



Runder Tisch Prostitution NRW

Gremium

AUFTRAG LANDESREGIERUNG

Der Runde Tisch Prostitution hat im Dezember 2010 durch Beschluss des Kabinetts den Auftrag erhalten, ein Handlungskonzept zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes in Nordrhein - Westfalen zu erarbeiten. Die Landesregierung strebt an, die Lebens - und Arbeitsbedingungen von Prostituierten zu verbessern und ihr Selbstbestimmungsrecht zu stärken. Darüber hinaus geht sie davon aus, dass die Regulierung der Prostitution einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung leisten kann.

Im Januar 2011 hat der Runde Tisch seine Arbeit aufgenommen.

ZUSAMMENSETZUNG

Zusammensetzung und Arbeitsweise des Runden Tisches gewährleisten, dass erstmals auf Ebene des Landes wichtige Akteurinnen und Akteure eingebunden werden. Als ständige Mitglieder gehören ihm Vertretungen der Landesministerien, der kommunalen Spitzenverbände, der Stadt Dortmund, der Beratungsstellen für weibliche Prostituierte sowie der Beratungsstellen für Opfer von Menschenhandel, der Landesarbeitsgemeinschaft Männliche Prostitution, der Landesarbeitsgemeinschaft der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, der Landesarbeitsgemeinschaft Recht/Prostitution sowie zwei selbständig arbeitende Prostituierte an. In der Regel zieht der Runde Tisch themenbezogen externen Sachverstand hinzu. Auf diese Weise profitiert er von wissenschaftlicher Expertise ebenso wie von Erfahrungen aus der Praxis.

SELBSTVERSTÄNDNIS

Der Runde Tisch versteht sich als Gremium, das eine fundierte Aufarbeitung der Thematik für Nordrhein - Westfalen zu leisten hat. Daneben will er aktuelle Entwicklungen aufmerksam verfolgen und begleiten. Angestrebt wird die Erarbeitung von bereichsspezifischen Empfehlungen.

Der Runde Tisch hat sich für ein prozesshaftes Vorgehen entschieden. Geht es zunächst darum, unterschiedliche Sichtweisen kennenzulernen und zu dulden, so besteht die Aufgabe darin, sie in weiteren Schritten anzunähern und möglichst in gemeinsame Konzepte zu integrieren. Die aus den jeweiligen Rollen erwachsenden unterschiedlichen Perspektiven müssen immer wieder transparent gemacht und eingebracht werden. Kompromisse sind ein notwendiger Bestandteil gemeinsamer Positionen.

Diese für Runde Tische typische Herausforderung ist hier besonders groß: Es geht um ein Thema, das Fragen der Sexualität und damit des intimsten Bereichs der Persönlichkeit berührt. Es tangiert ethische Grundpositionen. Umgangsformen und Vorgehensweise am Runden Tisch müssen deshalb von besonderer Sensibilität und gegenseitigem Respekt gekennzeichnet sein.

Die Mitglieder des Runden Tisches verfügen nicht über das Mandat, mit bindender Wirkung für die von ihnen jeweils Vertretenen zu sprechen. Ein Teil der Mitglieder steht für Organisationen und Institutionen, die sich mit der Problematik überhaupt noch nicht oder nur punktuell befasst haben. Für die Landesregierung sind Ressorthoheit bzw. das Kabinett entscheidend. Auch ist es für den Bereich der sexuellen Dienstleistungen nicht möglich, Menschen zu gewinnen, die das gesamte Spektrum repräsentieren und dazu noch entsprechend legitimiert sind.

Dennoch besteht das Ziel, zu Empfehlungen zu kommen, die möglichst große Akzeptanz bei allen am Runden Tisch Vertretenen finden und entsprechend umgesetzt werden. Von daher ist eine kontinuierliche fachliche Rückkoppelung der Erkenntnisse und Zwischenergebnisse durch die Mitglieder in ihre jeweiligen Bereiche sinnvoll und notwendig.

Sofern bei einzelnen Empfehlungen kein Konsens der Mitglieder untereinander gelingt, wird dies offen gelegt.

Grundlagen

BEGRIFFLICHE UND THEMATISCHE EINGRENZUNG

Prostitution ist Realität. Über Umfang und Erscheinungsformen gibt es jedoch kaum belastbare Daten, die zu einer realistischen Wahrnehmung und Bewertung verhelfen könnten. Das Spektrum ist riesig - ob es um Straßenprostitution in ihren unterschiedlichen Formen geht, um Prostitution in Bordellbetrieben verschiedenster Ausgestaltung, um Wohnungsprostitution oder Escort - Service. Soweit ein Zugang zu Prostitution besteht, ermöglicht dieser jeweils nur einen Blick auf einen bestimmten Ausschnitt aus einer spezifischen Perspektive heraus: So stellt sich Prostitution aus Sicht der Polizei oft anders dar als aus dem Blickwinkel einer Beratungsstelle, hat das Gesundheitsamt einer Kommune einen anderen Focus als das Ordnungsamt. Auch Prostituierte selbst haben in der Regel nur begrenzt Einblicke in andere als die eigenen Arbeitsbereiche. All diese Erkenntnisse geben wertvolle Hinweise, können aber keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben. Auch Schätzungen vermögen sich nicht auf fundierte Grundlagen zu stützen. Ein nicht unbeträchtlicher Anteil der Menschen, die der Prostitution nachgehen, hat insbesondere wegen der nach wie vor vorhandenen Stigmatisierung Interesse an Anonymität. Deshalb sind Bemühungen zur Aufhellung des Dunkelfeldes Grenzen gesetzt.

Öffentliche Darstellungen von Prostitution bewegen sich zwischen Voyeurismus und Tabuisierung, Skandalisierung und Bagatellisierung; oft dominieren Mythen und Vorurteile. In der öffentlichen Diskussion wird Prostitution vielfach mit Themen wie Migration, Sucht, AIDS oder Menschenhandel vermischt. Auch wenn Prostitution in der Tat nicht selten mit solchen gesellschaftlichen Problemstellungen verknüpft ist, so besteht dieser Zusammenhang nicht zwangsläufig.

Dabei kommt der Frage nach der Abgrenzung von Prostitution als frei gewählter Tätigkeit gegenüber Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung besondere Bedeutung zu. Der Runde Tisch ist zu der Auffassung gelangt, dass zwischen diesen Polen in der Praxis die Grenzen fließend sein können und sich der Charakter der Tätigkeit im Laufe der Zeit zudem verändern kann. Dabei hat sich der Runde Tisch darauf verständigt, dass allein ökonomische Zwänge, die einen Menschen dazu veranlassen, in der Prostitution zu arbeiten, der Annahme einer frei gewählten sexuellen Dienstleistung nicht entgegen stehen. Der Runde Tisch ist sich bewusst, dass hier immer wieder schwierige Abgrenzungsfragen zu lösen sind und ein Graubereich existiert, der einer klaren Zuordnung nur schwer zugänglich ist.

Der Runde Tisch hat grundsätzlich dieselbe Zielgruppe im Blick wie das Prostitutionsgesetz des Bundes: Es geht um die Menschen, die Prostitution als eine für sie geeignete Form der Erwerbstätigkeit begreifen. Allerdings zielt das Prostitutionsgesetz mit seinen Regelungen - Beseitigung der Sittenwidrigkeit zivilrechtlicher Verträge über sexuelle Dienstleistungen, Zugang zur Sozialversicherung, Abschaffung der Strafbarkeit der Förderung von Prostitution - insbesondere auf eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Bordellbetrieben. Wohnungsprostitution oder Straßenprostitution, die typischerweise selbständig ausgeübt werden, stehen nicht im Fokus. Der Runde Tisch ist der Auffassung, dass diese Bereiche nicht außer Betracht bleiben dürfen.

Darüber hinaus hält es der Runde Tisch für notwendig, auch bei dieser Thematik die Geschlechterperspektive einzunehmen, um zu möglichst zielgruppengenaue Empfehlungen zu gelangen. So ist neben der weiblichen Prostitution mann-männliche Prostitution mit einzubeziehen. Auch der besonderen Situation von Transsexuellen in der Prostitution will der Runde Tisch Aufmerksamkeit widmen.

WERTEDEBATTE

Prostitution berührt mit ihrer engen Verbindung zu Sexualität einen Bereich, der in besonderer Weise von persönlichen Wertentscheidungen geprägt und damit einer staatlichen Regelung nur eingeschränkt zugänglich ist. Die jeweilige individuelle ethische Einstellung zu Prostitution verdient als Ausdruck des Persönlichkeitsrechtes Respekt und ist zu achten. Auffallend ist, dass die gesellschaftliche Bewertung von Prostitution je nach historischem, politischem, kulturellem oder religiösem Kontext variiert und zudem starkem Wandel unterworfen ist.

Es ist festzustellen, dass die bloße Abschaffung der juristischen "Sittenwidrigkeit" im Bürgerlichen Gesetzbuch nicht automatisch zu einer entsprechenden gesellschaftlichen Bewertung geführt hat. Auch wenn mit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes am 01.01.2002 Prostitution als legale Erwerbstätigkeit definiert wird, ist die erhoffte breite gesellschaftliche Debatte nicht in Gang gekommen. Trotz der getroffenen Entscheidung des Gesetzgebers haben sich die politischen Haltungen seit der Diskussion im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nicht verändert.

Bereits ein rechtsvergleichender Blick auf die Europäische Union zeigt, dass es auch gegenwärtig sehr unterschiedliche Modelle dafür gibt, wie eine Gesellschaft mit Prostitution

umgehen kann. Diametral gegenüber stehen sich dabei Länder, die die Nachfrage nach Prostitution mit Sanktionen bewehren (z.B: Schweden) und andere, in denen Prostitution legalisiert ist, aber staatlich kontrolliert wird (z.B: Niederlande). Neben der Frage der moralischen Bewertung der Käuflichkeit von Sexualität geht es vor allem darum, ob Prostitution als solche bereits als Ausdruck männlicher Gewalt gegenüber Frauen begriffen wird, die gesellschaftliche Ächtung erfahren muss, oder ob sie als freie, selbstbestimmte Dienstleistung zu betrachten ist.

Diese Kontroverse spiegelt sich auch in der frauenpolitischen Diskussion wider: Während nach einer Position auf die hohe Zahl von Migrantinnen, armen Frauen und die besondere Gewaltbetroffenheit dieser Personengruppe hingewiesen wird, vertreten Akteurinnen der nationalen und internationalen Hurenbewegung die Gegenposition: Danach erwachsen erst aus der Tabuisierung, Stigmatisierung und Kriminalisierung von Sexarbeit die beklagten Phänomene wie rechtsfreie Grauzonen, ungeschützte Arbeitsverhältnisse und Übergriffe.

Öffentlich so gut wie gar nicht diskutiert, aber dennoch in besonderem Maße durch Ablehnung gekennzeichnet ist mann-männliche Prostitution oder auch die Prostitution Transsexueller.

Der Runde Tisch sieht es als nicht möglich, aber auch nicht als Ziel führend an, eine einheitliche ethische und politische Positionierung in dieser Debatte für das gesamte Gremium herzustellen. Es ergibt sich bereits aus der Zusammensetzung des Runden Tisches, dass - je nach Erfahrungshorizont und Rolle - ein breites Spektrum der dargestellten Meinungen im ethischen Diskurs repräsentiert ist. Diese gewollte Vielfalt stellt sicher, dass die Darstellung der Probleme und die Erarbeitung von Empfehlungen auch im Lichte dieser Debatte erfolgen.

Dennoch kann sich der Runde Tisch auf einen Grundkonsens berufen: Soweit die individuelle Auffassung besteht, Prostitution sei einer gleichberechtigten Gesellschaft unwürdig, wird diese Haltung als politische Vision, nicht jedoch als konkrete Forderung nach einem gesetzlichen Verbot verstanden. Konsens ist, gemeinsam Empfehlungen zu erarbeiten, die zumindest eine deutliche Verbesserung des Status quo mit sich bringen. Einvernehmlich geht der Runde Tisch davon aus, dass im Mittelpunkt die Stärkung des Selbstbestimmungsrechtes der in der Prostitution tätigen Menschen stehen muss. Er ist der Auffassung, dass eine Regulierung von Prostitution geeignet ist, eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Prostituierten herbei zu führen und gleichermaßen Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung den Boden zu entziehen oder zumindest zu erschweren.

REFORMBEDARF

Die 2007 im Auftrag der Bundesregierung durchgeführte Evaluierung des Prostitutionsgesetzes hat deutlich gemacht, dass wesentliche Ziele des Gesetzes nicht erreicht wurden. Arbeitsverträge spielen in der Praxis allenfalls eine marginale Rolle, von den Möglichkeiten einer sozialversicherungsrechtlichen Absicherung einer Tätigkeit in der Prostitution wird nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. Ausstiegsmöglichkeiten sind durch das Gesetz nicht erkennbar verbessert worden, ebenfalls ist ein kriminalitätsmindernder Effekt nicht nachweisbar.

Darüber hinaus haben die im Zivil - und im Strafrecht getroffenen gesetzlichen Änderungen keine Folgeänderungen in anderen Rechtsgebieten nach sich gezogen. Die Verwaltungspraxis vor Ort gestaltet sich höchst unterschiedlich: Mangels verbindlicher Vorgaben des Gesetzgebers oder untergesetzlicher Normen finden unterschiedliche Moralvorstellungen in differierenden kommunalen Entscheidungen ihren Ausdruck; Rechtsunsicherheit bei den Betroffenen ist die Folge. Auch wenn die juristische Einstufung von Verträgen über sexuelle Dienstleistungen als "sittenwidrig" abgeschafft wurde, hat dies nicht automatisch zu einer anderen gesellschaftlichen Bewertung von Prostitution geführt.

Auch der Bundesrat hat mit Beschluss vom 11. Februar 2011 die Bundesregierung zu einer Ergänzung der bestehenden Regelungen aufgefordert. Ähnlich äußerten sich verschiedene Fachministerkonferenzen der Länder.

Der Runde Tisch sieht auch auf Gebieten, die nicht im Mittelpunkt des Prostitutionsgesetzes stehen, Handlungsbedarf. So ist Straßenprostitution ein besonders sichtbarer Bereich der Prostitution, für dessen Regulierung unterschiedlichste kommunale Wege erprobt werden. Dabei stellt die mit Öffnung der Grenzen zu Osteuropa ausgelöste Armutsmigration insbesondere von Menschen aus Bulgarien und Rumänien, die mit ihren Familien nach Nordrhein - Westfalen kommen und dort in der Prostitution tätig sind, viele Kommunen vor besondere Probleme. Der Runde Tisch hält es für notwendig, mit seiner Arbeit zu Lösungsansätzen beizutragen.

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN

Auch wenn in der Fachliteratur und im politischen Raum eine Vielzahl von Vorschlägen existiert, auf welche Weise das Prostitutionsgesetz ergänzt bzw. weiter entwickelt werden könnte, ermöglicht der Runde Tisch eine in dieser Form bundesweit einmalige Auseinandersetzung, sowohl grundsätzlich als auch im Detail. Der Runde Tisch strebt an, aktuelle Entwicklungen, auch international, mit einzubeziehen. Es geht darum, in Zusammenarbeit von Wissenschaft, Administration, Beratungsstellen, Verbänden und Vertretungen aus dem Bereich der sexuellen Dienstleistungen zu fachlichen Empfehlungen zu kommen, die Eingang in Recht, Politik und Praxis finden.

Bereits die gründliche, durch vielfältige Expertise flankierte gemeinsame Befassung mit der Thematik ist ein Gewinn. Sie gibt Impulse für eine gesellschaftliche Debatte, die notwendig ist, um die Akzeptanz weiterer Reformen zu ermöglichen. Zwar stößt die nach wie vor bestehende Doppelmoral bei vielen Menschen auf Unbehagen, doch fehlen bisher das Wissen und der breite ethische Diskurs, um tatsächlich zu einer Entstigmatisierung von Prostituierten und einer Verbesserung ihrer Lebensbedingungen zu kommen.

Allerdings kann angesichts der begrenzten Zugänglichkeit, Komplexität und auch Widersprüchlichkeit von Prostitution der Runde Tisch keinen "Königsweg" finden. Bereits die Erfahrungen aus den international unterschiedlich ausgestalteten Modellen zeigen, dass es keine Regelung ohne unerwünschte Nebenwirkungen gibt. Zudem sind die Interessen der Menschen, die in der Prostitution arbeiten, je nach Art der Tätigkeit und ihrer individuellen Situation sehr unterschiedlich. Als Wirtschaftszweig ist der Bereich sexueller Dienstleistungen von Konkurrenz und dem Wunsch nach möglichst wenig Bürokratie gekennzeichnet. Die mit Regulation verbundene Kontrolle schließt darüber hinaus die Prostituierten aus, denen Anonymität wichtiger ist als Sicherheit. Das Wissen um die Grenzen einer Regulierung sollte nach Auffassung des Runden Tisches stets bewusst sein; es darf jedoch nicht davon abhalten, den mit der Verabschiedung des Prostitutionsgesetzes begonnenen Prozess der Stärkung des Selbstbestimmungsrechtes von Prostituierten fortzusetzen.