschenhandels insbesondere aus Staaten Südost- und Osteuropas besteht die Möglichkeit, in Deutschland als „selbstständig tätige Dienstleisterin“ offiziell und legal der Prostitution nachzugehen. Da Prostitutionsstätten nicht konzessioniert werden müssen, unterliegen sie kaum speziellen behördlichen Bestimmungen, um solcherart einen – nicht zuletzt medizinischen – Mindeststandard sicher zu stellen.

Aufgrund dessen ist, worauf die GFMK zutreffend hingewiesen hat, für den Betrieb einer Prostitutionsstätte bislang auch keine persönliche Eignungsprüfung erforderlich, so dass dort z. B. auch einschlägig vorbestrafte Personen als Betreiber oder Wirtschaftler etc. arbeiten können. Es besteht keinerlei Anlass und es entsprach auch – wie oben beschrieben – nie dem Gedanken des Prostitutionsgesetzes, gerade diesen besonders durch kriminelle Begleiterscheinungen geprägten Bereich jeder rechtlichen Regulierung zu entziehen, während für weit weniger gefährdete oder gefährdende gewerbliche Unternehmen eine Vielzahl von rechtlichen Vorgaben zum Schutz der Arbeitnehmer und der Kunden zu erfüllen ist. Die fehlende Regulierung einerseits und die uneinheitliche Praxis andererseits werden aus polizeilicher und ordnungsbehördlicher Sicht der Tatsache nicht gerecht, dass Prostitution in einem kriminogenen Umfeld stattfindet, das heißt in einem sozialen Kontext, in dem durch eine Vielzahl unterschiedlicher und sich teilweise verstärkender Faktoren die Begehung von Straftaten begünstigt wird. Je weniger polizeiliche und soziale Kontrollen ausgeübt werden, desto häufiger treten Eigentums-, Vermögens- und Gewaltdelikte in diesem Bereich auf.

Die aktuellen Ergebnisse des Berichtes der AG Kripo stützen die Untersuchungen der Bundesregierung, des BMFSFJ sowie des BKA. Nicht zuletzt hierdurch erhalten die Forderungen der GFMK aus dem Jahr 2008 neues Gewicht.

Es wird daher deutlich, dass eine bundeseinheitliche Regulierung der Prostitution erforderlich ist, um die Rahmenbedingungen der legalisierten Prostitutionsausübung festzuschreiben. Eine maßgebliche Erwägung muss dabei sein, dass Prostitution als wirtschaftliches Betätigungsfeld einerseits aufgrund des häufig hochgradig kriminogenen Umfeldes, andererseits aber insbesondere aufgrund der spezifischen Dienstleistung, die wie keine andere Tätigkeit in den intimsten Persönlichkeitsbereich der Prostituierten eingreift, kein gewöhnlicher Beruf ist. Im Ergebnis ist es insbesondere im Interesse der Prostituierten nicht weiter verantwortbar, die Prostitutionsausübung als nahezu einziges Erwerbssfeld keiner ausreichenden Regulierung zu unterwerfen. Dies gilt umso mehr, als gerade die für die Prostituierten bestehenden Risiken

und Gefahren überwiegend von den Bedingungen abhängen, unter denen Prostitution ausgeübt wird, und damit einer Regulierung durchaus zugänglich sind.

Die Verortung der Regulierung von Prostitution in bereits bestehenden Normenbereichen wie beispielsweise dem Gewerberecht in seiner klassischen Form ist – nicht zuletzt auch unter Berücksichtigung der diesbezüglich deutlich ablehnenden Haltung der Wirtschaftsministerkonferenz – dabei nicht erfolgversprechend. Die mit der Verabschiedung des ProstG verbundene Annahme, die Prostitution sei über das bestehende Gewerberecht zu regulieren, hat sich als Irrtum erwiesen. Der Bund-Länder-Ausschuss Gewerberecht hat wiederholt erklärt, dass die Tätigkeit von Prostituierten nicht als Gewerbe einzustufen sei, und auch die Wirtschaftsministerkonferenz hat zuletzt im Dezember 2009 die Anwendung der Gewerbeordnung auf Prostitutionsstätten abgelehnt. Der Sache nach handelt es sich jedoch in weiten Teilen um materielles Gewerberecht. Angesichts der Vielzahl zu berücksichtigender tatsächlicher, rechtlicher und nicht zuletzt moralischer Besonderheiten erscheint jedoch eine **bundesgesetzliche Regelung sui generis** am geeignetsten.

Vorrangig erscheint deshalb eine entsprechende Erweiterung des ProstG oder die Schaffung eines neuen Bundesgesetzes zur Regulierung der Prostitutionsausübung zielführend.

#### a. Kernforderungen

Diese Regulierung sollte insbesondere die folgenden Punkte umfassen:

##### aa. Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten (Bordelle)

Prostitutionsstätten sind als erlaubnispflichtige Geschäftsbetriebe auszugestalten, deren Betrieb erst nach einer Erlaubniserteilung zulässig ist. Dies entspricht beispielsweise den Regelungen im Gaststättenrecht.

Die Definition einer Prostitutionsstätte, insbesondere die tatsächlichen Voraussetzungen, soll dem Gesetzgebungsverfahren und der Beteiligung aller beteiligten Träger öffentlicher Belange sowie dem Austausch mit Selbsthilfeorganisationen vorbehalten bleiben. Taugliche Anknüpfungspunkte für eine Definition stellen etwa die organisatorische Ausgestaltung und/oder die Mindestanzahl der in der Einrichtung tätigen Prostituierten dar. In Anlehnung an die strafrechtliche Kommentarliteratur hat eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung gem. § 232 StGB, der Zwangsprostitution sowie deren Begleitkriminalität in Bremen vorgeschlagen, insoweit auf eine Definition eines Bordells resp. eines bordellartigen Betriebes abzustellen, wonach ein solcher Betrieb ein auf Gewinnerzielung gerichtetes und auf eine gewisse Dauer angelegtes Unternehmen ist, in welches mehrere, also mindestens zwei, Prostituierte organisatorisch und räumlich eingegliedert sind, da die Auswahlmöglichkeit für ein Bordell bzw. einen bordellartigen Betrieb typisch ist.

Wesentliche Elemente dieser Erlaubniserteilung sollten eine Zuverlässigkeitsprüfung des Betreibers und etwaig von ihm beschäftigter Personen sowie – insoweit über den rein strafrechtlichen Ansatz der Bekämpfung von Straftaten der dargestellten Deliktsfelder hinausgreifend – Regelungen zu baulichen und hygienischen Mindeststandards sein. Weitere Regelungen könnten analog zum Gaststättenrecht erarbeitet werden; die – gegebenenfalls differenziert nach Betriebsarten erfolgende – Erteilung von Auflagen sollte ermöglicht werden.

Die Zuständigkeit für die Kontrolle der Sozialversicherungs- und Arbeitsschutzgesetze sowie der weiteren Regelungen nach diesem Gesetz sollte dabei aufgrund des dargestellten häufig kriminogenen Umfeldes neben der originär zuständigen Behörde – die im Gesetzgebungsverfahren noch festzulegen sein wird, wobei eine Anlehnung an die Zuständigkeiten für Regelungen des Gaststättenrechts grundsätzlich sinnvoll erscheint – auch den Beamten des Polizeivollzugsdienstes übertragen werden.

#### **bb. Anzeigepflicht der Prostitutionsausübung**

Die Ausübung der Prostitution ist – entsprechend vergleichbaren Regelungen in bestimmten Bereichen des Gewerberechtes – einer vorherigen Anzeigepflicht zu unterwerfen.

Der Nachweis über die erfolgte Anzeige sollte jederzeit mitzuführen und den zuständigen Behörden auf Verlangen vorzuzeigen sein. Auch eine solche Vorgabe ist in bestimmten Gewerbebereichen bereits etabliert.

Durch eine solche allgemeine Anzeigepflicht könnte wesentlich zur Transparenz beigetragen werden. Nach polizeilicher Erfahrung sind in der Vergangenheit zur Prostitution gezwungene Personen resp. andere Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung regelmäßig durch die Täter „ausgetauscht“ worden. Diesem könnte durch eine solche Ausweispflicht teilweise begegnet werden.

Die für die Entgegennahme der Anzeige zuständige Stelle wäre im Gesetzgebungsverfahren noch festzulegen. Dabei käme neben verschiedenen staatlichen Stellen (Ordnungs- oder Gesundheits- oder Finanzbehörde) möglicherweise auch eine beliebige nicht-staatliche Stelle in Betracht. In letzterem Fall könnte die entsprechende Stelle ergänzend umfangreiche Beratungs- und Informationsaufgaben wahrnehmen.

#### **cc. Vermutung der abhängigen Beschäftigung in Prostitutionsstätten**

Bei Personen, die sexuelle Dienstleistungen in Prostitutionsstätten erbringen, ist gesetzlich die widerlegliche Vermutung zu begründen, dass sie abhängig beschäftigt sind. Ausnahmen sollten nur durch die positive Feststellung der Deutschen Rentenversicherung, dass die Beschäftigung nicht sozialversicherungspflichtig ist, möglich sein.

Durch diese widerlegliche Vermutung wäre sichergestellt, dass die allgemeinen Sozialversicherungs- und Arbeitsschutzgesetze regelmäßig auf das jeweilige Beschäftigungsverhältnis Anwendung finden, was den zuständigen Behörden und der Polizei Auskunfts- und Kontrollrechte ermöglicht und auch eine Sicherung der steuerrechtlichen Erfassung bedeutet.

#### **dd. Weitere Pflichten des Betreibers einer Prostitutionsstätte**

Über die weiteren Verpflichtungen aus dem Betrieb einer Prostitutionsstätte, die sich aus dem oben dargestellten Erlaubnisverfahren ergeben, ist der Betreiber einer Prostitutionsstätte zu verpflichten, ausschließlich Prostituierte zu beschäftigen oder sozialversicherungsfrei tätigen (selbständigen) Prostituierten Gelegenheit zur Dienstleistung zu geben, von deren ordnungsgemäßer Anzeige im Sinne der dargestellten Anzeigepflicht er sich vorher überzeugt hat.

#### **ee. Arbeitsvertragsrecht**

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens sollte im durch die zuständigen Fachressorts gemeinsam mit den Selbsthilfeorganisationen der Prostituierten geprüft werden, ob die in § 3 ProstG bestehenden Regelungen im Hinblick auf etwaige Vorgaben zu Art, Umfang und Dauer der Prostitutionsausübung bei abhängigen Beschäftigungsverhältnissen zu präzisieren sind.

#### **ff. Jugendschutz**

Entweder in dem neu zu schaffenden Gesetz zur Regulierung der Prostitutionsausübung oder durch eine entsprechende Ergänzung des Jugendschutzgesetzes ist ein Anwesenheitsverbot für Minderjährige in Prostitutionsstätten zu normieren.

## gg. Ergänzung des Bundeszentralregistergesetzes

§ 41 Abs. 1 des Bundeszentralregistergesetzes (BZRG) ist dahingehend zu ergänzen, dass die für das dargestellte Erlaubnisverfahren für Prostitutionsstätten zuständigen Behörden uneingeschränkt Auskunft über Eintragungen von Antragstellern erhalten.

## hh. Strafbarkeit von Freiern bei mindestens leichtfertiger Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen von Opfern von Zwangsprostitution

Die mindestens leichtfertige Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen von Opfern von Zwangsprostitution ist unter Strafe zu stellen. Als Anknüpfungstatbestände kommen hierzu etwa § 179 oder § 180a StGB in Betracht.

Bislang besteht keine Möglichkeit, solche Personen strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen, die zwar ohne positive Kenntnis, aber unter bewusster Missachtung von klaren Indizien, die für das Vorliegen von Zwangsprostitution sprechen, aus rein eigensüchtigen Motiven die sexuellen Dienstleistungen solcher Prostituierten in Anspruch nehmen, und dadurch maßgeblich zu diesem Deliktsfeld beitragen.

## ii. Sanktion von Verstößen gegen Bestimmungen zur Regulierung der Prostitutionsausübung

Verstöße gegen die Regelungen zur Anzeigepflicht der Prostitutionsausübung (oben lit. bb.) und zur Verbesserung des Jugendschutzes (oben lit. ff.) sollten als Ordnungswidrigkeit, gegen die Regelungen zur Erlaubnispflicht von Prostitutionsstätten (oben lit. aa.) oder zu den weiteren Pflichten des Betreibers einer Prostitutionsstätte (oben lit. dd.) zunächst als Ordnungswidrigkeit und bei wiederholtem Verstoß als Straftat ausgestaltet werden.

Demgegenüber kommt eine Strafbarkeit der *Prostitutionsausübung* in irgendeiner Form ersichtlich nicht in Betracht. Eine Strafbarkeit als ultima ratio staatlicher Regulierung ist ausschließlich im Bereich der Ausbeutung von Prostitutionsdienstleistungen – und auch hier nur bei groben bzw. wiederholten Verstößen – zu rechtfertigen, da Zuhältern resp. Prostitutionsstättenbetreibern mit bloßen Ordnungswidrigkeiten nicht immer wirksam zu begegnen ist. Soweit hingegen etwa auch die Anzeigepflicht der Prostitutionsausübung als Ordnungswidrigkeit bewehrt werden soll, stellt dies offensichtlich keine „Kriminalisierung“ der Prostituierten oder ein „Abdrängen in die Illegalität“ dar. Bußgeldbewehrte Regelungen bestimmter Formen der Berufsausübung sind in zahlreichen anderen Berufsfeldern gegeben, ohne dass dies von den Betroffenen als stigmatisierend empfunden würde.

## b. Weitergehende Prüfung

Über diese Kernforderungen hinaus sind in der Vergangenheit zahlreiche weitere Vorschläge zur Regulierung der Prostitutionsausübung entwickelt worden, die teilweise auch im Bericht der AG Kripo "Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die Bekämpfung des Menschenhandels (Stand: 25.02.10)" (s. oben II. 1. e.) aufgegriffen wurden. Diese Vorschläge sollten im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens unter kritischer Beurteilung der Effektivität entsprechender Regelungen und unter der Beteiligung aller beteiligten Träger öffentlicher Belange sowie insbesondere auch im Austausch mit Selbsthilfeorganisationen und Beratungseinrichtungen geprüft werden. Hierbei sind insbesondere die folgenden Punkte zu nennen:

- Die Einführung eines Mindestalters zur Prostitutionsausübung von 21 Jahren. Diese Forderung wurde von verschiedenen Frauenorganisationen erhoben und entspricht den aktuellen Gesetzgebungsplanungen in den Niederlanden. Wie oben bei der Darstellung des Lagebildes Menschenhandel ausgeführt, ist die weit überwiegende Mehrheit der

festgestellten Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution dem Alterssegment zwischen 18 und 21 Jahren zuzurechnen. Bei größerer Lebenserfahrung und teilweise gewachsener Reife sind Frauen besser in der Lage, sich zu behaupten. Ob dies eine Anhebung des Mindestalters zur Prostitutionsausübung zu rechtfertigen vermag, sollte geprüft werden.

- Eine Kondompflicht bei der entgeltlichen Erbringung von sexuellen Dienstleistungen. Die Nutzung eines Kondoms ist die effektivste Form der Prävention gegen sexuell übertragbare Krankheiten und dient dem Gesundheitsschutz der Prostituierten.
- Die Verbesserung der infektionshygienischen Beratung von Prostituierten sowie die Einbeziehung von Prostitutionsstätten in die infektionshygienische Überwachung.
- Die Sanktionierung von Freiern, die gegen Sperrbezirksverordnungen verstoßen, als Ordnungswidrigkeit.

#### **IV. Zusammenfassung und Kernforderungen**

Prostitution ist ein gesellschaftlich reales und grundsätzlich von der Rechtsordnung akzeptiertes wirtschaftliches Betätigungsfeld, das jedoch aufgrund des häufig hochgradig kriminogenen Umfeldes, das die Personen, die dieser Tätigkeit nachgehen, in besonderem Maße gefährdet, einerseits, sowie aufgrund der spezifischen Dienstleistung, die wie keine andere berufliche Tätigkeit in den intimsten Persönlichkeitsbereich der Prostituierten eingreift, andererseits nicht als „Beruf wie jeder andere“ zu qualifizieren ist. Derzeit ist die Prostitutionsausübung jedoch im Gegensatz zu nahezu jeder anderen Erwerbstätigkeit hinsichtlich ihrer Rahmenbedingungen und ihrer Ausgestaltung nicht gesetzlich reguliert. Hierdurch wird – neben dem unzureichenden Schutz der Prostituierten im Übrigen – nicht zuletzt eine erhebliche Einflussnahme durch schwerkriminelle Gruppierungen und die verbrecherische Ausbeutung von Opfern von Zwangsprostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung erleichtert.

Hieraus folgt das zwingende Erfordernis einer bundeseinheitlichen Regulierung der Prostitution, um die Rahmenbedingungen der legalisierten Prostitutionsausübung zu definieren. Diese Regulierung sollte mindestens die folgenden Punkte umfassen:

- Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten (Bordelle)
- Anzeigepflicht der Prostitutionsausübung
- Vermutung der abhängigen Beschäftigung in Prostitutionsstätten
- Sorgfaltspflichten des Betreibers einer Prostitutionsstätte
- Präzisierungen im Arbeitsvertragsrecht
- Erweiterung des Jugendschutzes
- Auskunft aus dem Bundeszentralregister für Zwecke der Zuverlässigkeitsprüfung
- Strafbarkeit von Freiern bei mindestens leichtfertiger Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen von Opfern von Zwangsprostitution
- Sanktion von Verstößen gegen Bestimmungen zur Regulierung der Prostitutionsausübung