

Barbara Kavemann
Heike Rabe (Hrsg.)

Das Prostitutionsgesetz

Aktuelle Forschungsergebnisse,
Umsetzung und Weiterentwicklung

Verlag Barbara Budrich



Das Prostitutionsgesetz

Barbara Kavemann
Heike Rabe (Hrsg.)

Das Prostitutionsgesetz

Aktuelle Forschungsergebnisse,
Umsetzung und Weiterentwicklung

Verlag Barbara Budrich
Opladen & Farmington Hills 2009

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2009 Verlag Barbara Budrich, Opladen & Farmington Hills
www.budrich-verlag.de

ISBN 978-3-86649-211-0 (Paperback)

eISBN 978-3-8474-1274-8 (eBook)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: disegno visuelle kommunikation, Wuppertal – www.disenjo.de
Satz & Layout: Redaktion + Satz Beate Glaubitz, Leverkusen
Druck: paper & tinta, Warschau
Printed in Europe

Inhalt

<i>Barbara Kavemann, Heike Rabe</i> Vorwort der Herausgeberinnen	9
I Prostitutionsdiskurse international	11
<i>Barbara Kavemann</i> Das deutsche Prostitutionsgesetz im europäischen Vergleich	13
<i>Bärbel Heide Uhl</i> Teil der Lösung oder Teil des Problems – Diskurse der internationalen und europäischen Menschenhandelspolitik über den rechtlichen und politischen Umgang mit Prostitution	35
<i>Julia O'Connell Davidson</i> Eine Frage der Einwilligung – Sexsklaverei und Sexarbeit in Großbritannien	47
<i>Stefanie Tränkle</i> „Strafen um zu schützen“: Das Gesetz zur Inneren Sicherheit in Frankreich und seine Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen von Prostituierten	67
<i>Rebecca Pates, Daniel Schmidt</i> Die Verwaltung der Prostitution – Sachsen, Polen, Tschechien	77

II Aktuelle deutsche Forschungsergebnisse zu Prostitution 85

Barbara Kavemann

Einschätzung des Prostitutionsgesetzes aus der Perspektive von
Akteurinnen und Akteuren im Bereich der Prostitution..... 87

Heike Rabe

Potentiale und Entwicklungen im Baurecht 117

Joachim Renzikowski

Das Prostitutionsgesetz und strafrechtlicher Handlungsbedarf 133

Margrit Brückner, Christa Oppenheimer

Gewalt in der Prostitution – Untersuchung zu Sicherheit, Gesundheit
und sozialen Hilfen 153

Barbara Kavemann

Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf Ausstiegshilfen aus der
Prostitution 167

Sabine Grenz

Überschneidungen von sexueller Freiheit und Konsum/Kommerz:
Freier auf der Suche nach dem perfekten sexuellen Erlebnis 203

III Aktuelle Fragestellungen und Probleme in der Praxis 219

Doris Winter

Arbeitsbedingungen in der Prostitution im Wandel von
Zeit und Gesetz 221

Ina Holznagel

Die Praxis der Staatsanwaltschaft – fünf Jahre nach Inkrafttreten des
Prostitutionsgesetzes 231

Michael Ernst-Pörksen

Zur pauschalen Besteuerung sexueller Dienstleistungen – Ausweg,
Umweg oder Sackgasse? 239

IV Konzepte Sozialer Arbeit	251
<i>Andrea Weppert</i>	
Beratung von Prostituierten unter veränderten gesetzlichen Voraussetzungen – Ein Bericht aus dem Gesundheitsamt Nürnberg	253
<i>Anne Rossenbach, Monika Kleine, Angelika Wiedenau</i>	
Geestemünder Straße – Neue Strategien zur Unterstützung für Straßenprostituierte	265
<i>Mechthild Eickel</i>	
Neu Starten – Berufliche Integration für Prostituierte bei MADONNA e.V. in Bochum	287
<i>Barbara Kavemann, Heike Rabe</i>	
Resümee und Ausblick	303
Angaben zu den Autorinnen und Autoren	311

Vorwort der Herausgeberinnen

Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG) am 1. Januar 2002 gab es in der Bundesrepublik Deutschland kein spezielles Gesetz, das die Prostitution zum Gegenstand hatte. Prostitution war auch vor 2002 eine legale, aber von vielerlei gesetzlichen Reglementierungen und Beschränkungen gekennzeichnete Tätigkeit. Auch nach dem Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes unterliegt die Prostitution weiterhin bestimmten gesetzlichen Verboten und Einschränkungen. Bei einem Verstoß gegen diese Normen drohen nach wie vor Geldbuße, Geld- oder Haftstrafe. Das Prostitutionsgesetz hat jedoch auch einen Anstoß zu einer Neubewertung der Prostitution gegeben und beginnt in kleinen Schritten, die Rechtsposition von Prostituierten sowie von Betreiberinnen und Betreibern von Betrieben, in denen sexuelle Dienstleistungen angeboten werden, zu verändern.

Die politischen Haltungen zum Prostitutionsgesetz – pro und contra – haben sich seit der Diskussion im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nicht geändert, auch gibt es weiterhin Stimmen, die die Rücknahme des Gesetzes fordern bzw. durch eine Verschärfung gesetzlicher Bestimmungen in Anlehnung an die schwedische Gesetzgebung den Erwerb sexueller Dienstleistungen von Betroffenen des Menschenhandels oder erzwungener Prostitution unter Strafe stellen wollen. Es fehlen Verwaltungsrichtlinien zur Umsetzung des Gesetzes sowie der klare politische Wille zur Veränderung. Die allgemeine Stagnation vermittelt den Eindruck, dass das Gesetz zwar beschlossen, aber nicht wirklich gewollt wurde. Das kommunale Verwaltungshandeln ist demzufolge bis heute von Ambivalenz und Heterogenität bestimmt.

Auch eine breitere gesellschaftliche Debatte über Prostitution und ihre Regulierung ist nicht in Gang gekommen. In den Medien wird Prostitution nach wie vor meistens mit Menschenhandel gleichgesetzt und es wird auf Differenzierungen verzichtet.

Der Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes setzt den Schwerpunkt für künftige Maßnahmen auf Ausstiegshilfen und die Regulierung und Kontrolle von Prostitution durch das Gewerbeamt. Die mit dem Prostitutionsgesetz primär intendierte soziale Absicherung der Frauen und Männer sowie die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der

Prostitution jedoch sind Themen, die aus dem Blick der politischen Planung geraten sind.

Anstöße hat das Gesetz bzw. die damit einhergegangene, erneut entfachte Diskussion um die Prostitution bisher überwiegend auf der Länder- und kommunalen Ebene gegeben. In einzelnen Regionen werden derzeit vereinzelt Auseinandersetzungen um die Prostitution auf der Grundlage des Baurechts geführt. Das Spektrum der Positionen bewegt sich zwischen der Initiative des Bundesverbandes Sexuelle Dienstleistungen mit dem Ziel der rechtssicheren Standortbestimmung von Prostitution, insbesondere Wohnungsprostitution und damit auch dem Erhalt von guten Arbeitsbedingungen in selbst organisierten Kleinbetrieben auf der einen und Bürgerinitiativen gegen die Errichtung von Bordellen sowie Betriebsschließungen durch Kommunalverwaltungen auf der anderen Seite.

Prostituierte sowie Betreiber/innen von Bordellen und bordellartigen Betrieben sind verstärkt in den Fokus von Steuerbehörden gerückt, die mit rechtlich umstrittenen pauschalierten Besteuerungsverfahren Prostitutionseinkünfte und -umsätze je nach Bundesland oder auch Stadt in unterschiedlicher Höhe und mit unterschiedlicher rechtlicher Wirkung besteuern.

Dieses Buch will einen Beitrag dazu leisten, die Diskussion über die Umsetzung des Prostitutionsgesetzes voranzubringen. Gleichzeitig versteht es sich als eine Initiative für die Entfaltung einer breiten gesellschaftlichen Debatte über die unterschiedliche Bewertung von Prostitution.

Dazu wurde ein interdisziplinäres Spektrum fachlicher Beiträge zusammengestellt. Forschungsergebnisse und Analysen aus dem In- und Ausland sowie Erfahrungsberichte aus unterschiedlichen Praxisfeldern werden zur Verfügung gestellt.

In einem internationalen Teil werden die kontroversen Wege, die in anderen europäischen Ländern beschritten werden vorgestellt und der Vermischung der Themen Prostitution, Migration und Menschenhandel nachgegangen.

Eine Übersicht über neue deutsche Forschungsergebnisse geht der Reichweite und Akzeptanz des Prostitutionsgesetzes auf den Grund, klärt weiteren rechtlichen Veränderungsbedarf im Bereich des Strafrechts ab und führt die Perspektive von Prostituierten, Betreiber/innen von Prostitutionsbetrieben und von Kunden ein.

In einem dritten Teil werden aktuelle Fragestellungen bearbeitet, die das Prostitutionsgesetz in unterschiedlichen Bereichen aufwirft – von der Forderung nach Verbesserung von Arbeitsbedingungen über rechtliche Fragen bis zur Besteuerung – und im Anschluss wird modellhafte Praxis aus dem Feld der Sozialen Arbeit vorgestellt: Die viel zitierten „Verrichtungsboxen“ ebenso wie die Arbeit der Gesundheitsämter und das einzig verbliebene Ausstiegsprogramm.

Wir hoffen, mit dieser Vielfalt an Beiträgen und Perspektiven die Diskussion im Sinne der Zielsetzung des Prostitutionsgesetzes weiterzubringen.

I. Prostitutionsdiskurse international

Das deutsche Prostitutionsgesetz im europäischen Vergleich

Der politische Umgang mit Prostitution und deren rechtliche Regelungen sind Themen, die mehrere europäische Länder in den vergangenen Jahren beschäftigt haben und die zu sehr unterschiedlichen Entscheidungen führten. Im Zentrum der Auseinandersetzungen stand immer die Bewertung der Tätigkeit Prostitution und die Frage, ob es sich um eine freie Entscheidung handeln kann, sich zu prostituieren. Von daher wird die Diskussion über den Menschenhandel und die Zwangsprostitution meist eng mit der Frage der rechtlichen Regelung der Prostitution verknüpft.

Die Untersuchung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes (SoF-FI.K. 2006) stellte die deutsche Regelung ins Verhältnis zur Rechtslage in anderen europäischen Ländern, um zu prüfen, ob aus deren Vorgehen für die weitere Entwicklung in Deutschland gelernt werden kann. Die folgenden beiden Beispiele – Niederlande und Schweden – wurden ausgewählt, da diese Länder bereits über Erfahrung in der Umsetzung neuer rechtlicher Praxis verfügen und zudem entgegengesetzte Pole in der europäischen Diskussion darstellen. Der Gesetzgebung in Frankreich widmet sich ein eigenes Kapitel in diesem Band. Auf die Regelungen in Finnland und die Diskussion in Norwegen, die sich stark an der schwedischen Gesetzgebung orientieren, wird kurz eingegangen.

In den Niederlanden wird Prostitution als ein soziales Phänomen betrachtet, das wahrscheinlich nicht abgeschafft werden kann und mit dem man pragmatisch umgehen sollte (Daalder 2003). Unter Prostitution wird der Verkauf sexueller Dienstleistungen verstanden und damit eine Form der Erwerbstätigkeit. Es wird unterschieden zwischen freiwilliger Prostitution, die rechtlich akzeptiert ist, und erzwungener Prostitution, die strafrechtlich verfolgt wird und deren Opfer gesellschaftlichen Schutz und Unterstützung erhalten sollen. Prostitution mit Minderjährigen steht als sexuelle Ausbeutung unter Strafe. Zwangsprostitution wird als organisierte Kriminalität verstanden und dementsprechend verfolgt. Ziel ist eine bessere Kontrolle der Branche.

In Schweden wird Prostitution als Verkauf bzw. Kauf von Frauen und damit als geschlechtsspezifische Gewalttat bzw. als Verletzung von Grundrechten verstanden (Ekberg 2002). Dahinter steht die Annahme, dass Prosti-

tution nicht freiwilliger Natur sein kann. Prostitution wird als ein ernstes soziales Problem gesehen, das abgeschafft werden muss und kann, weil es eine Gleichstellung der Geschlechter in allen gesellschaftlichen Bereichen unterhöhlt. Prostitution ist in Schweden eher ein Sammelbegriff, der sowohl die freiwillige als auch die erzwungene Prostitution, den Frauenhandel, die Minderjährigenprostitution und die Beschaffungsprostitution umfasst. In Schweden wurde im Strafgesetzbuch ein neuer Straftatbestand geschaffen: das Verbot des Erwerbs sexueller Dienstleistungen. Damit wurde die sog. Freierbestrafung eingeführt. Ziel ist das Eindämmen und langfristig die Beseitigung der Prostitution.

Im Folgenden sollen die jeweiligen Regelungen betrachtet und diskutiert werden.

Die gesetzliche Regelung der Prostitution in den Niederlanden und ihre Auswirkungen

Die Aufhebung des Bordellverbots

Am 1. Oktober 2000 wurde in den Niederlanden das seit 1912 bestehende allgemeine Verbot von Bordellen aufgehoben. § 250 des Niederländischen Strafgesetzbuchs wurde dementsprechend geändert. Die ebenfalls in diesem Paragraphen (§ 250a) geregelte Strafbarkeit des Missbrauchs von Minderjährigen wurde verschärft (Daalder 2004a: 8, vgl. auch Wagenaar 2003). Gleichzeitig wurde die Verfolgung von Ausbeutung, Menschenhandel und Zwangsprostitution verstärkt, der Strafrahmen erhöht und die Polizei entsprechend fortgebildet (ebenda: 18). Zur Regulierung der Prostitution wurde kein Gesetz auf nationaler Ebene für erforderlich gehalten, stattdessen gestaltete man das Betreiben eines Bordells als lizenzpflichtiges Gewerbe aus. Es liegt in der Entscheidungsbefugnis der Kommunen, einen rechtlichen Rahmen für die Regulierung der Prostitution zu erarbeiten und entsprechende Lizenzen zu erteilen (Daalder 2004a: 31).

Richtlinien für die Lizenzierung von Prostitutionsbetrieben werden in der Gemeindeordnung der einzelnen Kommunen beschlossen, vom Bürgermeisteramt, der Staatsanwaltschaft und der Polizeidirektion ausgearbeitet und schriftlich festgelegt. Bordelle müssen landesweit eine Lizenz beantragen, für andere Prostitutionsbetriebe wie Clubs, Wohnungsprostitution und Escort-Service-Betriebe gelten je nach Entscheidungen der Kommunen unterschiedliche Regelungen. Auch Toleranzzonen für die Straßenprostitution werden von Kommunen bestimmt bzw. untersagt.

Den Gemeinden steht bei Verstößen gegen die von ihnen erlassenen Richtlinien ein Instrumentarium an Sanktionen zur Verfügung: Verwarnungen, zeitweilige Betriebsschließung, Änderung der gestatteten Öffnungszeiten

ten, Entzug der Lizenz oder Schließung des Betriebs auf unbestimmte Zeit. Die Polizei kontrolliert im Auftrag der Gemeinden die Lizenzierungsvoraussetzungen. Prostitutionsbetriebe werden mindestens einmal jährlich kontrolliert, häufig öfter. An den Inspektionen sind oft Gesundheits- und Bauämter sowie die Feuerwehr beteiligt.

Die Konzession kann verwehrt bzw. entzogen werden, wenn

- der Betreiber bzw. die Betreiberin kein einwandfreies Führungszeugnis vorlegen kann,
- der beabsichtigte Standort des Betriebs mit dem Flächennutzungsplan unvereinbar ist,
- es Anhaltspunkte für Zwangsprostitution, Prostitution Minderjähriger oder Prostituierte ohne gültigen Aufenthaltstitel gibt,
- die Verweigerung der Genehmigung im öffentlichen Interesse ist,
- das Wohn- und Lebensumfeld beeinträchtigt wird.

Die Erlaubnis, ein Bordell anzumelden, darf nicht aus moralischen oder ethischen Gründen versagt werden (Report 2004: 31, FAQ Prostitution 2004: 6ff.). Werden Verstöße entdeckt, wird die Staatsanwaltschaft eingeschaltet.

Prostitution wurde offiziell als Erwerbstätigkeit anerkannt. In der Prostitution kann in abhängigen Beschäftigungsverhältnissen und selbstständig gearbeitet werden. Es gibt keine Verpflichtung, Arbeitsverträge abzuschließen, die selbstständig tätigen Prostituierten mieten wie in Deutschland auch ihre Zimmer. Die Behörden können allerdings kontrollieren, ob tatsächlich kein Beschäftigungsverhältnis vorliegt.¹ Bezüglich der Absicherung bei Arbeitslosigkeit haben Prostituierte dann Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn sie unverschuldet ein versicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis verlieren. Dies gilt nicht für Aussteigerinnen bzw. Aussteiger, die dann Sozialhilfe beantragen müssen.

Die Gesetzesänderung wurde durch flankierende Maßnahmen begleitet, die die Umsetzung fördern und den betroffenen Institutionen Orientierung bieten sollten. Innerhalb der Polizei wurden Fortbildungen zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Zwangsprostitution durchgeführt. Der Verband der niederländischen Gemeinden entwickelte in Kooperation mit dem Justiz- und Innenministerium ein Modell zur Umsetzung des Prostitutionsgesetzes, das allen Gemeinden zugeschickt wurde. Auf nationaler Ebene nahm der „Nationale Arbeitskreis Prostitutionspolitik der Gemeinden“ seine Arbeit auf. Darüber hinaus wurde in Kooperation mit Prostituiertenberatungsstellen, Prostituiertenorganisationen und der Organisation der Betreiber und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben eine Informationsbroschüre für Prostituierte zur Anwendung des Arbeitsschutzes in der Prostitution verbreitet. Ausstiegs-

1 FAQ Prostitution 2004: 5.

programme wurden mit öffentlichen Mitteln gefördert, jedoch wurde diese Förderung inzwischen mehrheitlich wieder eingestellt.²

Die politischen Ziele in den Niederlanden

Es wurden seitens des Justizministeriums sechs Hauptziele formuliert:

- 1) Bessere Kontrolle und Regulierungsmöglichkeiten der legalen Prostitution und ihrer Standorte durch die Vergabe von Konzessionen für den Betrieb entsprechender Einrichtungen;
- 2) Eingrenzung der illegalen Prostitution/Verbesserung der Bekämpfung von Ausbeutung und Zwangsprostitution;
- 3) Schutz der Minderjährigen vor sexueller Ausbeutung;
- 4) Rechte der Prostituierten sichern und durchsetzen;
- 5) Entflechtung der Prostitution und ihrer kriminellen Begleiterscheinungen;
- 6) Zurückdrängen der Prostitution illegal Eingewanderter bzw. Personen ohne gültige Aufenthaltsgenehmigungen.³

Die Prostitutionsgesetzgebung in den Niederlanden wurde bislang zweimal evaluiert – einmal kurz nach Inkrafttreten und dann erneut drei Jahre später (2003 und 2007). Diese Forschungsergebnisse erlauben einige Aussagen darüber, ob die formulierten Ziele erreicht werden konnten.

Die Anzahl der Bordelle in den Niederlanden wurde durch das Lizenzierungsverfahren halbiert. Allerdings blieb zum einen unklar, ob die verschwundenen Bordelle schließen mussten, weil sie den Richtlinien der Kommunen nicht gerecht wurden oder ob sie aufgrund der kommunalen Möglichkeit, die Anzahl der Bordellbetriebe zu begrenzen, keine Lizenz erhalten hatten. Zum anderen gab es keine Erkenntnisse darüber, ob Betriebe in den illegalen Bereich abgewandert waren oder tatsächlich nicht mehr existierten (Daalder 2007: 25).

Sowohl Angebot an als auch Nachfrage nach Prostitution scheinen in den letzten Jahren abgenommen zu haben. Die Frage, ob es an der Umsetzung des Gesetzes, dem Lizenzierungsverfahren und der konsequenteren Strafverfolgung liegt, muss offen bleiben. Die Evaluation nennt mehrere andere Faktoren: Aus Sicht der befragten Prostituierten besteht inzwischen eine starke Konkurrenz durch die Erotisierung des Nachtlebens, die vermehrt unverbindliche sexuelle Kontakte kostenlos ermöglicht, sowie die verstärkte Videoüberwachung der Prostitutionszonen, die Kunden abschreckt. Kunden nennen vor allem die wirtschaftliche Rezession und die damit verbundenen Einkommenseinbußen, aber auch die geringere Vielfalt des Angebots in der Prostitution: Das Gesetz erschwert es Migrantinnen, die nicht über Aufenthalts- und

2 Gespräch mit Jan Visser, Koordinator von De Rode Draad, 8.6.2005.

3 Diese Ziele finden sich in Daalder 2003: 2 sowie in Report 2004: 28.

Arbeitserlaubnis verfügen, in der Prostitution zu arbeiten, was vor allem Frauen aus Drittländern betrifft (Daalder 2007: 23). Ein weiterer Grund wird in der mangelnden Innovation des Prostitutionsgewerbes gesehen: Viele Kunden wünschen sich ein angenehmes Ambiente mit Wellnessbereich und vielfältigen Entspannungsmöglichkeiten. Sie ziehen Saunaclubs und gut ausgestattete Swingerclubs den herkömmlichen Bordellen vor. Viel Zulauf finden Clubs in Grenznähe in Deutschland. Als problematisch wird gesehen, dass hier Frauen zu sexuellen Aktivitäten ohne Kondom bereit sind.

Eine Abnahme des Interesses an der Bordellprostitution wird auch mit den sich ändernden technischen Möglichkeiten im Internet in Verbindung gebracht. Verabredungen über das Internet sowie Webcam-Sex werden zunehmend populärer.

Viele Kommunen hoben die Erlaubnis für die Straßenprostitution auf. Prostituierte, die bislang auf der Straße selbstständig tätig waren, mussten nun Arbeitsmöglichkeiten in Bordellen suchen und gerieten damit in die Abhängigkeit von Bordellbetreibern. Die Toleranzzonen für Straßenprostitution in Amsterdam, Rotterdam und Den Haag wurden 2003, 2005 und 2006 aufgehoben. In Rotterdam wurde im Zuge dieser Maßnahme ein Bußgeldverfahren für Kunden von Prostituierten eingeführt. Kunden, die in Rotterdam versuchen, Kontakt zu einer Prostituierten auf der Straße aufzunehmen, gehen das Risiko ein, mit erheblichem Bußgeld belangt zu werden.

Hinweise auf das Eintreten angestrebter Verbesserungen und auf noch ungelöste Probleme

Ziel: Transparenz durch Lizenzierung

Da die Entscheidungshoheit über die Kontrollen der Betriebe bei den Kommunen liegt, entstand eine sehr uneinheitliche Praxis mit großen Unterschieden zwischen einzelnen Regionen, aber sogar zwischen Kommunen innerhalb derselben Polizeidirektion (vgl. Daalder 2007). Zu Beginn 2002 waren die Gemeinden mehrheitlich noch im Rückstand mit der Umsetzung der Prostitutionspolitik und auch 2004 hatte eine erhebliche Anzahl von Gemeinden diesen Prozess noch nicht abgeschlossen und kein Lizenzierungsverfahren eingeführt. In der Folge wanderten Betriebe, die strafbare Formen der Prostitution anboten, in Gemeinden ab, in denen weniger streng oder kaum kontrolliert wurde, bzw. (in denen das Lizenzierungsverfahren noch nicht umgesetzt war).

2006 hatte sich die Situation verbessert. Das Lizenzierungsverfahren wurde inzwischen von allen Kommunen eingeführt und überall finden Kontrollen statt, wenn auch immer noch mit teilweise unterschiedlicher Intensität. Es wurden keine Hinweise darauf gefunden, dass es relevante Verschiebungen aus der lizenzierten Prostitution in den illegalen Bereich gegeben hätte. Eine Abwanderung von Betrieben findet sehr viel seltener statt. Aber z.B.

haben Escort-Service-Betriebe nach wie vor die Möglichkeit, in Regionen umzuziehen, in denen Escort-Service entweder nicht lizenzpflichtig ist oder aber kaum überprüft wird, bzw. ziehen Betriebe über die Grenze nach Belgien. Außerdem gibt es teilweise ein Gefälle der Umsetzung zwischen den Städten und dem Umland (Daalder 2007: 52).

Die Kontrollen einiger Bereiche wie der Saunaclubs, der Swingerclubs und der Massagesalons stellen ein Problem dar, da hier nicht offiziell Prostitution betrieben wird. In Sauna- und Swingerclubs sind Prostituierte ebenso wie andere Personen Eintritt zahlende Gäste. Was darüber hinaus zwischen Besuchern des Clubs vereinbart wird, darauf haben Betreiber keinen Einfluss. Auch die Papiere der Gäste und damit ihr Alter und ihr Aufenthaltsstatus werden nicht überprüft. Es ist unklar, ob diese Betriebe unter die Lizenzbestimmungen fallen.

Ziel: Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels

Generell wird im Rahmen sowohl der ersten als auch der zweiten Evaluation der Gesetzesreform hinsichtlich der Bekämpfung des Menschenhandels eine vorsichtig positive Bilanz gezogen und gleichzeitig auf eine Vielzahl von Schwachstellen und Umsetzungsdefiziten hingewiesen. Es konnte einerseits die Legalisierung der Prostitution Erwachsener mit den erforderlichen Papieren und andererseits die schärfere Strafbarkeit unerwünschter Formen der Prostitution erreicht werden. Während sich alle Aufmerksamkeit in der national und international geführten Debatte auf die Legalisierung richtete, hatten die striktere Strafverfolgung und die entsprechenden Kontrollen bei weitem die größte Auswirkung in der Praxis, da sie eine Politik der Grauzonen und der Duldung ablösten (Daalder 2007: 52). Die Niederlande werden international oft als ein Land gesehen, in dem der Prostitution keinerlei Grenzen gesetzt werden und Menschenhandel erleichtert wird, jedoch wird dem Menschenhandel inzwischen durch konsequente Strafverfolgung und durch Strafvverschärfung klarer entgegengetreten als zuvor (Daalder 2007).

Der nationale Handlungsplan befürwortete für die Anfangszeit polizeiliche Betriebskontrollen „Angesichts der präventiven Wirkung der heutigen Aufsicht durch die Polizei und angesichts der Tatsache, dass im Moment noch Bedarf besteht an den spezifischen Fertigkeiten der Polizei für die Aufsicht in dieser Branche, ist es möglicherweise nicht effektiv, die amtliche Aufsicht über die konzessionierten, ortsgebundenen Prostitutionsunternehmen kurzfristig zu übertragen. In näherer Beratung mit Polizei, Gemeinden, dem Verband niederländischer Gemeinden (VNG) und nach dem eine nähere Analyse der Problematik stattgefunden hat, wird festgelegt, zu welchem Termin diese Übertragung stattfinden kann. In jedem Fall erscheint es dem Kabinett wichtig, dass die Gemeinden sehr bald eine deutlichere Rolle spielen in der amtlichen Aufsicht über die Prostitutionsbranche und dass sie über Kenntnisse und Fertigkeiten verfügen, um mit den in der Prostitutionsbranche Tätigen kommunizieren zu können“ (Handlungsplan 2004: 7).

Im Rahmen der zweiten Evaluation der Gesetzesreform wurde deutlich, dass Prostitutionsbetriebe regelmäßig polizeilich kontrolliert werden, die Polizei hierbei einerseits ihrem Auftrag nachkommt, Kriminalität aufzudecken, andererseits auch Verwaltungsaufgaben übernimmt und prüft, ob die Bedingungen der Lizenzen eingehalten werden. Während Gesundheits- und Bauämter oft in die Kontrollen einbezogen sind, fehlen hier die Gewerbeämter, die nur in 8% der Kommunen hier tätig sind. Obwohl sie einen nationalen Koordinator und einen Projektleiter für den Bereich Prostitution haben, werden sie nicht von sich aus aktiv, sondern reagieren ausschließlich auf Beschwerden oder Unfälle (Daalder 2007: 35).

Auch 2007 werden die Kontrollen der lizenzierten Betriebe nach wie vor überwiegend von der Polizei durchgeführt. Diese Aufgabe bindet Ressourcen, die für genuin polizeiliche Tätigkeiten wie die Verfolgung von Menschenhandel und anderer Kriminalität benötigt werden. Die Evaluation sieht hier eine Schwachstelle der Umsetzung und empfiehlt, dass Kontrollen stärker von den zuständigen Behörden für Arbeitsschutz, Gewerbe bzw. Gesundheit übernommen werden, soweit dies ihrem Aufgabenspektrum entspricht. Die Bekämpfung des Menschenhandels ist eine komplexe und arbeitsintensive Aufgabe der Polizei, für die ausreichend Personal verfügbar sein muss (ebenda).

Durch die Zuweisung der Betriebskontrollen an die Polizei entstand zudem im Prostitutionsmilieu der Eindruck, dass legale und genehmigte Betriebe unangemessen oft kontrolliert werden. Dadurch wird die Bereitschaft von Betreiberinnen und Betreibern von Prostitutionsbetrieben, mit der Polizei bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu kooperieren, unterminiert (Daalder 2007: 53).

Hier finden sich Parallelen zur Situation in Deutschland (SoFFL.K. 2006). Eine paradoxe Situation entstand: Durch die konsequente Umsetzung der Gesetze nach der Reform wird die Legalisierung als Zunahme von Repression erlebt, da sich zuvor Behörden kaum für die Prostitutionsbetriebe interessierten. Die öffentliche Debatte führte darüber hinaus zu intensiveren Kontrollen der Steuerbehörden, was in der Szene als Auswirkung der Gesetzgebung gesehen wurde, obwohl in den Niederlanden wie in Deutschland Einkommen aus der Prostitution schon immer steuerpflichtig war.

In den Gemeinden, in denen Verstöße gegen Auflagen konsequent bis hin zur Betriebsschließung sanktioniert wurden, konnten die besten Ergebnisse an Entkriminalisierung der Prostitutionsbranche und Verbesserungen der Arbeitsbedingungen in den Betrieben festgestellt werden. Die Androhung der Schließung des Betriebes erwies sich als deutlich wirksamer als die Verhängung einer Geldbuße (vgl. Daalder 2004).

Im Rahmen der zweiten Evaluationsstudie fanden die Wissenschaftler in einigen, verhältnismäßig seltenen Fällen Hinweise auf Zwangs- und Ausbeutungsverhältnisse, wie sie vom National Rapporteur on Trafficking in Human Beings beschrieben werden (Daalder 2007: 54). Als Problem wird einerseits

genannt, dass Opfer von Menschenhandel für Dritte generell schwer zu identifizieren sind. Andererseits zielen die gesetzlichen Regelungen alle auf die Betreiber/innen von Prostitutionsbetrieben. Diese seien jedoch selten diejenigen, die Zwang auf Prostituierte ausüben, sondern in der Regel die Zuhälter. Prostituierte, die von Zuhältern ausgebeutet werden, arbeiten in den Niederlanden meist in Bereichen, in denen sie gut beobachtet und kontrolliert werden können, wie in der Fenster-Prostitution, dem Escort-Service bzw. der Wohnungsprostitution.

Ähnliches gilt für die Minderjährigenprostitution. Das Alter der jungen Frauen ist nicht immer leicht festzustellen, weshalb die Studie hier kaum Aussagen machen kann. Auch seitens der Beratungsstellen und Streetworker gab es kaum Einblick. In einigen Städten wie Amsterdam, Eindhoven oder Groningen wurden geeignete Interventionen zum Schutze Minderjähriger entwickelt. Um Menschenhandel und Minderjährigenprostitution effektiv zu begegnen, werden neben der Gesetzesreform zusätzliche Instrumente und Angebote benötigt.

Es konnte festgestellt werden, dass die Aufmerksamkeit von Betreiber/innen und Prostituierten für Zwangs- und Ausbeutungsverhältnisse gestiegen ist. Die Polizei berichtete, das Bewusstsein bei Prostituierten, dass Gewalt und Ausbeutung unakzeptabel sind, sei durch das Gesetz gefördert worden (Report 2004: 25).

Ziel: Verbesserungen der Arbeitssituation von Prostituierten

Die Reform hat in den angemeldeten Betrieben die Verbesserung von Arbeitsbedingungen bewirkt. Nach Aussagen von Prostituierten, die im Rahmen der ersten Evaluation befragt wurden, sind die hygienischen Verhältnisse dort gut bis sehr gut und die Entwicklung vollzieht sich insgesamt zum Besseren (Report 2004: 56). Auch der Arbeitsschutz von Prostituierten wurde verbessert: Sie dürfen nicht gezwungen werden, mit den Kunden alkoholische Getränke zu konsumieren, ungeschützten Sex zu praktizieren oder bestimmte sexuelle Handlungen vorzunehmen. Gesundheitsdienst und Beratungsstellen müssen ungehinderten Zugang zu den lizenzierten Betrieben haben (FAQ Prostitution 2004: 5).

An den Arbeitsverhältnissen in der Prostitution hat die Gesetzesreform nichts verändert. Es herrscht nach wie vor Verwirrung darüber, wie hier versicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse gestaltet werden sollten. Prostituierte arbeiten weiterhin selbständig und versteuern ihr Einkommen selbst. In Realität werden den Prostituierten aber seitens der Betreiber/innen viele Vorschriften gemacht im Rahmen der Organisation des Betriebes, so dass von faktisch abhängigen Arbeitsverhältnissen gesprochen werden kann. Alle Risiken bei Krankheit, Arbeitsunfähigkeit und Alter verbleiben bei der Prostituierten, es wird keine Arbeitsgeberverantwortung übernommen. Auch dies ist eine starke Parallele zur Situation in Deutschland nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes.

In einigen Fällen – Daalder (2007: 39) zitiert zwölf Gerichtsverfahren, klagten Betreiber gegen die Sozialversicherungs- und Steuerbehörden, und machten geltend, dass die Beschäftigungsverhältnisse in ihrem Betrieb nicht die Bedingungen abhängiger und damit versicherungspflichtiger Beschäftigung erfüllten. Die Gerichte erkannten jedoch in neun Fällen auf Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Verhältnisse. Generell bleiben jedoch herkömmliche Arbeitsverhältnisse – selbständige Prostituierte und Vermieter ohne weitere Verpflichtungen – die Regel. 95% der Prostituierten in lizenzierten Betrieben sehen sich als Selbständige (ebenda: 40).

„De Rode Draad“ – eine Organisation von und für Prostituierte – hat begonnen, mit Unterstützung der Dienstleistungsgewerkschaft Modelle für Tarife zu entwickeln. Für die Prostituierten ist jedoch nach wie vor alles unklar. Die Bordellbetreiber sagen ihnen: Du bist Selbständige. Nur wenige akzeptieren, dass sie Arbeitgeber sind. Vereinzelt gibt es geringfügige Beschäftigungsverhältnisse.“⁴ Die Evaluation schlägt vor, Mindestanforderungen für das Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Verhältnis an die Lizenz zu knüpfen um Bewegung in die bislang unveränderten Verhältnisse zu bringen.

Es zeigt sich, dass es kein geeigneter Weg zur Umsetzung des Gesetzes ist, dass die einzelnen Prostituierten als Schwächste unter den Beteiligten ihre Rechte einklagen und die Fragen der Umsetzung ausprozessieren sollen. Der dominierende Wunsch der Prostituierten, anonym zu bleiben, möglichst wenig mit Behörden zu tun zu haben und zusätzliche Abgaben ebenso zu vermeiden wie das Planen von Zukunft und Alter tragen dazu bei, dass sich bislang kaum etwas geändert hat (Daalder 2007: 42).

Die im Rahmen der Studien beobachteten Arbeitsbedingungen in Prostitutionsbetrieben waren sehr unterschiedlich. Viele wechseln in Betriebe, die bessere Bedingungen bieten. Generell war das Wohlbefinden von Prostituierten 2006 in allen gemessenen Aspekten schlechter als 2001 und der Konsum an Sedativa hatte zugenommen (Daalder 2007: 53). Hier können Auswirkungen der Rezession und der sinkenden Konsumbereitschaft beobachtet werden. Die Reduzierung der Arbeitsmöglichkeiten durch die Begrenzung der Anzahl der Prostitutionsbetriebe in vielen Kommunen, die stärkere Kontrolle der Besteuerung, die nachlassende Nachfrage führen zu einer starken Konkurrenz zwischen Prostituierten. Diejenigen, die dringend auf diesen Verdienst angewiesen sind, arbeiten für immer weniger Geld, andere sehen, dass sich die Tätigkeit nicht mehr lohnt und steigen aus, wenn sich ihnen eine andere Perspektive bietet (Daalder 2007: 27).

Die Verbesserung der Arbeits- und Lebenssituation von Prostituierten setzt voraus, dass es ihnen jederzeit möglich sein muss, diese Tätigkeit aufzugeben. Der „Aktionsplan zur Regulierung und zum Schutz des Prostitutionssektors“ weist darauf hin, dass in der Praxis dem Aus- und Umstieg große Hindernisse entgegenstehen. Obwohl 2004 das Parlament die Regierung ver-

4 Gespräch mit dem Koordinator des Rode Draad, Jan Visser, am 8.6.2005

pflichtete, Ausstiegsprogramme anzuregen und deren Gründung zu erleichtern, haben nur 6% der Kommunen im Rahmen einer Befragung angegeben, dass sie über Ausstiegsmöglichkeiten für Prostituierte nachdenken (ebenda). Seitens der Regierung wurde eine Broschüre an alle Kommunen verschickt, die die Probleme aufzeigt, die Prostituierte haben, wenn sie diese Tätigkeit aufgeben wollen, und die gut bekannt sind, von Gesundheitsproblemen, fehlender Qualifikation bis zu längeren Lücken im Lebenslauf. Vor allem die problematische Selbständigkeit ermöglicht ihnen keine Nutzung von Angeboten beim Umstieg, die anderen Arbeitnehmer/innen zur Verfügung stehen. Erneut sehen wir hier eine Ähnlichkeit mit der Situation in Deutschland. Prostituierte stehen vor den gleichen Problemen und auch hier werden Ausstiegsprogramme nur in Einzelfällen von Kommunen oder Ländern gefördert.

Ziel: Reduzierung der Prostitution von Migrantinnen ohne legalen Aufenthaltsstatus

In allen im Rahmen der Evaluation 2006 untersuchten Regionen war eine Zunahme von Prostituierten aus den neuen EU-Staaten Osteuropas zu beobachten, wohingegen Prostituierte aus Russland, Rumänien, Bulgarien und Lateinamerika seltener in Prostitutionsbetrieben nach Arbeit fragten und seltener von Vermittlern angeboten wurden. Die polizeilichen Betriebskontrollen und die striktere Strafverfolgung bewirkten diese Entwicklung in den lizenzierten Betrieben. Dies wurde von allen Seiten als die stärkste Auswirkung der Gesetzesreform genannt (ebenda). Es kann vermutet werden, dass hier eine Verdrängung in schwer kontrollierbare Bereiche wie das Internet, die Wohnungsprostitution oder den Escort-Service stattgefunden hat. Die starke Konzentration der Behörden auf den lizenzierten Bereich zu Beginn der Umsetzung hatte die unerwünschte Nebenwirkung, dass sich eine Schere öffnete: Prostitution spielte sich bis zur Gesetzesänderung in einem Graubereich ab. Während inzwischen im kontrollierten Bereich die Arbeitsbedingungen deutlich besser und Zwangsverhältnisse aufgedeckt und bekämpft werden, beobachtet „De Rode Draad“ eine gegensätzliche Entwicklung im schwer einsehbaren Bereich, der von Menschenhändlern und Zuhältern kontrolliert wird, die den Lizenzierungen weichen mussten. Die bereits schlechten Arbeitsbedingungen von Migrantinnen ohne legalen Aufenthaltsstatus und von Drogen gebrauchenden Prostituierten wurden dadurch weiter erschwert (Report 2004: 34). Die Evaluationen weisen darauf hin, dass die Änderung des Gesetzes und die Umsetzung nicht ausreichen, um die Arbeits- und Lebenssituation von Prostituierten zu verbessern, sondern dass von Regierungsseite zusätzliche Initiative erforderlich ist. Auch die Lizenzierung als alleinige Maßnahme erweist sich als nicht ausreichend. Die niederländische Evaluation legt dazu keine konkreten Empfehlungen vor. Für die Situation in Deutschland bedeutet dies, dass weitergedacht werden muss und nicht bei einer Forderung nach einer gewerberechtlichen Erlaubnispflicht für Prostitutionsbetriebe stehen geblieben werden kann.

Die gesetzliche Regelung der Prostitution in Schweden und ihre Auswirkungen

Gesetz über das Verbot des Erwerbs sexueller Dienstleistungen

Am 1. Juli 1998 trat in Schweden ein Gesetzespaket zum Schutz von Frauen vor Gewalt⁵ in Kraft. Misshandlung und Vergewaltigung sowie die sexuelle Belästigung von Frauen sind Inhalt dieses Gesetzes, das unter der Bezeichnung „Frauenfrieden“ bekannt wurde. Strafbewehrt ist „die grobe Verletzung der Integrität einer Frau“.

Die Prostitutionspolitik in Schweden wurde durch ein Prostitutions-Komitee gestaltet, das 1977 die Bestrafung des Anbietens oder des generellen Erwerbs sexueller Dienstleistungen ablehnte. Eine Kriminalisierung sollte vermieden aber für Schutz gesorgt werden: Das Komitee schlug damals vor, denjenigen Kunden, der wissentlich sexuelle Dienstleistungen einer Prostituierten in Anspruch nimmt, die unter Drogen steht oder drogenabhängig ist, wegen sexuellen Missbrauchs zu bestrafen. Dieser Vorschlag wurde jedoch nicht Gesetz.⁶ 1993 wurde vorgeschlagen, ein nationales Zentrum zur Bekämpfung der Prostitution zu gründen, sowohl die Prostituierte als auch den Kunden zu kriminalisieren und den Straftatbestand der Förderung der Prostitution bzw. des Profitierens von Prostitution oder Pornographie zu erweitern.⁷ Begründet wurden diese Vorschläge mit der schädigenden Wirkung, die Prostitution auf die angestrebte Gleichstellung der Geschlechter hat. Der Staat solle klarstellen, dass die Käuflichkeit von Sex gesellschaftlich nicht akzeptiert würde und dass die staatlichen Institutionen Prostitution so schädlich für die Beteiligten und die Gesellschaft als Ganzes ansehen, dass sie als Kriminalität stigmatisiert werden sollte.⁸ Es wurde erwartet, dass aufgrund des Drucks durch die Illegalisierung der Prostitution der Markt sich ungünstiger gestalten und deshalb Frauen ihre Tätigkeit aufgeben würden. Außerdem wären Frauen in einer stärkeren Position und könnten nicht so leicht genötigt werden, der Prostitution nachzugehen, wenn es eine strafbare Handlung wäre.

Im Rahmen der Gesetzesreform 1998 wurde Prostitution dann kriminalisiert, wobei aber ausschließlich die Kunden der Prostituierten mit Strafe bedroht sind. Der Strafrahmen liegt bei einer Geldstrafe bis zu sechs Monaten Freiheitsstrafe. Es wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens jedoch klargestellt, dass die Sanktion in der Regel eine Geldstrafe sein soll.⁹

5 LAG (1998: 408) om förbud mot köp av sexuella tjänster.

6 Report 2004: 14

7 Ebenda

8 benda: 15

9 Es soll bis heute keine Freiheitsstrafe verhängt worden sein (Randers-Pehrson 2007).

Die schwedische Diskussion unterscheidet nicht zwischen freiwilliger und erzwungener Prostitution. Prostituierte werden generell als Opfergruppe gesehen. Begründung für die Gesetzesänderung war, dass Prostitution die gesamte Gesellschaft schädige, indem sie den Bestrebungen nach Gleichberechtigung der Geschlechter zuwider laufe. Die Gesetzesreform ist eingebettet in eine langjährige, intensive Gleichstellungspolitik. „Ohne ein Verständnis der Diskussion über Gleichstellung in Schweden ist es nicht möglich zu verstehen, wie es zu dem Gesetz über den Sex-Kauf kommen konnte (Mansson zitiert in Sand 2007). Häufig wird Bezug genommen auf die Ausführungen von Gunilla Ekberg, Sonderberaterin der Abteilung für Gleichstellungsfragen der schwedischen Regierung, die in der Legalisierung der Prostitution nicht nur eine Legalisierung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen, sondern auch die Gefahr einer Verharmlosung des Menschenhandels und eine Entwicklung sieht, die zu einer Kultur der Prostitution führt und Errungenschaften der Gleichstellungspolitik konterkariert (Ekberg 2004). Das Bezahlen für Sex wird als letztes Glied einer „chain of crimes“ gesehen und die Frage aufgeworfen worden, weshalb der Kunde straflos davonkommen solle, wenn doch alle Schritte, die bis zu diesem Moment erfolgt sind, jeweils ein Verbrechen waren, die Anwerbung zum Zwecke der Ausbeutung und der Handel in die Prostitution (Westerstrand in Sand 2007). Die Position, dass Prostitution und Menschenhandel nicht unterscheidbar seien, teilen feministische Wissenschaftlerinnen: Die Annahme, dass Frauen sich freiwillig für Prostitution entscheiden, löse die Prostitution aus ihrem gesellschaftlichen Kontext und entkleide sie von der damit verknüpften Gewalt, den Drogen, der Scham und dem Stigma, als gäbe es eine Prostitution „an sich“, ohne diese Rahmenbedingungen. Das Handeln von Frauen schaffe einen gesellschaftlichen Rahmen, der alle Frauen verfügbar mache (ebenda). Auch die schwedische profeministische Männerbewegung und Männerforschung unterstützt diese Sichtweise (NIKK 2007).

Die politischen Ziele in Schweden

Die schwedische Gesetzesreform setzte sich mehrere Ziele:

- 1) Die Förderung der Gleichstellung der Frau.
- 2) Der Schutz von Frauen vor Gewalt durch Männer.
- 3) Die öffentliche Meinung soll für die Bekämpfung der Prostitution gewonnen werden.
- 4) Langfristig soll Prostitution abgeschafft werden.

Der Blick auf Prostituierte als eine Gruppe, die sich in einer Zwangslage befinde und der geholfen werden müsse, kann als typisch schwedisch bezeichnet werden. Sie entspricht dem dort etablierten Verständnis von Geschlechtergleichheit als hohem sozialen Wert und einem Instrument zur Befreiung beider Geschlechter in der Zukunft. Die Gesetzgebung orientiert sich am Diskurs der Geschlechtergerechtigkeit. Dass überwiegend Frauen als Prostituierte arbeiten und überwiegend Männer die Kunden sind, führt zu einer geschlechtsspezifischen Sichtweise und dem Ziel der Beendigung dieser ungleichen Verhältnisse, unabhängig davon, was die in der Prostitution Tätigen selbst dazu meinen. Die schwedische Bevölkerung erwartet von ihrer Regierung durchaus, dass sie über symbolische Gesetzgebung, die nicht frei von moralischer Wertung sein muss, die öffentliche Meinung anführt. Das Gesetz zur Strafbarkeit des Erwerbs sexueller Dienstleistungen konnte bereits bei seiner Einführung auf große Unterstützung in der Bevölkerung bauen. Wird diese als Indikator genommen, haben sowohl Deutschland als auch Schweden – trotz der großen Gegensätze – die Gesetzgebung, die dem mehrheitlichen Willen der Bevölkerung entspricht.

Möglicherweise hat zur Entscheidung für eine abolitionistische Politik auch beigetragen, dass Schweden ein Land ist, das im Vergleich zu Deutschland oder den Niederlanden wenig Prostitution aufzuweisen hat. So nennen offizielle Zahlen der nationalen schwedischen Gesundheitsbehörden, dass zum Zeitpunkt der Gesetzesänderung 1999 etwa 2.500 Prostituierte¹⁰ in Schweden tätig waren, während für die Niederlande im Jahr 2000 die zehnfache Anzahl angenommen wurde¹¹ und für Deutschland zurzeit 200.000 als halbwegs realistische Schätzung gilt.¹² In Schweden gibt es – außer einer kleinen Gruppe von Aktivistinnen – keine Organisationen von Prostituierten oder Bordellbetreiber und Betreiberinnen. Am Gesetzgebungsverfahren waren sie nicht beteiligt.

Erste Erfahrungen mit der Umsetzung des neuen Rechts

Im Vordergrund der Umsetzung standen polizeiliche Maßnahmen zur Beseitigung der Straßenprostitution und somit der öffentlich sichtbaren Prostitution. Dies geschah überwiegend mit den Mitteln des Ordnungsrechts und der

10 Die schwedische Polizei weist jedoch nachdrücklich darauf hin, dass diese Zahlen Tendenzen aufzeigen und nicht verlässliche Größen.

11 Report 2004: 9 bzw. 24. Viele Informationen zur Umsetzung des Gesetzes in Schweden konnten dem Report „Purchasing sexual services in Sweden and The Netherlands“ 2004 entnommen werden, der für die Norwegische Regierung gefertigt wurde, um eine Basis für dort geplante Rechtsänderungen zu bieten.

12 In Deutschland bewegen sich die Schätzungen zwischen 50.000 und 400.000. Der Meinung von Experten und Expertinnen zu Folge ist die Anzahl von etwa 200.000 eine realistische Schätzung (vgl. Brückner/Oppenhimer 2006).

Straßenverkehrsordnung. Aber auch Razzien und verdeckte Ermittler wurden eingesetzt sowie polizeiliche Sonderdezernate geschaffen. Dafür wurden erhebliche öffentliche Mittel eingesetzt. Verstärkt wurde auch die Arbeit gegen den Menschenhandel und gegen Gewalt gegen Frauen generell.

Um die Umsetzung zu fördern wurden frühzeitig Öffentlichkeitskampagnen – Plakate, Filme und Informationsveranstaltungen – durch öffentliche Mittel finanziert, die große Aufmerksamkeit erlangten. Ausstiegsprogramme bzw. spezifische Unterstützung von Prostituierten wurden nicht eingerichtet.¹³

Bislang kann nur wenig Verlässliches über Auswirkungen und Umsetzung gesagt und keine einfache Antwort auf die Frage nach der Wirkung gegeben werden, da keine Evaluation durchgeführt wurde. Als Erfolg wird in Schweden gewertet, dass die Straßenprostitution zurückgegangen ist, Verfahren wegen Menschenhandels im Unterschied zu anderen europäischen Ländern nicht zugenommen haben und es Hinweise darauf gibt, dass die Organisatoren und Organisatorinnen des Menschenhandels Schweden meiden.

Starke Wirkung als symbolisches Gesetz

Der größte Erfolg der schwedischen Gesetzgebung scheint darin zu liegen, dass sie ihre Aufgabe als symbolische Gesetzgebung erfüllt und die Ablehnung von Prostitution in der schwedischen Gesellschaft verstärkt hat, das Gesetz wird inzwischen von über 80% der Bevölkerung unterstützt. Hinweise aus Berichten von Sozialverwaltung und Polizei darauf, dass einige Männer ihr Verhalten überdacht haben und es inzwischen unterlassen, Prostituierte aufzusuchen, können als Beleg für beginnende Wirksamkeit gewertet werden. Die Strafverfolgung scheitert überwiegend an der fehlenden Nachweisbarkeit des Straftatbestands, wenn Frau und Mann abstreiten, dass es sich um einen kommerziellen Kontakt gehandelt hat.¹⁴

Reduzierung der Straßenprostitution

Offiziellen Schätzungen zufolge ist die Anzahl der Prostituierten auf der Straße seit Inkrafttreten des Gesetzes um ca. 41% zurückgegangen. Da jedoch unbekannt ist, wohin sie verschwunden sind, ist das Ergebnis nicht eindeutig. Es könnte sich lediglich um einen Verdrängungsprozess und damit um eine Verschiebung der Problematik handeln. Die Polizei betont, dass es sehr personal- und zeitaufwändig sei, Prostitution in Wohnungen und Clubs zu kontrollieren, weshalb darauf verzichtet werde. Da zwei Drittel der Pro-

13 Weder in der Literatur noch in Expertengesprächen konnten Hinweise gefunden werden. (Wir danken Dr. Kai Hamdorf, Uppsala, für seine Informationen.)

14 51% aller Ermittlungen aus dem Jahre 1999 – es waren insgesamt 91 Anzeigen – wurden aus Mangel an Beweisen eingestellt, in weiteren 35% konnte keine strafbare Handlung nachgewiesen werden und in 11% wurde die verdächtige Person nicht gefunden. Report 2004: 18ff.

stitution nicht auf der Straße stattfindet, sei durch das Gesetz der größte Bereich nicht erreicht worden.

Dass Maßnahmen gegen die öffentlich sichtbare Prostitution sehr oft zu Verdrängungen führen, die kurze Zeit wirksam sind, Prostituierte danach jedoch wieder an die angestammten Plätze zurückkehren, wenn die Änderungen nicht mit ihnen abgestimmt wurden, belegen auch Untersuchungsergebnisse aus Großbritannien (Hester/Westmarland 2004: 137 ff).

Noch ungelöste Probleme und unerwünschte Nebenwirkungen

Als negative Auswirkung wird von Prostituierten, aber auch von der Polizei gesehen, dass die Arbeit in der Prostitution riskanter geworden sei. Einzelne befragte Prostituierte und Vertreter/innen der Polizei berichten, dass „normale“ Kunden sich durch das Gesetz haben abschrecken lassen, während Kunden mit einem hohen Aggressions- und Gewaltpotenzial weiterhin das Risiko eingehen, Prostituierte aufzusuchen (Report: 14). Vor allem Prostituierte, die keine Alternative finden – Drogen gebrauchende Prostituierte und Migrantinnen – sähen sich aufgrund der verschlechterten Marktlage gezwungen, auch fragwürdig wirkende Kunden zu akzeptieren und öfter ohne Kondom zu arbeiten. Kunden seien sich der schwierigen Lage der Prostituierten bewusst und würden dies ausnutzen.¹⁵

Für ein Greifen des Gesetzes und eine Strafverfolgung ist der Nachweis notwendig, dass sexuelle Dienstleistungen gegen Entgelt erworben wurden oder werden sollten. Dieser Nachweis ist nicht leicht zu erbringen. Wenn die Frau und der Mann den kommerziellen Charakter der Handlung abstreiten oder beide bestreiten, dass es überhaupt sexuellen Kontakt gegeben habe, bedarf es externer Beweise, die meist nicht vorhanden sind, um dies zweifelsfrei nachzuweisen.

Wie die Untersuchung zur Aufhebung des Bordellverbots in den Niederlanden zeigte und worauf auch die hier vorgelegte Untersuchung zum deutschen ProstG Hinweise gibt, existiert keine Gesetzgebung in diesem Feld, die nicht unbeabsichtigte Auswirkungen zeitigt. Im Falle der schwedischen Gesetzgebung stellt sich die Frage besonders dringlich, denn hier wurden nicht Straftatbestände aufgehoben, sondern ein neuer eingeführt. Die Frage ist, welche Auswirkungen dies auf die Situation derjenigen hat, die unmittelbar von den Konsequenzen betroffen sind, weil sie als Prostituierte tätig sind.

15 Untersuchungen in Kanada bestätigen die Annahme, dass ein Gesetz, das die Kontaktaufnahme zu und die Verhandlung mit Prostituierten unter in der Öffentlichkeit unter Strafe stellt – in Kanada das am 20.12.1985 eingeführte „communicating law“, das die öffentliche Kontaktaufnahme mit Prostituierten, jedoch nicht den Erwerb oder Verkauf sexueller Dienstleistungen unter Strafe stellt – die Gewalt gegen Straßenprostituierte erhöhen (Lowman 2000). Vgl. auch Süddeutsche Zeitung 2005.

Die wenigen vorliegenden Befragungen und Berichte – eine kleine Interviewstudie, die nach der Zufriedenheit der Prostituierten fragte, und ein fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes vom schwedischen Sozialamt (Socialstyrelsen) erstellter Rapport – wählten ihren jeweiligen Interessen entsprechend unterschiedliche Befragengruppen aus und kamen so zu unterschiedlichen Ergebnissen:

Die Sozialwissenschaftlerin Petra Östergren (Östergren 2004 zitiert in: Dodillet 2004: 12ff.) befragte 15 Frauen mit Prostitutionserfahrungen. Hier wurde der Blick auf Prostituierte als selbständige Geschäftsfrauen gerichtet. Es handelte sich um Frauen, die freiwillig der Prostitution nachgingen und sich durchaus zufrieden mit dieser Wahl der Erwerbstätigkeit äußerten. Sie kritisierten das Gesetz dahingehend, dass sie sich seit Inkrafttreten des neuen Straftatbestandes unsicherer fühlten, aufgrund der drohenden Strafe für die Kunden weniger Zeit hätten, im Anbahnungsgespräch abzuklären, ob sie mit diesem Kunden mitgehen wollten oder lieber nicht. Aufgrund der Strafandrohung sei es schwer zu unterscheiden, ob der Kunde nervös sei oder gefährlich. Außerdem gaben sie an, dass es nicht mehr so leicht wie früher sei, die Polizei im Falle von Gewalt zu rufen, da sie möglicherweise aufgefordert werden würden, ihre Kunden anzuzeigen, was sie aus geschäftlichen Gründen vermeiden wollten.

Der Rapport des Socialstyrelsen (SOS-Raport 2003) befragte 35 Personen. Neben Berater/innen aus Beratungsstellen, kirchlichen Organisationen, Polizei sowie Therapeutinnen und Therapeuten war eine einzige Prostituierte darunter. Hier wurde der Blick auf Prostituierte als zur Prostitution gezwungene Opfer von Gewalt, psychisch Kranke oder Drogenabhängige gerichtet. Das Gesetz wurde als erfolgreich eingeschätzt, da es als Barriere für Menschenhändler in Schweden fungiere und die Nachfrage nach Prostitution senke. Auf die hohe gesundheitliche Belastung der Prostituierten wurde hingewiesen.

Eine Untersuchung über Gesetzgebung zu Prostitution und Menschenhandel auf globaler und nationaler Ebene mit Bezug auf Menschenrechte und Konzepte von Gender und Sexualität, die zurzeit an der Universität Uppsala durchgeführt wird, könnte weitere Erkenntnisse bringen.

Weitere Entwicklung in Europa

Schweden war sehr erfolgreich in der Lobbyarbeit für die Kriminalisierung des Erwerbs sexueller Dienstleistungen. Obwohl nach wie vor keine Evaluation vorliegt, überzeugt dieser Ansatz aufgrund seiner moralischen Eindeutigkeit. Die verbreitete Haltung, nicht zwischen freiwilliger und erzwungener Prostitution bzw. nicht zwischen Prostitution und Menschenhandel zu unterscheiden, spielt dabei eine große Rolle. Die abolitionistische Position zu Pro-

stitution und die Kriminalisierung des Erwerbs sexueller Dienstleistungen wird schon vor Inkrafttreten der schwedischen Gesetzgebung stark von der Europäischen Frauenlobby (European Women's Lobby/EWL) vertreten und europaweit propagiert.

Einige Länder, vor allem in der Nachbarschaft Schwedens, folgten dem schwedischen Beispiel, teilweise modifiziert:

In Litauen wurde 2005 der Erwerb sexueller Dienstleistungen unter Strafe gestellt und gleichzeitig die Kriminalisierung der Prostituierten beibehalten (TAMPEP 2007: 30). TAMPEP, European Network for HIV/STI Prevention and Health Promotion among Migrant Sex Workers, eine Organisation, die in 25 europäischen Ländern arbeitet, beklagt, dass Prostituierte ihrem Erwerb nur noch heimlich nachgehen können. Bislang seien 2 Männer und 67 Frauen verurteilt worden (ebenda). Der Rückgang der Anzahl von Prostituierten im Land sei nicht dem Gesetz geschuldet, sondern Auswirkung des EU-Beitritts, der dazu führte, dass fast 15% der Bevölkerung das Land verließen (ebenda).

Finnland hat sich 2006 dafür entschieden, den Kauf sexueller Dienstleistungen nicht generell unter Strafe zu stellen, sondern ausschließlich den Kauf von sexuellen Dienstleistungen, die nicht freiwillig erbracht werden (ebenda: 28).

Das norwegische Parlament debattierte eine Gesetzgebung, die der schwedischen genau entspricht. Die Verabschiedung und das Inkrafttreten werden für Ende 2008 oder 2009 erwartet (Randers-Pehrson 2007).¹⁶ Es sind Geld- und Freiheitsstrafen vorgesehen. In Norwegen setzt die politische Diskussion darauf, sowohl den Erwerb sexueller Dienstleistungen zu unterbinden und andererseits die öffentliche Haltung gegenüber Prostituierten zu verändern und soziale Initiativen für diese Zielgruppe zu verstärken. Konzentriert wird sich allerdings auf den nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel. Allerdings wurde beschlossen, die Umsetzung und Wirkung des Gesetzes nach dem Inkrafttreten und einige Jahre danach durch zwei Evaluationsstudien zu überprüfen. Es soll das Ausmaß von Angebot und Nachfrage in der Prostitution, die Organisationsstrukturen und Arbeits- bzw. Abhängigkeitsverhältnisse und die Sicht der Prostituierten selbst bezüglich Arbeitsbedingungen, Gewalt und Gesundheit erhoben werden (ebenda). Pro Sentret, ein nationales Ressourcenzentrum, das von der Stadt Oslo und dem Ministerium für Gesundheit und Soziales getragen wird, kritisiert die Entscheidung für den schwedischen Weg und sieht eine Gefährdung für die Sicherheit und Gesundheit der Prostituierten, da sie in den Untergrund gedrängt würden, auch wenn sie selbst nicht strafrechtlich belangt werden. Es wird wenig Sinn darin gesehen, ein Gesetz einzuführen, das explizit keine symbolische Wirkung haben, sondern angewandt werden soll, obwohl unklar bleibt, wie diese Umsetzung in der Praxis gelingen kann und aus Schweden bekannt ist, dass

16 Diese Information wurde durch ein persönliches Gespräch mit Bärbel Uhl im Dezember 2007 bestätigt.

hier noch keine Freiheitsstrafen verhängt wurden, sondern ausschließlich Bußgelder.

Auch auf gesamteuropäischer Ebene wurde das Thema Prostitution seit geraumer Zeit wieder aktuell und die bestehenden kontroversen Positionen trafen erneut aufeinander. Anlässlich der Verabschiedung eines Dokuments des Europäischen Parlaments im Juli 2007 zur Prostitutionspolitik in Europa „Prostitution – which stance to take?“ (European Assembly 2007)¹⁷ rief die EWL alle Mitglieder auf, ihre EU-Parlamentarier darauf einzustimmen, gegen das Papier zu votieren (EWL 2007). Stein des Anstoßes war, dass in dem abzustimmenden Entwurf den europäischen Staaten u.a. empfohlen wurde, zwischen freiwilliger und erzwungener Prostitution zu unterscheiden und eine Politik der Doppelmoral zu vermeiden, die Prostituierte in die Illegalität bzw. in die Abhängigkeit von Zuhältern dränge. Statt ihre Vulnerabilität zu erhöhen sollte zur Stärkung ihrer Position beigetragen werden (ebenda: 1). Das Papier ist das Ergebnis kontroverser Diskussion und zeigt eine differenzierende Sichtweise: Es spricht der Bekämpfung des Menschenhandels und der Prostitution Minderjähriger hohe Bedeutung und Priorität zu und problematisiert die Frage der Freiwilligkeit von Prostituierten sowie die gesundheitlichen und sozialen Belastungen dieser Tätigkeit.

„Persönliche Vulnerabilität (pathologische Aspekte wie psychische Erkrankungen, geringes Selbstwertgefühl und Misshandlung bzw. Vernachlässigung in der Kindheit oder Drogenmissbrauch) und strukturelle Probleme (Armut, politische Instabilität, Krieg, Geschlechterungleichheit, mangelnde Chancengleichheit, fehlende Bildung und Ausbildung) können sehr negative Auswirkungen auf Prostituierte haben. Es ist von Bedeutung, dass niemand sich ‚gezwungen‘ fühlt, auch nicht durch die Umstände, in die Prostitution zu gehen“ (ebenda: 2).

Der Vorzug des schwedischen Weges, nicht die Prostituierten selbst ins Visier staatlicher Verfolgung zu nehmen, sondern die Seite der Nachfragenden, wird anerkannt, jede Kriminalisierung der Prostituierten selbst abgelehnt. Europäische Staaten sollen:

- Ausstiegsprogramme einrichten für diejenigen, die diese Tätigkeit aufgeben wollen,
- die strukturellen, gesellschaftlichen Probleme und die Gewaltprobleme angehen, die oft in die Prostitution führen,
- den Prostituierten ausreichend Unabhängigkeit ermöglichen, um den Kunden gegenüber auf sicheren sexuellen Praktiken zu bestehen,
- die Rechte derjenigen Prostituierten respektieren, die diese Tätigkeit frei wählen und ihre Stimme hören, wenn es um nationale und regionale Politik geht, die sie betrifft,

17 Es war das erste Mal seit 1958, dass das europäische Parlament sich mit der Frage der Prostitution befasste (ebenda: 4).

- Machtmissbrauch seitens der Polizei und anderer Autoritäten gegenüber Prostituierten unterbinden und Training für diese Gruppen entwickeln (ebenda: 3).

Die Forderung, einen unterschiedlichen Zugang zu – bei allen wahrgenommenen Einschränkungen – durch bewusste Entscheidung ausgeübte Prostitution und erzwungener Prostitution, strafbarer Ausbeutung bzw. Menschenhandel zu machen, stößt trotz aller Differenzierung und des Bezugs auf die Grundrechte von Prostituierten auf den Widerstand der EWL und Teilen der Frauenbewegung vieler europäischer Länder, die eine vertretbare Politik ausschließlich in der generellen Bekämpfung der Prostitution sehen.

Fazit

Eine Analyse der unterschiedlichen gesellschaftlichen Entwicklungen und Positionen in Schweden, und Deutschland/den Niederlanden macht deutlich, weshalb diese Länder in der Prostitutionspolitik konträre Wege eingeschlagen haben.¹⁸ Beide Diskussionen sind in sich nachvollziehbar, konsequent und von einer Werthaltung geprägt. Die Traditionen, die Entwicklung der Gleichstellungspolitik, die Thematisierung von Familie als Institution sowie die Politik bezüglich der Rollen von Frauen und Männern in Familie und auf dem Arbeitsmarkt sowie die politischen Initiativen gegen patriarchale Strukturen unterscheiden sich und bilden jeweils den Hintergrund, der die Zustimmung einer Bevölkerungsmehrheit zur jeweiligen Politik hervorbringt.

Interessant ist, dass sowohl Schweden als auch Deutschland und die Niederlande Fragen der Gleichstellung in den Mittelpunkt ihrer Argumentation stellen: In Schweden die Geschlechtergleichheit, in Deutschland/den Niederlanden die Betonung gleicher Rechte für alle Erwerbstätigen auf gute und sichere Arbeitsbedingungen. Man könnte auch sagen, es wird eine Antidiskriminierungspolitik mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten betrieben. Es geht den jeweiligen Gesellschaften um die Beseitigung von Unrecht und ein Mehr an Demokratie. Neue Forschung in Skandinavien soll Erkenntnisse bringen, ob die jeweiligen Ziele auf den eingeschlagenen Wegen erreicht werden können. Wissenschaftlerinnen aus Schweden, Dänemark, Norwegen und Finnland haben ein gemeinsames Forschungsprojekt begonnen, das die Ziele verfolgt, Wissen über Prostitution, Menschenhandel in die Prostitution, Fragen von Gleichstellung in den skandinavischen Ländern zu bündeln, die Haltung von Männern und Frauen zu Prostitution, ihr Ausmaß in den jeweiligen Ländern zu erheben und zu dokumentieren sowie zu einer forschungsgestützten Grundlage für weitere Kooperation der Länder bei der Bekämpfung

18 Vgl. hierzu ausführlich Dodillet 2004a.