



## **Antrag**

**der Abg. Friedlinde Gurr-Hirsch u. a. CDU**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung,  
Familie, Frauen und Senioren**



### **Prostitution in Baden-Württemberg**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. wie sich die Prostitution in Baden-Württemberg und insbesondere in der Landeshauptstadt Stuttgart seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes am 1. Januar 2002 entwickelt hat;
2. inwiefern die Ziele, die die damalige rot-grüne Bundesregierung mit dem Prostitutionsgesetz verfolgte, in Baden-Württemberg erreicht wurden;
3. ob sie einschätzen kann, wie hoch der prozentuale Anteil der Prostituierten ist, die in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis stehen und über eine Kranken- und Arbeitslosenversicherung verfügen;
4. ob durch das Prostitutionsgesetz eine effektivere Überwachung und Kontrolle der Prostitution in Baden-Württemberg ermöglicht wurde und inwiefern das Gesetz sowie die flankierenden Maßnahmen der damaligen Bundesregierung dazu beitrugen, die Zwangsprostitution in Baden-Württemberg einzudämmen;
5. ob und gegebenenfalls inwiefern das Prostitutionsgesetz dazu beitrug, die Lebenssituation der Prostituierten in Baden-Württemberg zu verbessern und wie sie das Prostitutionsgesetz sowie die flankierenden Maßnahmen der damaligen Bundesregierung aus heutiger Perspektive bewertet;
6. ob das Prostitutionsgesetz dafür geeignet ist, die Zuwanderung von Prostituierten aus Staaten mit prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verhindern;

7. durch welche zusätzlichen Maßnahmen und Projekte sie gegen illegale Prostitution in Baden-Württemberg vorgeht und durch welche Beratungs- und Hilfsangebote sie Prostituierte in Baden-Württemberg unterstützt;
8. ob und gegebenenfalls inwiefern sie über den Bundesrat auf eine Änderung des Prostitutionsgesetzes hinwirken wird;
9. ob sie sich für einen besseren Schutz der Prostituierten durch die Einführung von verpflichtenden Gesundheitsuntersuchungen sowie festgeschriebene und durch regelmäßige Kontrollen überwachte Arbeits- und Hygienestandards in den Prostitutionsbetrieben einsetzen wird;
10. inwiefern ihr bekannt ist, wie andere europäische Staaten das Thema Prostitution begleiten und wie sie das schwedische Modell zur Bestrafung der Freier bewertet.

30. 01. 2013

Gurr-Hirsch, Razavi, Dr. Engeser, Kurtz, Brunnemer, Schütz CDU

#### Begründung

Die rot-grüne Bundesregierung wollte durch das Prostitutionsgesetz die materielle und soziale Stellung der Prostituierten verbessern und ihnen einen direkten Zugang zur Pflichtversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung, Arbeitslosenversicherung sowie der Rentenversicherung ermöglichen. Seitens des Gesetzgebers wurde in der Begründung des Prostitutionsgesetzes darauf abgestellt, dass die Strafbarkeit der Förderung der Prostitution in der Praxis den Zugang zur Sozialversicherung unmöglich macht, weil Bordellbesitzerinnen und Bordellbesitzer Prostituierte nicht bei der Sozialversicherung melden würden, wenn sie sich hierdurch selbst der Gefahr der Strafverfolgung aussetzen würden. Folglich wurde dieses Hindernis im Rahmen des Prostitutionsgesetzes mit der Streichung des § 180 a Abs. 1 Nr. 2 Strafgesetzbuch (StGB) sowie der Änderung des § 181 a Abs. 2 StGB beseitigt. Elf Jahre nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes wird die Landesregierung um eine Stellungnahme zu den Auswirkungen des Gesetzes sowie der flankierenden Maßnahmen gebeten.

#### Stellungnahme

Mit Schreiben vom 20. Februar 2013 Nr. 22–4910.2 nimmt das Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren im Einvernehmen mit dem Innenministerium und dem Integrationsministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,*

*die Landesregierung zu ersuchen*

*zu berichten,*

1. wie sich die Prostitution in Baden-Württemberg und insbesondere in der Landeshauptstadt Stuttgart seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes am 1. Januar 2002 entwickelt hat;

Die Ausübung der Prostitution ist seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes zum 1. Januar 2002 nicht mehr sittenwidrig. Für Prostituierte wurde damit die Möglichkeit eröffnet, eine Beschäftigung im Sinne des Sozialversicherungsrechts an-

zunehmen oder als Selbstständige tätig zu werden. Es besteht weder eine gewerberechtliche Anzeigepflicht für die Prostituierten, noch bedarf die Einrichtung von Prostitutionsstätten einer behördlichen Erlaubnis. Vor diesem Hintergrund gibt es keine belastbaren statistischen Daten zur Entwicklung der Prostitution in Baden-Württemberg.

Nach Einschätzung des Polizeipräsidiums Stuttgart hat sich die Anzahl der Prostituierten in der Landeshauptstadt Stuttgart in den vergangenen Jahren erhöht.

*2. inwiefern die Ziele, die die damalige rot-grüne Bundesregierung mit dem Prostitutionsgesetz verfolgte, in Baden-Württemberg erreicht wurden;*

Das Prostitutionsgesetz hatte zum Ziel, die rechtliche und soziale Situation Prostituierteter zu verbessern. Dies sollte erreicht werden, indem die Bewertung der Prostitution als sittenwidrig abgeschafft wurde. Prostituierte sollten so ihren Lohn einklagen können. Die Arbeitsbedingungen sollten verbessert werden durch die Möglichkeit, Arbeitsverträge abzuschließen, damit Prostituierte Zugang zu Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung erhalten, aber auch in punkto Sicherheit und Hygiene. Ebenso sollten die Ausstiegsmöglichkeiten verbessert und kriminellen Begleiterscheinungen der Prostitution der Boden entzogen werden. Die Bundesregierung kommt in ihrem im Jahr 2007 veröffentlichten „Bericht“ zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten“ zu dem Ergebnis, dass diese Ziele nur zu einem Teil erreicht werden konnten.

Da mit dem Prostitutionsgesetz lediglich ein sehr begrenzter Regelungsansatz gewählt wurde, konnte 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. Es bedarf 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.

*3. ob sie einschätzen kann, wie hoch der prozentuale Anteil der Prostituierten ist, die in einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis stehen und über eine Kranken- und Arbeitslosenversicherung verfügen;*

Eine Auswertung der Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit hinsichtlich der Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Prostituierten ist derzeit nicht möglich. Auch seitens der Gesetzlichen Krankenkassen liegt kein aussagekräftiges Zahlenmaterial vor; auf Nachfrage teilte die AOK Baden-Württemberg mit, dass dort lediglich 4 Versicherte als angestellte Prostituierte im Pflichtversicherungstatus nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 SGB V geführt werden. Die AOK Baden-Württemberg hat in Baden-Württemberg einen Marktanteil von ca. 43 Prozent. Eine weitere Nachfrage bei der Techniker Krankenkasse mit einem Marktanteil von ca. 10 Prozent ergab, dass dort keine Prostituierten gemeldet sind. Angesichts der geringen Zahlen von AOK und TK wurde auf eine weitere Abfrage bei sämtlichen im Land tätigen knapp 70 Krankenkassen verzichtet, da nicht zu erwarten ist, dass eine Abfrage aufschlussreichere Zahlen liefern würde.



Die nicht allzu große Aussagekraft der Zahlen beruht darauf, dass es erst seit 2011 einen eigenen sogenannten Tätigkeitsschlüssel zur Meldung bei der Sozialversicherung gibt. Es wird vermutet, dass Prostituierte nach wie vor in anderen Tätigkeitsschlüsseln angemeldet werden, wahrscheinlich um Stigmatisierungseffekte zu vermeiden. Die Zahl der als Angestellte in der Gesetzlichen Krankenversicherung Versicherten dürfte weit höher liegen, als die Ergebnisse der Abfrage bei den Krankenkassen nahelegen. Soweit Prostituierte freiwillig gesetzlich versichert sind, wird die Tätigkeit von der Krankenkasse nicht erfasst. Soweit Prostituierte über ihren Hauptberuf oder den Bezug sozialer Leistungen versichert sind oder in der Familienversicherung mitversichert sind, ist die Tätigkeit der Prostitution nicht Anknüpfungspunkt für den Versicherungsschutz, die Tätigkeit der Prostitution wird von der Krankenkasse also nicht erfasst. Soweit der Prostitution als geringfügiger Beschäftigung (450-Euro-Job) nachgegangen wird, sind Prostituierte nicht versicherungspflichtig in der Gesetzlichen Krankenversicherung.

4. ob durch das Prostitutionsgesetz eine effektivere Überwachung und Kontrolle der Prostitution in Baden-Württemberg ermöglicht wurde und inwiefern das Gesetz sowie flankierende Maßnahmen der damaligen Bundesregierung dazu beitrugen, die Zwangsprostitution in Baden-Württemberg einzudämmen;
5. ob und gegebenenfalls inwiefern das Prostitutionsgesetz dazu beitrug, die Lebenssituation der Prostituierten in Baden-Württemberg zu verbessern und wie sie das Prostitutionsgesetz sowie die flankierenden Maßnahmen der damaligen Bundesregierung aus heutiger Perspektive bewertet;

Der Begriff der **Zwangsprostitution** ist mehrdeutig. Teilweise wird darunter auch die **Armutsprostitution** gefasst, bei welcher sich die Prostituierte aus wirtschaftlichen Zwängen heraus, aber ohne Fremdeinwirkung für die Tätigkeit als Prostituierte entscheidet. Im Folgenden sollen unter Zwangsprostitution lediglich die Konstellationen verstanden werden, die unter die Tatbestände der § 180 a (Ausbeutung von Prostituierten) und § 181 a (Zuhälterei) Strafgesetzbuch (StGB) gefasst werden können.

Die mit dem Prostitutionsgesetz verbundenen Rechtsänderungen hatten nicht die Intention, eine effektivere behördliche Überwachung und Kontrolle des Prostitutionsgewerbes zu ermöglichen. Wie dargestellt sollten vorrangig die Sittenwidrigkeit der Prostitution abgeschafft, der Zugang zu sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen ermöglicht und so die kriminellen Begleiterscheinungen des Rotlichtmilieus zurückgedrängt werden. Die Tätigkeit von Prostituierten ist ebenso wie vor dessen Inkrafttreten auch vor dem Hintergrund des Prostitutionsgesetzes nicht als Gewerbe einzustufen. Selbstständige Prostituierte müssen daher weder eine **Gewerbeanzeige** erstatten noch einen Antrag auf Erteilung einer **Reisegewerbekarte** für die Ausübung sexueller Handlungen mit Dritten stellen. Für Bordelle gibt es in Baden-Württemberg ebenfalls keine gewerberechtliche Anmeldepflicht bzw. -möglichkeit.

Die korrespondierenden Änderungen im StGB, insbesondere der §§ 180 a, 181 a und 232 StGB (**Menschenhandel** zum Zweck der sexuellen Ausbeutung) haben aus polizeilicher Sicht die Bekämpfung der Zwangsprostitution erschwert. Ermittlungen können nicht mehr anhand objektiver Kriterien im Zusammenhang mit der Förderung der Prostitution geführt werden, sondern basieren ausschließlich auf **Opferangaben** zum Nachweis einer ausbeuterischen oder dirigistischen Zuhälterei. Diese können nur in wenigen Einzelfällen erlangt werden. Eine **Eindämmung der Zwangsprostitution wurde insoweit nicht erreicht**.

Aus polizeilicher Sicht ist insbesondere die Einführung von **gewerberechtlichen Kontrollbefugnissen erforderlich**, um die Bedingungen, unter denen die Prostitution praktiziert wird, zum Schutz der dort tätigen Personen einer rechtsstaatlichen Kontrolle zu unterwerfen und **kriminellen Begleiterscheinungen vorzubeugen**.

Kontrollinstrumentarien, die an bestehende Arbeitsverhältnisse anknüpfen, wie z. B. der **staatliche und berufsgenossenschaftliche Arbeitsschutz**, werden im Bereich der Prostitution schon deshalb kaum genutzt, weil wie dargestellt die Möglichkeit, in der Prostitution Arbeitsverhältnisse zu begründen, von den Prostituierten selbst nur selten in Anspruch genommen wird. Ausweislich des Berichts der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten konnten **vereinzelt bauliche Verbesserungen**, z. B. hinsichtlich sanitärer Anlagen beobachtet werden, die auch den Prostituierten zugutekommen. Eine stärkere Motivation für derartige Veränderungen könnte insofern allerdings nur von **behördlichem Kontrolldruck** hinsichtlich der Einhaltung bestimmter rechtlich vorgegebener oder durch Auflagen festgesetzter (baulicher, hygienischer, arbeitsschutzrechtlicher) Mindeststandards ausgehen, wofür das Prostitutionsgesetz nur wenige Impulse gesetzt hat.

6. ob das Prostitutionsgesetz dafür geeignet ist, die **Zuwanderung** von Prostituierten aus Staaten mit prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verhindern;

Das Prostitutionsgesetz enthält keine Regelungen, die eine Zuwanderung von Prostituierten aus dem Ausland regulieren könnten. Neben der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ist auch weiterhin die Ausübung der Prostitution als selbstständige Erwerbstätigkeit möglich. Somit können auch Staatsangehörige aus EU-Mitgliedstaaten mit eingeschränkter Arbeitnehmerfreizügigkeit einer Tätigkeit im Prostitutionsgewerbe nachgehen.

Wesentliche Auswirkungen für die Zuwanderung aus dem Ausland hatten die arbeits- und aufenthaltsrechtlich relevanten Rechtsänderungen im Zuge der **EU-Osterweiterung in den Jahren 2004 und 2007** und das **neue Aufenthaltsgesetz aus dem Jahr 2005**. Der Ausländeranteil unter den Prostituierten hat sich seitdem wesentlich erhöht, sodass beispielsweise in Stuttgart mittlerweile überwiegend ausländische Prostituierte tätig sind.

7. durch welche zusätzlichen Maßnahmen und Projekte sie gegen illegale Prostitution in Baden-Württemberg vorgeht und durch welche Beratungs- und Hilfsangebote sie Prostituierte in Baden-Württemberg unterstützt;

Da die Prostitution nicht mehr als sittenwidrig angesehen wird, kann daher auch nicht von „illegaler Prostitution“ gesprochen werden. Sofern es allerdings als Begleiterscheinung der Prostitution zu (sexueller) Gewalt gegen Prostituierte kommt, können sich diese, wie jede andere Frau auch, als Opfer von Gewalt an die **40 Frauen- und Kinderschutzhäuser, 57 Beratungsstellen** für von Gewalt betroffene Frauen und Kinder sowie **45 Beratungs- und Anlaufstellen** für Opfer von sexueller Gewalt in Baden-Württemberg wenden. Daneben existieren in Baden-Württemberg **drei Fachberatungsstellen** für Opfer von Menschenhandel, und zwar das **Fraueninformationszentrum (FIZ) in Stuttgart, die Mitternachtsmission Heilbronn und FreiJa Freiburg**; eine weitere Fachberatungsstelle in **Mannheim** befindet sich im – vom Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren bezuschussten – Aufbau. Des Weiteren betreibt Baden-Württemberg in Landeskofinanzierung mit dem Bund das Modellprojekt „Unterstützung des Ausstiegs aus der Prostitution“ des Diakonievereins beim Diakonischen Werk in Freiburg für die Dauer von voraussichtlich **fünf Jahren** (1. Dezember 2009 bis 30. November 2014) durch Zusammenarbeit mit P.I.N.K. (Prostitution – Integration – Neustart – Know-how). Dieses Modellprojekt dient zugleich der Beseitigung aktueller menschenunwürdiger Formen von Prostitutionsausübung in Baden-Württemberg (z. B. „Flatrate-Bordelle“).



Konkrete Maßnahmen, Projekte und Beratungs-/Unterstützungsangebote sind im Folgenden am Beispiel der Stadt Stuttgart dargestellt:

Das **Polizeipräsidium Stuttgart** führt täglich umfangreiche Präsenz- und Kontrollmaßnahmen im Stuttgarter Rotlichtmilieu durch. Zusätzlich werden behördenübergreifende Kontrollmaßnahmen durchgeführt und lageorientiert Einsatzkonzepte umgesetzt. Eine Arbeitsgruppe der Stadt Stuttgart, mit Vertretungen aus allen Verwaltungsbereichen und unter der Teilnahme des Polizeipräsidiums Stuttgart, koordiniert ein gemeinsames und abgestimmtes Vorgehen im Rotlichtmilieu unter Einbeziehung aller rechtlich möglichen Maßnahmen. Bei den regelmäßigen Besprechungen werden durch die Teilnehmenden aktuelle Veränderungen im Rotlichtmilieu aus Sicht des jeweiligen Ressorts erörtert und mögliche Maßnahmen hierzu ausgetauscht. Durch dieses vernetzte Vorgehen sind **ressortübergreifende Überprüfungen** möglich und wird der **Kontrolldruck** aufrechterhalten. Konkret stehen Prostituierten in Stuttgart folgende Beratungs- und Hilfsangebote zur Verfügung:

- Fraueninformationszentrum (**FIZ**) als offizielle Betreuungsstelle für Opfer von Menschenhandel,
- Gesundheits- und Sozialberatung des Gesundheitsamtes Stuttgart mit Anlaufstelle im Leonhardsviertel (**La Strada**) und Streetwork im Bereich weibliche und männliche Prostitution,

- Verein zur Förderung von Jugendlichen mit besonderen sozialen Schwierigkeiten mit Anlaufstelle im Leonhardsviertel (Cafe Strichpunkt),
- Caritas Stuttgart, Fachdienst für Drogenabhängige mit Anlaufstelle im Leonhardsviertel sowie Mitträger von Cafe La Strada und Cafe Strichpunkt,
- Aidshilfe Stuttgart e. V. – Mitträger Cafe La Strada u. Cafe Strichpunkt.

8. ob und gegebenenfalls inwiefern sie über den Bundesrat auf eine Abänderung des Prostitutionsgesetzes hinwirken wird;

Der Bundesrat hat am 21. Mai 2010 eine „Entschließung des Bundesrates – Stärkere Reglementierung des Betriebes von Prostitutionsstätten“ (Bundesratsdrucksache 314/10) verabschiedet. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat hierzu eine Anhörungsrunde unter den beteiligten Ressorts (Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) durchgeführt. Das Bundesministerium der Justiz verschließt sich als einziges beteiligtes Ressort der in der Bundesratsentschließung geforderten Reglementierung. Argumentiert wird dort vor allem damit, dass Prostitution eine persönliche Betätigung ähnlich wie die freien Berufe sei, worauf die gewerberechtlichen Mechanismen nicht passen.

9. ob sie sich für einen besseren Schutz der Prostituierten durch die Einführung von verpflichtenden Gesundheitsuntersuchungen sowie festgeschriebene und durch regelmäßige Kontrollen überwachte Arbeits- und Hygienestandards in den Prostitutionsbetrieben einsetzen wird;

Verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen von Prostituierten wurden bis Ende 2000 von einigen Gesundheitsämtern auf der Grundlage des früheren Geschlechtskrankheitengesetzes durchgeführt. Das Infektionsschutzgesetz (IfSG), das zum 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist, sieht entsprechend des Leitgedankens „Prävention durch Aufklärung“ in § 19 für sexuell übertragbare Krankheiten ein freiwilliges und anonymes Beratungs- und Untersuchungsangebot vor, das auch aufsuchend angeboten werden soll. Diese Regelung erfolgte insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Weiterverbreitung von sexuell übertragbaren Krankheiten nicht nur von „etablierten“ Prostituierten, sondern zu einem wesentlichen Teil auch von Personen ausgeht, die durch Routineuntersuchungen nur ungenügend erfasst werden können, wie Drogenabhängige, gelegentlich als Prostituierte arbeitende Personen und Personen mit illegalem Aufenthaltsstatus. Das Angebot der anonymen AIDS/STI-Beratung der Gesundheitsämter hat sich nach Auffassung der Landesregierung bewährt. Durch den Wandel von der Kontrolle hin zur Förderung des gesundheitsbewussten Verhaltens des Einzelnen ist es den Gesundheitsbehörden in den letzten Jahren gelungen, Vertrauen gegenüber schwer zugänglichen Gruppen aufzubauen.

Bei der Frage nach der Wiedereinführung einer verpflichtenden Gesundheitsuntersuchung ist das Argument, dass es einem Teil der Prostituierten nur im Rahmen einer solchen Untersuchung möglich ist, unkontrollierten Kontakt mit Beschäftigten des Gesundheitsamtes aufnehmen und so vielleicht den Ausstieg aus dem Prostitutionsgewerbe einleiten zu können, abzuwägen gegen die Nutzung des freiwilligen, anonymen Beratungs- und Untersuchungsangebotes durch Personen, die sich einer verpflichtenden Untersuchung entziehen würden. Zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass aufgrund der sogenannten „diagnostischen Fenster“ der verschiedenen sexuell übertragbaren Krankheiten, in denen bereits eine Infektion vorliegt und weiterverbreitet werden kann, der Labornachweis aber noch nicht möglich ist, auch eine verpflichtende Gesundheitsuntersuchung keine absolut zuverlässige Aussage zum Infektionsstatus liefert und damit eine falsche Sicherheit vortäuschen kann. Vor diesem Hintergrund sieht die Landesregierung keine Veranlassung, von den derzeitigen Regelungen abzuweichen.

Im Hinblick auf eine Festschreibung von Arbeits- und Hygienestandards muss wie folgt differenziert werden: Im Bereich der Gesundheitsverwaltung besteht keine Rechtsgrundlage für die Einführung und Überwachung von Hygienestandards in Prostitutionsbetrieben – dabei wird wohl insbesondere auf sanitäre Einrichtungen abgehoben. Prostitutionsbetriebe fallen weder unter die Einrichtungen nach § 36



Abs. 1 Infektionsschutzgesetz, noch zählen sie zu den sonstigen öffentlichen Einrichtungen nach § 9 Gesundheitsdienstgesetz und unterliegen daher nicht der infektionshygienischen Überwachung des Gesundheitsamtes.

Was bestimmte Arbeitsstandards angeht, ist der Arbeitsschutz nur anwendbar, wenn die Prostituierte als Arbeitnehmerin Beschäftigte im Sinne des Arbeitsschutzgesetzes ist. Nur wenn tatsächlich ein Beschäftigungsverhältnis besteht, ist die Gewerbeaufsicht zuständig. Hauptsächliches Kriterium für die Unterscheidung zwischen selbstständiger und nichtselbstständiger Arbeit ist die persönliche Abhängigkeit oder Weisungsgebundenheit des/der Beschäftigten. Die persönliche Abhängigkeit der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers ist darin begründet, dass diese/dieser ihre/seine Tätigkeit im Wesentlichen nicht frei gestalten und ihre/seine Arbeitszeit nicht selbst bestimmen kann. Sie/er unterliegt vielmehr einem Zeit, Dauer, Ort und Art der Arbeitsführung umfassenden Weisungsrecht des Arbeitgebers. Durch den höchstpersönlichen Charakter einer wie auch immer gestalteten sexuellen Dienstleistung dürfte eine Kontrolle dieser Dienstleistung durch Dritte sehr schwierig sein. Die Frauen werden wohl kaum zu Aussagen gegen ihre „Arbeitgeber“ bereit sein. Insgesamt ist auch der soziale Arbeitsschutz somit eher als „stumpfes Schwert“ einzustufen.

10. inwiefern ihr bekannt ist, wie andere europäische Staaten das Thema Prostitution begleiten und wie sie das schwedische Modell zur Bestrafung der Freier bewertet.

Die Begleitung des Themas Prostitution unterscheidet sich in der EU von Staat zu Staat deutlich. Es können dabei vier verschiedene Regelungsmodelle betrachtet werden: Abolitionismus, neuer Abolitionismus, Prohibitionismus und Regulationismus.



Beim Abolitionismus ist Prostitution generell nicht verboten. Es werden also sowohl „indoor“-Prostitution (Clubs, Bars oder Bordelle) als auch „outdoor“-Prostitution (sog. „Straßenstrich“) vom Staat toleriert. Beispiele für diesen Regelungstyp sind Tschechien und Spanien. In Tschechien wird Prostitution nicht als legale Arbeit angesehen, aber dennoch wird sie vom Staat toleriert. Es gibt keine Regulierung. Prostitution ist nur dann strafbar, wenn sie mit öffentlichen Störungen verbunden ist oder wenn es sich um Zwangsprostitution handelt. In Spanien gibt es seit 1995 keine landesweite gesetzliche Regelung der Prostitution und Zuhälterei. Das spanische Parlament hat es jedoch 2009 abgelehnt, Prostitution als normale Erwerbstätigkeit anzusehen. Zwangsprostitution und Kuppelei sind außerdem verboten. Sonderregelungen gibt es zudem in einigen Regionen Spaniens. In Katalonien sind z. B. Straßenprostitution sowie das Halten von Bordellen seit 2006 illegal.

Auf dem Abolitionismus aufbauend sind beim neuen Abolitionismus lediglich Bordelle verboten. Diesem Ansatz folgen z. B. Belgien, Finnland, Frankreich, Italien und Luxemburg. In Belgien sind Zuhälterei und Bordelle illegal. Jedoch ist Prostitution legal, solange sie die öffentliche Ordnung nicht stört. Hierfür gibt es seit 1. Oktober 2012 ein Gesetz, das beispielsweise das Werben mit aufreizender Kleidung verbietet. Es wurden bereits mehrere Vorschläge für eine Gesetzesänderung nach dem Schwedischen Modell in den Senat eingebracht. Derzeit gibt es noch keine Anhaltspunkte, wie sich die rechtliche Situation in Belgien weiterentwickeln wird.

In Finnland ist Prostitution bisher nicht illegal. Lediglich die Prostitution Minderjähriger oder die Prostitution von Opfern der Zuhälterei ist verboten. Jedoch können Kommunen Straßenprostitution verbieten und seit 1999 gibt es ein Prostitutionsverbot an öffentlichen Plätzen. Im Sommer 2012 startete die finnische Justizministerin einen Vorstoß zur Einführung des schwedischen Modells.

In Frankreich ist Prostitution erlaubt, solange sie die öffentliche Ordnung nicht stört. Zuhälterei, offener Kundenfang sowie Bordelle sind jedoch verboten. Seit 2002 steht die Inanspruchnahme der Prostitution von Minderjährigen unter Strafe. Seit 2003 gilt das Werben von Kunden in der Öffentlichkeit als Straftat und ebenso gibt es seit 2003 ein Gesetz über das Verbot der öffentlichen Annäherung. 2011/2012 gab es politische Initiativen und Diskussionen über das Einführen eines gesetzli-

chen Verbots der Prostitution und Diskussionen über die Einführung hoher Strafen, insbesondere für Freier.

In Italien sind das Betreiben von Bordellen und Zuhälterei illegal, die Prostitution selbst ist jedoch legal. Seit 2010 gibt es ein Verbot von Straßenprostitution und es wird generell versucht, Prostitution an öffentlichen Plätzen einzudämmen. In Bologna beispielsweise wurde bereits die Besteuerung von Prostituierten eingeführt, was nicht nur eine neue Einnahmequelle darstellt, sondern vor allem der Bekämpfung von Straßenprostitution dient.

Auch beim Modell des **Regulationismus** ist Prostitution nicht verboten, aber sie wird staatlich kontrolliert. Diese Kontrolle kann beispielsweise durch die Registrierung von Prostituierten oder durch medizinische Untersuchungen erfolgen. Beispiele für Länder mit diesem Ansatz sind Österreich, Griechenland, Lettland, die Niederlande und Großbritannien.

In Österreich ist Prostitution legal, doch werden Zuhälterei, die Prostitution Minderjähriger und die Förderung der Prostitution Minderjähriger bestraft. Es gibt Unterschiede in den einzelnen Bundesländern, die Registrierungspflichten oder zeitliche und örtliche Beschränkungen festlegen können. Generell müssen sich Prostituierte nach dem AIDS-Gesetz und dem Gesetz über Geschlechtskrankheiten amtsärztlichen Untersuchungen unterziehen.

In Griechenland wird die Prostitution staatlich stark reguliert. So ist Prostitution nur in staatlich lizenzierten Bordellen erlaubt, an die diverse rechtliche Anforderungen gestellt werden, z. B. eine Entfernung von mindestens 200 m von öffentlichen Gebäuden.

In Lettland besteht eine Reglementierung, wonach Prostitution wie jede andere wirtschaftliche Erwerbstätigkeit angesehen wird. De facto bestehen zahlreiche Beschränkungen: Straßenprostitution, Bordelle und Schaufenster sind nicht erlaubt. Zuhälterei wird mit bis zu 4 Jahren Gefängnis bestraft.

In den **Niederlanden** wurde im Jahr 2000 das Bordell-Verbot wieder aufgehoben. Seit 2001 wird Prostitution wie jede andere wirtschaftliche Erwerbstätigkeit angesehen. So zahlen z. B. Prostituierte Einkommenssteuer, haben das Recht auf hygienische Arbeitsbedingungen und auf Sicherheit am Arbeitsplatz. Zudem werden sie bei Gesundheits- und Polizeibehörden registriert. Zwangsprostitution und Zuhälterei sind illegal und die niederländischen Kommunen können selbst entscheiden, ob in bestimmten Gebieten Prostitution untersagt werden soll.

In Großbritannien ist Prostitution unter eng gefassten Regeln nur dann legal, wenn Prostituierte selbstständig in ihrer Wohnung arbeiten und dabei die öffentliche Ordnung nicht stören. Strafbar sind Zwangsprostitution, jemanden zur Prostitution anzuwerben oder ein Bordell zu betreiben.

Beim Modell des **Prohibitionismus** ist Prostitution weitgehend verboten. Hier ist zwischen klassischen Modellen (Bestrafung der Prostitution an sich) und dem „Schwedischen Modell“ (Bestrafung der Freier) zu unterscheiden. Klassisch prohibitionistisch sind Irland, Litauen und Rumänien. Dem schwedischen Modell ist bislang Norwegen gefolgt.

In Irland ist jede Art der Prostitution illegal: Zuhälterei, das Anbieten von sexuellen Diensten, das Halten von Bordellen und die Prostitution Minderjähriger. In Litauen ist Prostitution verboten und kann als Ordnungswidrigkeit mit Bußgeldern sanktioniert werden. De facto wird die Prostitution allerdings weitgehend toleriert. Zudem ist die Zuhälterei strafbar.

In Rumänien ist die Prostitution illegal und wird mit Bußgeldern geahndet, dennoch ist die Prostitution im ganzen Land weit verbreitet.

Schweden stuft Prostitution als eine Form von Gewalt gegen Frauen ein und bestraft ausschließlich die Freier. Grundlage dieser Rechtslage ist ein Gesetzespaket zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, der sogenannte „Kvinnofrid“ (dt. „Frauenfrieden“) aus dem Jahr 1999. Bestraft werden die Kunden der Prostitution



bzw. die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen mit bis zu 6 Monaten Haft. Die Prostituierten bleiben dagegen straffrei. Dieses damals weltweit einzigartige Modell der Kriminalisierung von Prostitution ausschließlich seitens der Freier wurde 2009 von Norwegen übernommen.

Zur Bewertung des **schwedischen Modells** kann Folgendes gesagt werden: Hinter dem Ansatz der ausschließlichen Bestrafung der Freier steckt die Grundannahme, dass Prostitution nicht freiwilliger Natur sein kann, sondern ein soziales Problem ist, das abgeschafft werden soll. **So wird der allgemeine Anspruch der Geschlechtergleichheit gestärkt**, der in der schwedischen Gesellschaft tief verankert ist. Prostitution wird aktiv bekämpft, ohne staatliche Repression auf Seiten der Prostituierten. Insbesondere bei der Eindämmung von Straßenprostitution zeigen sich große Erfolge: Zwischen dem Inkrafttreten des eben erwähnten Gesetzespakets 1998 und Anfang 2012 ist diese Form von Prostitution um 41 Prozent im Verhältnis zum Zeitpunkt der Einführung zurückgegangen.



Kritisch gesehen wird allerdings, dass das Gewerbe sich **durch die Illegalität nun vorwiegend im Verborgenen abspielt, was die Abhängigkeit der Prostituierten von kriminellen Strukturen und von ihren Freiern erhöht**. Prostituierte, die keine alternative Beschäftigung finden, sind aufgrund der verschlechterten Marktlage gezwungen, auch fragwürdiger wirkende Kunden zu akzeptieren. Diese Kunden sind sich der schwierigeren Lage der Prostituierten bewusst und neigen eher zu Brutalität. Dadurch sind die Prostituierten noch stärker der Gefahr von Gewaltverbrechen ausgesetzt. Auch Opfer von Menschenhandel werden seltener entdeckt, denn „aufrichtige“ Kunden melden aus Selbstschutz die Opfer von Menschenhandel nicht mehr bei der Polizei oder sonstigen Behörden. Auch **müssten** zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfolgung von Wohnungsprostitution, für Ausstiegsprogramme aus der Prostitution oder für Beratung ausgegeben werden. **Bislang fließt das meiste Geld in die Bekämpfung der Straßenprostitution**. Des Weiteren ist die Nachweisbarkeit von Prostitution oft schwierig, denn die Polizei kontrolliert aus Personal- und Zeitgründen vorwiegend öffentliche Plätze und Straßen, aber weniger Clubs oder Bars. Der konkrete Nachweis an sich ist zudem oft kompliziert, denn Kunden müssen ertappt werden und für den Akt muss eine Bezahlung vorliegen.

Altpeter

Ministerin für Arbeit und Sozialordnung,  
Familie, Frauen und Senioren