

**Impulsreferat anlässlich der Advocacy-  
Veranstaltung der Zonta Clubs FFM und FFM II  
Rhein-Main am 23. September 2014**

**Thema: „Das geht uns alle an: Prostitution in  
Deutschland“**

Anrede,

Meine Damen und Herren, wir sitzen heute nicht ohne Grund im Zonta-Club zusammen und sprechen über das Thema Prostitution, denn das Handlungsbedarf im Bereich der Regulierung der Prostitution besteht, ist als Thema auf der politischen Agenda angekommen.

Auch wenn ich zugestehen muss, dass die Politik das Thema „Prostitution“ gern meidet, weil die Diskussion nach Innen derart aufgeladen ist, dass man kaum noch mehrheitsfähige Aussagen treffen kann und nach Außen, weil Prostitution in der öffentlichen Wahrnehmung in erster Linie mit Kriminalität und als Armutsfolge assoziiert wird, bin ich den Ver-

anstaltem dennoch dankbar für die Einladung, weil es sich lohnt, sich über dieses Thema Gedanken zu machen;

Dabei geht es nicht nur um die öffentliche Debatte und Wahrnehmung auf einigen Straßen und Städten, es geht insbesondere auch um die vielen Einzelschicksale junger Frauen und Mädchen, die unter das Stichwort „Zwangsprostitution und Menschenhandel“ fallen.

Ausgangspunkt der Diskussion zu diesem Thema ist in Deutschland sicherlich die Neuregelung des Prostitutionsgesetzes in Folge der zuvor lange geführten Diskussion in den Jahren 1999-2001.

Mit dem im Jahr 2002 von der rot-grünen Bundesregierung eingeführten Prostitutionsgesetz waren viele Hoffnungen und Erwartungen verbunden.

Man wollte eine liberalere, aufgeklärtere Welt(Sicht) auf Prostitution schaffen, das Selbstbestimmungsrecht der in der Prostitution Tätigen stärken und typische Begleitkriminalität wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten sowie Zuhälterei bekämpfen.

Aber: Im Grunde mussten wir schon im Jahr 2007, in dem die erste Evaluierung des Gesetzes stattfand, attestieren, dass nicht alle diese Erwartungen erfüllt werden konnten.

Zwar wurde durch die Abschaffung der Sittenwidrigkeit der Prostitution die rechtliche Lage der Prostituierten verbessert, indem den Prostituierten ermöglicht wurde, ihren Lohn einzuklagen und sie einen erleichterten Zugang zur Sozialversicherung erhielten.

Auch war die Abschaffung der Sittenwidrigkeit der Prostitution die zentrale Voraussetzung zur Beseitigung des grundsätzlichen, mit der Prostitution verbundenen Stigmas.

Dennoch: Die weiteren mit dem Prostitutionsgesetz verbundenen Probleme, insbesondere die kriminellen Begleiterscheinungen der Prostitution und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Prostituierten, wurden kaum angegangen.

Im Gegenteil: Sie verstärkten sich durch weitere Faktoren, die zwar nicht allein in nationaler Hand lagen, wohl aber auch im Jahr 2002 hätten mitbedacht werden können.

Es haben sich vor allem die äußeren Rahmenbedingungen seit der Diskussion 1999-2001 ganz erheblich geändert.

Zum einen gab es die Osterweiterung im Jahr 2004 und später noch einmal 2007, die mit ihren Vorteilen wie der Reisefreiheit und den gemeinsamen Rechtsrahmen aber auch eine direkte Grenze der Europäischen Union mit ärmeren Regionen Europas, zum Beispiel an den Polnisch-Weißrussischen und Ukraini-

schen Grenze oder an der Grenze Rumäniens zu Moldawien, schuf.

Es ist aber nicht nur die Osterweiterung gewesen, sondern auch andere Umstände, die direkte Auswirkungen auf die Situation in Deutschland hatten.

So entwickelten sich andere europäische Länder eine nahezu gegenteilige Sichtweise in Sachen Prostitution.

Schon bevor Deutschland seine Gesetze liberalisierte, verschärfte **Schweden** im Jahr 1999 seine Prostitutionsgesetze und führte unter anderem die generelle Freier-Strafbarkeit ein.

Erst im vergangenen Jahr beschloss **Frankreich** sein Prostitutionsgesetz zu verschärfen, so dass Freier nunmehr eine Geldstrafe und Aufklärungskurse drohen.

Deutschland ist auf diese Weise – wenn ich es einmal drastisch ausdrücken darf – von vielen Seiten umzingelt von Nachbarn, die Prostitution restriktiver handhaben – das Europäische El Dorado der Prostitution - geworden.

In dessen „Hellbereich“ sind sicherlich Beispiele zu finden, für die die neue Gesetzgebung genau das erreicht hat, was sie erreichen sollte, an dessen äußeren Rändern sich jedoch negative Erscheinungen andockten.

In vielen Fällen – das möge mir man in der anschließenden Diskussion als steile These verzeihen – hat die raumgreifende Legalisierung der Prostitution dazu geführt, dass die gesamtgesellschaftliche Projektionsfläche bzw. Berührungsfläche dieses Phänomens vergrößert wurde.

Es war deshalb auch nicht verwunderlich, dass es gerade das Grenzland – Saarland – war, welches eine Formulierung aus dem Koalitionsvertrag der großen Koalition aufgriff, und das Thema Prostitution noch vor der Europawahl in diesem Frühjahr mit einer Initiative im Bundesrat thematisierte.

Unter anderem wurde darin gefordert

- der Ausbau und die Weiterentwicklung psychosozialer niedrigschwelliger Beratungs- und Ausstiegsprogramme
- die Verbesserung der aufenthaltsrechtlichen Regelungen für die von Frauenhandel und Zwangsprostitution betroffenen unter Berücksichtigung ihrer Mitwirkung bei Strafprozessen;
- Die Schaffung einer Erlaubnispflicht und ergänzender Melde- und Anzeigepflichten für Prostitutionsstätten,

- Zuverlässigkeitsprüfungen für die Betreiber und viele anderen Vorschläge zur Regulierung bis hin zum Verbot von sog. Flatrates oder anderer entwürdigender Sexualpraktiken.

Der Saarländische Antrag war deshalb kein Zufall, weil nicht zuletzt die angesprochenen Verschärfungen in Frankreich einen Grenztourismus der eignen Art verursacht hatten.

Sie sehen, der Spannungsbogen des gesellschaftlich Gewollten - oder besser des zu Akzeptierenden - und der tatsächlichen Auswirkungen auf die Praxis besteht nach wie vor.

Schon deshalb halte ich es für richtig, angesichts der aktuellen politischen Diskussionen eine breite gesellschaftliche Debatte über den Umgang mit Prostitution zu führen.

Die Bundesregierung hat diese Diskussion vor etwa sechs Wochen befeuert, indem sie in der Sommerpause ihre Eckpunkte „Eines Gesetzes zum Schutz der in der Prostitution Tätigen“ vorgelegt hat.

Danach soll in einen neuen Prostitutions-schutzgesetz

- das Selbstbestimmungsrecht von Menschen in der Prostitution gestärkt werden;
- Fachgesetzliche Grundlagen zur Gewährleistung verträglicher Arbeitsbedingungen und zum Schutz der Gesundheit für die in der Prostitution Tätigen geschaffen;
- die ordnungsrechtlichen Instrumente zur Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution verbessert werden;
- die Rechtssicherheit für die legale Ausübung der Prostitution verbessert;

- gefährliche Erscheinungsformen der Prostitution und sozial unverträgliche oder jugendgefährdende Auswirkungen der Prostitutionsausübung ausgeschlossen bzw. verdrängt werden;

sowie

- Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei bekämpft werden.

Umgesetzt werden soll dies durch

- Zuverlässigkeitsprüfungen,
- Verbote von Flatrate-Bordellen und Rape-Gang-Bang-Partys,
- Mindestanforderungen an die räumlichen, hygienischen, gesundheitlichen und sicherheitsbezogenen Voraussetzungen und
- eine Anzeigepflicht für Prostituierte.

In die gesetzlichen Regelungen räumlich einbezogen werden sollen

- Alle Erscheinungsformen der Prostitution, davon umfasst sollen die gewerbliche Erbringung von sexuellen Dienstleistungen sein.
- Alle Betriebsstätten, die für die Erbringung entgeltlicher sexueller Kontakte bereitgestellt werden, darunter fallen Bordelle und bordell-ähnliche Betriebe sowie Wohnungen und Fahrzeuge die der Prostitution dienen;
- Die gewerbliche Vermittlung entgeltlicher sexueller Kontakte, mithin auch der Escort-Service
- Sowie gewerbliche Veranstaltungen, die darauf gerichtet sind, Gelegenheit

Meine Damen und Herren, ich habe diese Punkte so ausführlich aufgezählt, weil ich Ihnen verdeutlichen möchte, dass die Diskussion auch innerhalb der Bundesregierung breiter geführt wird, als sie vielleicht in den Medien dargestellt wird.

Über den bestehenden Reformbedarf und in welchen konkreten Feldern er vorliegt, besteht also grundsätzliche Einigkeit, auch über die politischen Lager hinweg.

Die Tücke liegt jedoch - wie so oft - im Detail, weswegen ich mir auch von der heutigen Veranstaltung weitere Impulse erwarte.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, die Meinungsbildung der hessischen Landesregierung ist naturgemäß noch nicht abgeschlossen.

Dazu bedarf es erst konkreter Gesetzesvorlagen im Bundesrat.

Sie können aber sicher sein, dass die Bekämpfung von Missständen in den Bereichen Zwangsprostitution und Menschenhandel und die Stärkung der Rechte von Prostituierten ein wichtiges Anliegen der hessischen Landesregierung ist.

Wie ausgeführt, gibt es sicherlich einen „Hellbereich“, in dem Sexarbeit auch selbstbestimmt ausgeübt werden kann.

Trotzdem muss natürlich im Blick behalten werden, dass Prostitution keine Dienstleistung wie jede andere ist, sondern oftmals in Verbindung mit wirtschaftlicher Not auftritt und auch im Übrigen sehr anfällig für diverse Formen von Gewalt und Ausbeutung ist.

Die Schätzungen der hessischen Polizei passen auf das oben gezeichnete Bild des Zusammenhangs zwischen der Osterweiterung und der damit verbundenen Armutsmigration und der Ausweitung des Problemfeldes.

Danach kommt z. B. der Großteil der Prostituierten in Frankfurt am Main aus Osteuropa, ca. die Hälfte aller Prostituierten in Frankfurt am Main stammt aus Bulgarien und Rumänien.

Dies kommt nicht von ungefähr und macht das hinter der Prostitution stehende soziale Problem deutlich.

Verlässliche Zahlen über die Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution in Deutschland gibt es jedoch nicht; genauso wenig wie eine Statistik über die Anzahl der Prostituierten in Deutschland besteht.

Es fehlt insoweit an einer systematischen Forschung.

Zwar gibt es Schätzungen und Angaben über identifizierte Opfer, aber die sogenannte “Dunkelziffer” bleibt naturgemäß unbekannt.

Zuletzt veröffentlichte die EU-Kommission eine Statistik über die Anzahl von mutmaßlichen oder tatsächlich identifizierten Opfern von Menschenhandel. Demnach stieg die Anzahl dieser Opfer von europaweit von 6.309 im Jahre 2008 auf 9.528 im Jahre 2010.

Im Zusammenhang mit der Prostitution bzw. der Sexarbeit wird immer wieder die Zahl von 400.000 Prostituierten deutschlandweit genannt. Diese Zahl wurde jedoch schon in Diskussionen von vor 20 Jahren zugrunde gelegt, ohne dass diese Zahl irgendwo belegt worden wäre.

Nach Schätzungen der Polizei werden hier in Frankfurt ca. **1.500 Prostituierte täglich** tätig. Diese Zahl steigt jedoch anlässlich internationaler Messen oder großer nationaler Veranstaltungen in Frankfurt erheblich.

Vor diesem Hintergrund ist insbesondere der Teil, der Teil der Eckpunkte der Bundesregierung interessant, der Frauen vor Menschenhandel und Zwangsprostitution besser zu schützen soll.

Wie ausgeführt, sollen Maßnahmen getroffen werden, um die Täter sowie diejenigen, die wissentlich die Zwangslage der Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution ausnutzen und diese zu sexuellen Handlungen missbrauchen, konsequenter bestrafen zu können.

Verurteilungen sollen nicht mehr daran scheitern, dass das Opfer nicht aussagt.

Zudem soll das Prostitutionsgewerbe stärker reguliert werden, um die ordnungsbehördlichen Kontrollmöglichkeiten zu verbessern.

Wenn man vor allem den kriminellen Begleiterscheinungen der Prostitution den Boden entziehen möchte, was ich als primäres Ziel aller Reformbemühungen bezeichnen würde, bedarf es einer weitergehenden Kontrolle der Prostitution in Gänze.

Nur wenn seitens der Polizei und der Justiz näher hingesehen wird, können Straftaten zur Kenntnis genommen und geahndet werden.

Menschenhandel und Zwangsprostitution sind Kontrolldelikte. Nur bei entsprechender Kontrolle fallen sie auf, andernfalls verbleiben sie in dem eben beschriebenen Dunkelfeld.

Vor diesem Hintergrund halte ich es für ganz wichtig, dass die ordnungsbehördlichen Kontrollmöglichkeiten verbessert werden. Ein wichtiger Baustein ist hier sicherlich die derzeit diskutierte Einführung einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten.

Es kann auch im Übrigen nicht sein, dass eine einfache „Pommesbude“ strenger kontrolliert wird als ein Bordell.

Wenn ein verurteilter Menschenhändler wegen seiner Verurteilung keine „Pommesbude“ eröffnen darf, ein Bordell aber schon, dann stimmen meiner Meinung nach die Maßstäbe nicht mehr.

Hier wird in den Einzelheiten noch die Diskussion zu führen sein, was sinnvoll ist und was nicht.

Insbesondere wird auch darüber nachzudenken sein, ob man nicht aufenthaltsrechtliche Verbesserungen für die Prostituierten schafft. Ein großes praktisches Problem ist natürlich, dass sich eine Vielzahl der Prostituierten illegal in Deutschland aufhält und daher die Angst vor Abschiebung im Falle einer Zusammenarbeit mit den Ermittlungsbehörden groß ist.

Mindestens für genauso wichtig, wenn nicht für noch viel wichtiger halte ich die strafrechtlichen Aspekte dieses Themas.

Hier muss es zu substantiellen Verbesserungen kommen.

Vordringlich erscheint mir, dass die EU-Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer umgesetzt wird, zumal die Umsetzungsfrist für Deutschland lange abgelaufen ist.

Leider kam es in der letzten Legislaturperiode nicht mehr zur Umsetzung des von der alten Bundesregierung erarbeiteten Gesetzentwurfs.

Ein besonders wichtiger Aspekt ist meines Erachtens die Erhöhung der Sanktionen für Menschenhandelsdelikte bei unter 18jährigen Opfern. Vorher galt dieser erhöhte Schutz nur für Menschenhandelsdelikte mit Kindern.

Wie mir die hessischen Staatsanwaltschaften berichtet haben, ist das Problem aber gerade bei den 14-17jährigen besonders virulent.

Nach den Erfahrungen der hessischen Praxis sind zwischen 10 und 20 Prozent der Menschenhandelsopfer dieser Altersgruppe zuzuordnen. Da die Tatfolgen bei dieser Altersgruppe aber besonders gravierend sind, ist ein erhöhter Schutz gerade für diese Altersgruppen besonders notwendig.

Bei der Frage, ob die Kriminalisierung derjenigen, die Prostitutions-Dienstleistungen in Anspruch nehmen, nicht die Probleme, die sich in diesem Zusammenhang stellen, lösen könne bin ich persönlich unentschieden.

Einige haben in dieser Debatte allerdings über den Menschenhandel hinaus auch die freiwillige, legale Prostitution im Blick und fordern ein Prostitutionsverbot nach schwedischem Vorbild.

Das „schwedische Modell“ sieht vor, den Kauf von sexuellen Dienstleistungen unter Strafe zu stellen, die Prostituierten jedoch straffrei zu lassen.

Die Verfechter dieses Modells sind der Auffassung, dass die Sicherheit von schutzbedürftigen Frauen und Mädchen mit legaler „Sexarbeit“ nicht gewährleistet werden könne.

Die Umsetzung eines solchen Modells würde jedoch meiner Meinung nach „das Kind mit dem Bade ausschütten.“

Schon unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten bestehen Bedenken gegen ein solch umfassendes Verbot.

Die von Erwachsenen freiwillig und ohne kriminelle Begleiterscheinung ausgeübte Prostitution dürfte von der allgemeinen Handlungsfreiheit, dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht und letztlich auch von der Berufsfreiheit der Betroffenen gedeckt sein.

Die Einführung einer Freierstrafbarkeit nach schwedischem Vorbild würde das Strafrecht letztlich zum Instrument staatlicher Sozialkontrolle machen.

Dies scheint aber mit der ultima ratio-Funktion des Strafrechts, also dem Strafrecht als letztem Mittel des Staates, nur schwer vereinbar, wenn ausschließlich freiwillig ausgeübte sexuelle Handlungen in Rede stehen.

Etwas anderes hat sicherlich dann zu gelten, wenn Freier bewusst sexuelle Dienstleistungen Zwangsprostituiertes oder sonstiger Opfer von Menschenhandel in Anspruch nehmen. Auf diesen Gesichtspunkt werde ich gleich noch eingehen.

Hinzu kommt, dass das schwedische Modell in Schweden selbst nicht nur Befürworter hat und der angebliche Erfolg des Gesetzes von der schwedischen Regierung nicht belegt werden kann.

In den 13 Jahren, in denen das Gesetz bisher existiert, konnte die schwedische Regierung nicht nachweisen, dass sich die Anzahl von Kunden und Anbietern sexueller Dienstleistungen verringert hat oder dass der Menschenhandel rückläufig ist.

Die Kritiker des schwedischen Modells führen an, dass das Gesetz dazu geführt habe, dass Prostituierte im Dunkelfeld verschwinden – bzw. die Prostitution in die grenznahen Gebiete angrenzender Länder verlagert werde.

Damit wird jedoch letztlich sowohl die Strafverfolgung als auch der Zugang zu sozialen und gesundheitlichen Einrichtungen erschwert, da das „Dunkelfeld“ kaum zu kontrollieren ist.

Die Sicherheit von schutzbedürftigen Frauen und Mädchen kann hier also noch viel weniger gewährleistet werden als in einem Sperrbezirk einer Großstadt.

Auch Projekte zur Unterstützung von Prostituierten und zur Freierversensibilisierung sind dann kaum mehr durchführbar.

Es erscheint daher zielführender, die Prostitution nicht vollständig in die Illegalität zu verlagern und umfassend zu kriminalisieren, sondern sich auf die wirklich kritischen Bereiche zu konzentrieren.

Dies ist neben der Bekämpfung der mit Prostitution verbundenen Begleitkriminalität vor allem die Verhinderung von Ausbeutung, Zwangsprostitution und Menschenhandel.

Es sollte daher darüber nachgedacht werden, ob nicht doch ein spezieller Straftatbestand für Freier geschaffen wird, die wissentlich die Dienste von Zwangsprostituierten in Anspruch nehmen.

Solche Freier schaffen nämlich erst einen entsprechenden „Markt“ für Zwangsprostituierte, dem durch eine spezielle Strafnorm für

diese Freier die Basis entzogen werden könnten.

Überdies sollte nicht übersehen werden, dass von der Einführung einer Freierstrafbarkeit bei Zwangsprostituierten auch eine symbolische Wirkung ausgeht, die bereits einen Wert an sich darstellt, da sie auch im Rahmen der zwingend notwendigen Präventionsarbeit von Vorteil sein kann.

Meiner Meinung nach darf nämlich die Präventionsarbeit - bei allen notwendigen Gesetzesänderungen - keinesfalls vernachlässigt werden.

Es sollte meines Erachtens über die Ausweitung niedrigschwelliger psychosozialer und gesundheitlicher Beratungsangebote für Prostituierte nachgedacht werden.

Auch Zonta leistet hier sehr wichtige Basisarbeit.

Abschließend möchte ich daher noch einmal ausdrücklich die Präventionsarbeit von Zonta würdigen.

Zonta leistet einen wichtigen Beitrag, um die Würde von Prostituierten zu schützen und ihre Rechtsstellung zu verbessern.

Die erfolgreiche Präventionsarbeit von Zonta wird nicht zuletzt mit dieser Veranstaltung vorangetrieben. Hierfür darf ich mich ganz herzlich bedanken und wünsche Ihnen auch weiterhin viel Erfolg.