



## **Schriftlicher Bericht der Landesregierung zum Thema "Zwischenstand zu den beabsichtigten Gesetzesanpassungen im Prostitutionsgesetz" im Ausschuss für Frauen, Gleichstellung und Emanzipation am 8.Juli**

### **A. Ausgangslage**

#### **I. Koalitionsvertrag**

Um die Umsetzung des Prostitutionsgesetzes des Bundes in Nordrhein-Westfalen voranzubringen, wurde im Koalitionsvertrag zwischen den Regierungsfractionen von SPD und Bündnis 90/ Die Grünen die Einrichtung eines Runden Tisches vereinbart, der ein Handlungskonzept für notwendige landesrechtliche Anpassungen erarbeiten soll.

Mit Kabinettsbeschluss vom 14. 12. 2010 billigte die Landesregierung die Absicht der Ministerin für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen, hierfür die Federführung zu übernehmen. Das Kabinett beschloss darüber hinaus die grundsätzliche Konzeption, insbesondere die geplante Zusammensetzung des Runden Tisches.

#### **II. Leitgedanke: Selbstbestimmungsrecht stärken, Schutz verbessern**

Die Landesregierung tritt für eine emanzipierte Gesellschaft ohne Ausgrenzung ein. Dies beinhaltet auch, dass die freie Entscheidung von Menschen für die Tätigkeit als weibliche oder männliche Prostituierte respektiert und vom bestehenden Recht geschützt werden muss. Prostitution ist kein Beruf wie jeder andere. Wer ihn aber ausüben will, soll dies unter rechtsstaatlichen und menschenwürdigen Bedingungen tun können. Es geht damit bei der Aufgabenstellung des Runden Tisches vorrangig um die Verbesserung der Lebens - und Arbeitsbedingungen von Prostituierten.

Gleichzeitig soll Prostituierten aber auch die Option für einen Ausstieg angeboten werden.

Je mehr es gelingt, Prostitution aus ihrer gesellschaftlichen Grauzone herauszuholen, desto besser werden Prostituierte vor Ausbeutung, Gewalt und sexuellem Missbrauch geschützt. Damit kann die Regulierung der Prostitution einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung von Zwangsprostitution und Menschenhandel leisten.

#### **III. Evaluation Prostitutionsgesetz**

Zum 1. Januar 2002 trat das "Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten" (Prostitutionsgesetz - ProstG) in Kraft. Ziel war es, die rechtliche und soziale Situation der Prostituierten durch die Anerkennung von Prostitution als Arbeit zu verbessern.



Mit der Beseitigung der Sittenwidrigkeit zivilrechtlicher Verträge über sexuelle Dienstleistungen erhielten Prostituierte einen einklagbaren Anspruch auf das vereinbarte Honorar sowie - in abhängiger Beschäftigung - Zugang zur Sozialversicherung.

Eine gleichzeitige Änderung im Strafgesetzbuch hatte zur Folge, dass seither nicht mehr die Förderung von Prostitution, sondern die Ausbeutung von Prostituierten bestraft wird. Damit steht der Herstellung besserer Arbeitsbedingungen in Bordellbetrieben kein gesetzliches Verbot mehr entgegen.

Durch die so gestaltete Verbesserung der rechtlichen Stellung der Prostituierten sollte auch kriminellen Begleiterscheinungen die Grundlage entzogen werden.

Anfang 2007 machte die im Auftrag der Bundesregierung durchgeführte Evaluation des Gesetzes allerdings deutlich, dass das Prostitutionsgesetz seine Ziele nur zu einem sehr begrenzten Teil erreicht hat. Unter anderem wurde Folgendes festgestellt:

- Nur 1 % aller Prostituierten besaß einen Arbeitsvertrag.
- 87% waren zwar krankenversichert, davon allerdings 93% nicht als Prostituierte.
- Nur 47% der befragten Prostituierten verfügten über eine Rentenversicherung oder anderweitige, private Altersvorsorge.
- Die Ausstiegsmöglichkeiten aus der Prostitution waren durch das Gesetz nicht erkennbar verbessert worden.
- Ein kriminalitätsmindernder Effekt war nicht nachweisbar<sup>1</sup>.

Auch in Nordrhein-Westfalen stößt die Umsetzung der Entscheidung des Gesetzgebers, sexuelle Dienstleistungen als legale Rechtsverhältnisse auszugestalten, auf Schwierigkeiten. Die im Zivil - und im Strafrecht getroffenen gesetzlichen Änderungen haben keine Folgeänderungen in anderen Rechtsgebieten wie etwa dem Gewerbe-, dem Bau- oder dem Ordnungswidrigkeitenrecht nach sich gezogen; die Verwaltungspraxis vor Ort gestaltet sich vielmehr höchst unterschiedlich. Hieraus entsteht erhebliche Rechtsunsicherheit bei den Betroffenen.

#### **IV. Prostitution und Gesellschaft**

Prostitution ist Realität. Öffentliche Wahrnehmung und Diskussion dieses Phänomens bewegen sich jedoch zwischen Voyeurismus und Tabuisierung, Skandalisierung und Verharmlosung vielfach damit einhergehender Phänomene. Deutlich wird dies auch bei den verwendeten Begriffen für die beiden beteiligten Parteien: "Hure" oder "Sexarbeiterin", "Freier" oder "Kunde".

Es mangelt an Wissen, Mythen und Vorurteile sind vorherrschend. Prostitution wird mit Themen wie Migration, Sucht oder Menschenhandel vermischt. Das

---

<sup>1</sup> siehe hierzu Abschlussbericht "Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes", Sozialwissenschaftliches Frauenforschungsinstitut, Freiburg, November 2005



Fehlen von verlässlichen Daten aufgrund des großen Dunkelfeldes erschwert eine realistische Wahrnehmung und eine fundierte Bewertung. Soweit ein Zugang zu Prostitution besteht, ermöglicht dieser jeweils nur einen Blick auf einen bestimmten Ausschnitt aus einer speziellen Perspektive heraus: So stellt sich Prostitution aus Sicht der Polizei oft anders dar als aus dem Blickwinkel einer Beratungsstelle, hat das Gesundheitsamt einer Kommune einen anderen Focus als das Ordnungsamt.

Zudem ist festzustellen, dass die bloße Abschaffung der juristischen "Sittenwidrigkeit" im Bürgerlichen Gesetzbuch nicht automatisch zu einer entsprechenden gesellschaftlichen Bewertung geführt hat. Die erhoffte breite Debatte ist mit Verabschiedung des Prostitutionsgesetzes nicht in Gang gekommen, die politischen Haltungen zum Prostitutionsgesetz haben sich seit der Diskussion im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nicht verändert<sup>2</sup>. Mangels verbindlicher Vorgaben des Gesetzgebers oder untergesetzlicher Normen finden unterschiedliche Moralvorstellungen in differierenden kommunalen Entscheidungen ihren Niederschlag<sup>3</sup>.

Dabei zeigt ein rechtsvergleichender Blick auf die Europäische Union, dass es sehr unterschiedliche Modelle dafür gibt, wie eine Gesellschaft mit Prostitution umgehen kann. Diametral gegenüber stehen sich dabei Länder, die Prostitution weitgehend verbieten und mit Sanktionen bewehren - als besonders prägnantes Beispiel sei Schweden genannt - und andere, in denen Prostitution legalisiert, aber staatlich kontrolliert wird - wie etwa in den Niederlanden.

So verschieden die Wege auch sind, die Ziele gleichen sich: Sowohl bei den Regelungen in Schweden als auch bei denen in den Niederlanden, die sich im Übrigen jeweils auf eine breite Zustimmung durch die Bevölkerung stützen können, geht es um die Würde und das Selbstbestimmungsrecht der Frau. Die entscheidende Frage ist allerdings, ob Prostitution als solche bereits als Ausdruck männlicher Gewalt gegenüber Frauen begriffen wird, die gesellschaftliche Ächtung erfahren muss, oder ob sie als freiwillige, selbstbestimmte Dienstleistung vorstellbar ist.

Diese Kontroverse spiegelt sich auch im frauenpolitischen Diskurs wider: Während etwa TERRES DES FEMMES Prostitution als frauenverachtend brandmarkt und auf die hohe Zahl von Migrantinnen, armen Frauen und die besondere Gewaltbetroffenheit dieser Personengruppe hinweist<sup>4</sup>, vertreten Akteurinnen der nationalen und internationalen Hurenbewegung<sup>5</sup> die Gegenposition: Danach erwachsen erst aus der Tabuisierung, Stigmatisierung und Kriminalisierung von Sexarbeit die beklagten Phänomene wie rechtsfreie Grauzonen, ungeschützte Arbeitsverhältnisse und Übergriffe.

---

<sup>2</sup> Das Prostitutionsgesetz - Aktuelle Forschungsergebnisse, Umsetzung und Weiterentwicklung, hrsg. von Barbara Kavemann und Heike Rabe, Opladen & Farmington Hills 2009, Vorwort

<sup>3</sup> ebenda, S. 9

<sup>4</sup> <https://frauenrechte.de/online/images/downloads/TDF-Positionspapier-Prostitution.pdf>

<sup>5</sup> Unter Hurenbewegung wird die Organisation und politische Aktivität von Prostituierten verstanden - stellvertretend für viele: Offener Brief an das hohe Europäische Haus und alle Abgeordneten des Europaparlaments [www.sexworker.at/phpBB2/petition.php](http://www.sexworker.at/phpBB2/petition.php)



## V. Aktuelle Initiativen auf Bundesebene

Mit Beschluss vom 11. Februar 2011 hat der Bundesrat die Bundesregierung aufgefordert, eine gesetzliche Regelung für den Prostitutionsbereich zu erlassen und hierin unter anderem festzuschreiben, dass Prostitutionsstätten vor ihrer Eröffnung einer behördlichen Erlaubnis bedürfen. Auch sei ein System an Meldepflichten für die eine Prostitutionsstätte betreibende Person einzuführen. Bei Verletzung der vorgesehenen Pflichten sollen Sanktionen möglich sein<sup>6</sup>.

Auch die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) sieht - mit dem Ziel einer wirksameren Bekämpfung des Menschenhandels - Handlungsbedarf. So sollen unter anderem Erlaubnispflichten für alle Formen von Prostitutionsstätten sowie die Vermittlung von Prostitutionsdienstleistungen eingeführt werden, die IMK will die Schaffung von Abgrenzungskriterien zwischen einem Beschäftigungsverhältnis und der dirigistischen Zuhälterei sowie ein flächendeckendes Angebot an Ausstiegshilfen für Prostituierte<sup>7</sup>.

Aktuell hat die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) den Bund gebeten, den angestoßenen legislativen Prozess zu nutzen, um die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Prostituierten nachhaltig zu verbessern. In dem Beschluss hat sie auf Initiative von Nordrhein-Westfalen darauf aufmerksam gemacht, dass die Regulierung der Prostitution neben der Bekämpfung des Menschenhandels ein eigenständiges Ziel ist, in dessen Mittelpunkt die Wahrung des Selbstbestimmungsrechts der in der Prostitution tätigen Frauen stehen muss<sup>8</sup>.

Auch bei der Bundesregierung gibt es Bewegung: Nach Auskunft des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) werden dort derzeit Eckpunkte einer möglichen gesetzlichen Regelung erarbeitet. Es ist dabei nicht beabsichtigt, die bestehenden Vorschriften des Prostitutionsgesetzes zu revidieren. Gegenstand der Überlegungen ist vielmehr, durch die Festlegung rechtlicher Anforderungen an eine gewerbsmäßige Betätigung im Bereich sexueller Dienstleistungen der Gefährdung von Rechtsgütern wie der sexuellen Selbstbestimmung entgegenzuwirken<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Entschließung des Bundesrates, Stärkere Reglementierung des Betriebs von Prostitutionsstätten, BR-Drs. 314/10

<sup>7</sup> Beschluss der IMK vom 19.11.2010

<sup>8</sup> GFMK-Beschluss vom 17.6.2011

<sup>9</sup> Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs im BMFSFJ, Dr. Hermann Kues, an die Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Frau Sibylle Laurischk MdB, vom 22. Juni 2011



## B. Bisherige Aktivitäten

### I. Vorgespräche

Prostitution ist facettenreich und erschließt sich Außenstehenden nur schwer. Um den Runden Tisch dennoch zu einem Erfolgsprojekt werden zu lassen, wurde großer Wert auf eine gründliche Vorbereitung gelegt. Neben der Auseinandersetzung mit der Fachliteratur führte das Ministerium noch vor der Befassung des Kabinetts drei Gesprächsrunden durch, um externen Sachverstand einzuholen. Ziel war es, den von der Praxis artikulierten Handlungsbedarf kennen zu lernen, Vorschläge zu den Themen, die näher beleuchtet werden sollen, im Vorfeld zu sammeln und Anregungen für die Zusammensetzung des Runden Tisches entgegen zu nehmen.

Es wurden Vorgespräche geführt mit

- **Beratungseinrichtungen** (Madonna e.V./ Bochum, SkF Dortmund, Dortmunder Mitternachtsmission, Aids-Hilfe Essen e.V., Looks e.V./ Köln, agisra e.V./ Köln; Termin: 26.10.10)
- **kommunalen Vertretungen** (Kommunale Spitzenverbände, Stadt Dortmund, LAG kommunale Gleichstellungsstellen; Termin: 23.11.10)
- **der Sexdienstleistungsbranche** (Prostituierte, Bordellbetreiber aus Köln und Dortmund, Unternehmerverband Erotik Gewerbe Deutschland e.V.; Termin: 25.11.10).

Die an den Vorgesprächen beteiligten Personen begrüßten die Einrichtung eines Runden Tisches Prostitution auf Landesebene einhellig. Hierdurch werde Prostitution als rechtlich zulässige Tätigkeit wahrgenommen und als Thema aus ihrer "Schmuddelecke" herausgeholt. Für die weitere Arbeit wurde eine Vielzahl von Anregungen geäußert. So sei es wichtig, Rechtsunsicherheiten abzubauen, um eine Gleichheit der Lebensverhältnisse in NRW herzustellen. Eine Konzessionierung von Prostitutionsbetrieben wurde als hilfreich angesehen. Insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der Sexdienstleistungsbranche betonten die Notwendigkeit, sich gegen illegale und ausbeuterische Akteurinnen und Akteure abzusetzen. Bereits zum eigenen Schutz vor der in diesem Bereich agierenden organisierten Kriminalität sei eine enge Zusammenarbeit mit Behörden und Polizei sinnvoll.

### II. Ortstermine

Um einen Eindruck von verschiedenen Erscheinungsformen der Prostitution zu erhalten, wurde zusammen mit der Beratungsstelle Kober (skf Dortmund) der Dortmunder Straßenstrich auf der Ravensberger Straße besucht. Außerdem fand in Begleitung einer Vertreterin des Gesundheitsamtes Köln - unter Führung des dortigen Geschäftsführers - eine Besichtigung von "Europas größtem Laufhaus", dem "Pascha" in Köln, statt.



### III. Sitzungen des Runden Tisches

#### 1. Selbstverständnis

Der Runde Tisch bietet erstmals die Möglichkeit, auf Ebene des Landes alle im Handlungsfeld Prostitution wichtigen Akteurinnen und Akteure einzubinden. Im Rahmen eines prozesshaften Verfahrens verfolgt der Runde Tisch dabei äußerst ambitionierte Ziele:

Geht es zunächst darum, durch Nutzung des vorhandenen Sachverstandes, aber auch durch Hinzuziehung von externer Expertise, das Wissen über Prostitution zusammenzuführen und zu verbreitern, so wird damit auch die Absicht verfolgt, Anstöße für einen notwendigen breiten gesellschaftlichen Diskurs zu geben. Darüber hinaus soll der Runde Tisch das Forum bieten, den Handlungsbedarf für Nordrhein-Westfalen zu konkretisieren, um auch unterschiedlichsten Segmenten des Sexgewerbes und Personengruppen mit höchst differierenden Lebenslagen und Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Erst auf diesem Hintergrund ist es ihm möglich, im Lichte der bereits vorliegenden Initiativen konkrete Empfehlungen zur Flankierung des Prostitutionsgesetzes und zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von Prostituierten zu erarbeiten.

Der Runde Tisch versteht sich dabei als Gremium, das - in dieser Zusammensetzung bundesweit erstmalig - zum einen eine grundsätzliche, fundierte Aufarbeitung der Thematik für Nordrhein-Westfalen leisten will. Daneben soll er aktuelle Entwicklungen aufmerksam verfolgen und begleiten.

Mitglieder des Runden Tisches Prostitution sind (gemäß Kabinetttvorlage)

- die für die berührten Gebiete fachlich jeweils zuständigen Landesressorts MGEPA, JM, FM, MIK, MAIS, MWEBWV, MFKJKS,
- die kommunalen Spitzenverbände auf Landesebene, vertreten durch ihre Gleichstellungsbeauftragten,
- die Stadt Dortmund, vertreten durch die stellvertretende Leiterin des Ordnungsamtes,
- Beratungsstellen für Prostituierte bzw. Opfer von Menschenhandel (Kober, Sozialdienst kath. Frauen, Dortmund; Mitternachtsmission, Dortmund; AIDS-Hilfe Essen e.V./ LAG Männliche Prostitution),
- LAG Recht/ Prostitution,
- LAG kommunaler Frauenbüros/ Gleichstellungsstellen,
- Prostituierte.

Weitere Personen, wie Sachverständige, Bordellbetreiberinnen und -betreiber, werden themenbezogen dazugeladen.

Vorsitzende des Runden Tisches ist die Leiterin der Emanzipationsabteilung des MGEPA.



Wie für Runde Tische typisch, besteht der Wert dieses Gremiums an erster Stelle darin, institutionsspezifische unterschiedliche Sichtweisen kennenzulernen und zunächst zu dulden, in weiteren Schritten auch anzunähern bzw. in gemeinsame Konzepte zu integrieren. Diese Herausforderung ist besonders groß bei dem Thema Prostitution. Gerade hier ist von allen Mitgliedern der Wille zur Überprüfung eigener Sichtweisen und eigenen fachlichen Handelns gefordert. Angestrebt wird ein offener, fairer Umgang miteinander, der von Respekt vor der jeweils anderen Position getragen wird. Um gemeinsam Ergebnisse erzielen zu können, müssen alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer konträre Positionen "aushalten", aber auch mit ihrem Engagement "mitgenommen" werden. Dies verlangt, die aus unterschiedlichen Rollen erwachsenden, differierenden Sichtweisen immer wieder transparent zu machen und in Verhandlungsprozesse einzubringen.

## **2. Konstituierende Sitzung: "Die Evaluation des Prostitutionsgesetzes"**

Die erste Sitzung des Runden Tisches wurde am 25.01.2011 durch Frau Ministerin Steffens eröffnet, die die Ziele der Landesregierung, die mit der Einberufung des Runden Tisches verbunden sind, erläuterte.

Als Auftaktrednerin für einen Input aus Sicht der Wissenschaft konnte Frau Prof. Kavemann (Sozialwissenschaftliches Frauenforschungsinstitut, Freiburg) gewonnen werden, die zum Thema "Erkenntnisse der Evaluation des Prostitutionsgesetzes - Status Quo und mögliche Perspektiven" referierte. Sie stützte sich dabei auf zwei Gutachten im Auftrag des BMFSFJ zur Evaluation des Prostitutionsgesetzes, an denen sie maßgeblich beteiligt war<sup>10</sup>. Frau Prof. Kavemann forscht seit Ende der siebziger Jahre zu Fragen der Gewalt im Geschlechterverhältnis, zuletzt im Rahmen einer qualitativen Befragung von Opfern von Menschenhandel.

In ihrem Vortrag machte sie deutlich, dass die mit dem Gesetz verfolgten Ziele in der Praxis kaum umgesetzt worden sind. Das Streichen der Sittenwidrigkeit von Prostitution durch das Prostitutionsgesetz habe nicht zwangsläufig dazu geführt, die Stigmatisierung von Prostitution abzubauen. In der behördlichen Praxis beständen nach wie vor persönliche, moralisch gefärbte Vorstellungen, die Entscheidungen beeinflussten.

Sie plädierte dafür, prostitutionsspezifisches Wissen in Behörden zu erweitern und behördliche Umsetzungsrichtlinien vor Ort zu initiieren. Eine Erlaubnispflicht für Prostitutionsbetriebe könne eine Möglichkeit sein, zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von Prostituierten beizutragen. Diese allein schütze jedoch nicht vor Ausbeutungsverhältnissen. Zur Abhilfe sei es wichtig, eine Erlaubnispflicht und Gewerbeanmeldung mit sinnvollen Kriterien und Qualitätsmaßstäben zu flankieren.

---

<sup>10</sup> "Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes" sowie "Vertiefung spezifischer Fragestellungen zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes", Sozialwissenschaftliches Frauenforschungsinstitut SoFFiK., Freiburg, Januar 2007



Zudem sei es dringend erforderlich, vermehrt Wege zum Aus- oder Umstieg aus der Prostitution aufzuzeigen, entsprechende Programme zu entwickeln und zu unterstützen. Es gelte, Ausstiegshindernisse (z.B. Schulden, Sucht, Verlust sozialer Bezüge) zu beseitigen. Hier komme Beratungseinrichtungen eine wichtige Aufgabe zu.

Zum Verhältnis von freiwilliger und Zwangsprostitution wies Frau Prof. Kavemann darauf hin, dass solche Grenzziehungen sehr schwierig seien. Oft seien die Übergänge fließend, die Einstellung zu der ausgeübten Tätigkeit verändere sich häufig im Laufe der Zeit, zu der einen oder auch der anderen Seite hin. Aus all ihren Befragungen habe sich aber ergeben, dass ein zentraler Wunsch bei Prostituierten im Vordergrund stehe: Endlich gesellschaftlich respektiert und anerkannt zu werden.

### **3. Zweite Sitzung am 15.03.2011: "Daten, Fakten, Einschätzungen zur Prostitution in NRW aus unterschiedlichen Blickwinkeln"**

Ziel der Sitzung war es, die "verschiedenen Wirklichkeiten der Prostitution in Nordrhein-Westfalen" näher zu beleuchten und sich dabei auf die Expertise von Mitgliedern und externen Sachverständigen zu stützen. Es wurden jeweils 10-minütige Statements folgender Personen abgegeben und in die nachfolgende intensive Diskussion des Runden Tisches einbezogen:

- LAG Recht/Prostitution
- SOLWODI (SOLidarity with WOmEN in DIstress)
- Sexarbeiterin
- Unternehmerverband Erotik Gewerbe Deutschland (EUGD)
- Landeskriminalamt
- Mitternachtsmission Dortmund
- LAG Männliche Prostitution.

Eine der zentralen Fragen im Zusammenhang mit Prostitution ist die nach der Freiwilligkeit dieser Tätigkeit. Hier wurde insbesondere von Seiten der Sexarbeiterinnen deutlich gemacht, dass sie durchaus reflektiert aus eigener Motivation und aufgrund rationaler Entscheidung in diesem Gewerbe arbeiten. Die Zuschreibung des Opferstatus wurde zurückgewiesen, vielmehr seien sie Anbieterinnen einer Dienstleistung, die möglichst professionell zu erbringen sei. Davon deutlich abzugrenzen seien Beschaffungsprostitution und Zwangsprostitution. Außerdem seien die Grenzen der Freiwilligkeit fließend.

Demgegenüber sah die Vertreterin von SOLWODI Prostitution als frauenverachtend und mit der Menschenwürde unvereinbar an. Prostitution sei Ausdruck eines Machtungleichgewichts und laufe den Bestrebungen nach einer Gleichstellung der Geschlechter entgegen. Von der Legalisierung profitierten allenfalls die Sexindustrie und die Freier; damit sei gesellschaftlich ein sexistisches und geschlechtshierarchisches Frauenbild gestärkt worden.





Zur Größenordnung der Prostitution in Nordrhein-Westfalen führte die LAG Recht/Prostitution Schätzungen an, nach denen es in Nordrhein-Westfalen 25.000 bis 28.000 Prostituierte gibt, bis zu 80% dürften einen Migrationshintergrund mit überwiegend gesichertem Aufenthaltsstatus besitzen. Prekäre Lebensverhältnisse vergrößerten zwar das Risiko unter schlechten Bedingungen arbeiten zu müssen, in der großen Mehrheit seien die Frauen jedoch nicht körperlicher oder psychischer Gewalt ausgesetzt.

Der Unternehmerverband Erotik Gewerbe Deutschland (UEGD) wehrte sich dagegen, dass Prostitutionsbetrieben in der Öffentlichkeit grundsätzlich eine Täterrolle zugeschrieben werde. Wie in anderen Branchen gäbe es allenfalls eine geringe Anzahl "schwarzer Schafe". Vorbildlich geführte Betriebe sollten mit einem Label zertifiziert werden.

Der Vertreter der LAG Männliche Prostitution wies darauf hin, dass männliche Prostituierte mit besonderen Problemen konfrontiert seien. Es finde eine starke Tabuisierung und Stigmatisierung sowie Mehrfach-Diskriminierung (Homosexualität, Migrationshintergrund, Prostitution) sowohl in der Bevölkerung als auch in der schwulen Community statt. Im Gegensatz zu vielen weiblichen Prostituierten identifizierten sich Männer kaum mit der Tätigkeit als "Professioneller".

Laut Landeskriminalamt zeigte die Polizeistatistik (2005-2009) bei geringen Fallzahlen keine signifikanten statistischen Bewegungen im Kontext von Zuhälterei, Menschenhandel und Förderung von Prostitution zum Zwecke sexueller Ausbeutung. Allerdings handele es sich hier um Kontrolldelikte, die Aufhellung des Dunkelfeldes richte sich maßgeblich nach dem Ausmaß polizeilicher Aktivität. Als besonders exponiertes Fallbeispiel schilderte der Vertreter des LKA "Dortmund als Hauptstadt der osteuropäischen Prostitution" mit sprunghaft angestiegenen Kriminalitätsraten.

Aus dem Blickwinkel der Beratungsstellen wurde über die besondere Problemlage der sich in Dortmund vermehrt prostituierenden Roma-Frauen berichtet. Um die Situation zu verbessern und adäquate Hilfe anzubieten, müssten spezifische Zugänge gefunden werden. Sprachliche und kulturelle Mittlerinnen würden beiderseitige Schwellen abbauen, gesundheitliche Beratung sei angesichts der mangelnden Professionalität vieler Frauen in der Prostitution dringend nötig.

#### **4. Dritte Sitzung am 18.05.2011: "Erscheinungsbild der Prostitution vor Ort"**

Die Intention dieser Sitzung - Verdeutlichung der unterschiedlichen Umgangsweisen von Kommunen mit Prostitution - erhielt unerwartete Aktualität durch die zugespitzten Entwicklungen in Dortmund<sup>11</sup>.

Zu Beginn der Sitzung erklärte die Vorsitzende des Runden Tisches, die für Nordrhein-Westfalen einmalige Entscheidung einer flächendeckenden

<sup>11</sup> Auf Antrag der Stadt Dortmund hatte die Bezirksregierung Arnsberg mit Sperrbezirksverordnung vom 2.5.2011 für das gesamte Stadtgebiet der Stadt - mit Ausnahme der Linienstraße - verboten, der Straßenprostitution nachzugehen.



Ausweisung eines Sperrgebiets gebe erheblichen Anlass zur Sorge: Sie sei in ihren Folgewirkungen (fehlender Schutz der Prostituierten, Verdrängung der Prostitution in Illegalität, Belastung von Nachbarkommunen) nicht abschätzbar. Aus diesem Grund habe sich Ministerin Steffens mit Schreiben vom 17. Mai an den Regierungspräsidenten der Bezirksregierung Arnsberg gewandt und gebeten, ihr die Gründe zu nennen, die bei der Abwägung zwischen der durch Art. 12 Abs. 1 GG auch bei Prostituierten geschützten Berufsfreiheit und dem Jugendschutz bzw. dem öffentlichen Anstand für die getroffene Entscheidung ausschlaggebend gewesen seien.

Folgende Vertretungen kamen mit Statements zu Wort:

- Stadt Dortmund, Ordnungsamt
- Stadt Köln, Ordnungsamt
- Stadt Köln, Gesundheitsamt
- Kreisverwaltung Paderborn, Sozial- und Ordnungsdezernat
- Kreispolizeibehörde Paderborn
- LAG kommunaler Frauenbüros/ Gleichstellungsstellen NRW.

Die Vertretung der Stadt Dortmund schilderte die Entwicklungen, die zu der Ausweitung des Sperrbezirks auf das gesamte Stadtgebiet Dortmunds und damit zur Schließung des Straßenstrichs geführt hatten. Prostitution sei nur eine Facette der Problematik, die ihre eigentliche Ursache in Armutsmigration habe. Es handle sich um den kontinuierlichen Zuzug einer Bevölkerungsgruppe - bulgarische Roma -, die in ihrer Heimatstadt Plovdiv in unvorstellbarer Armut und Verelendung lebe und auch dort nicht gewollt sei. Mit täglich verkehrenden Buslinien und einer wöchentlichen Flugverbindung seien immer mehr Menschen gekommen und in die Nordstadt gezogen. Für das Quartier bedeute diese ungesteuerte Entwicklung eine völlige Überforderung, die Probleme in diesem Stadtteil seien eskaliert. Man habe auf eine sprunghafte Zunahme von Eigentumsdelikten, die Verwahrlosung von Immobilien und Straßen sowie massive Beschwerden aus der Bevölkerung reagieren müssen. Allerdings werde der Weg der Konzessionierung von Prostitutionsbetrieben sowie die Zusammenarbeit mit den Hilfeeinrichtungen für die betroffenen Frauen unvermindert fortgesetzt.

In Köln gibt es aus ordnungsbehördlicher Sicht keine gravierenden Probleme mit Bordellbetrieben, Wohnungsbordellen sowie Kneipen-, Gaststätten- und Hotelprostitution. Prostitution werde nur dann als "störend" bewertet, wenn sie öffentlich stattfindet und sichtbar sei. Um die Straßenprostitution zu gestalten, habe man im Rahmen des Projektes "Straßenstrich Geestemünder Str." (Verlagerung der innerstädtischen Straßenprostitution; Verrichtungsboxen mit Alarmsystem; Beratungsangebote vor Ort) ein für diese Situation effektives Steuerungsinstrument eingesetzt. Daneben gebe es für den Kölner Süden zwei Sperrgebietsverordnungen, die zeitliche Auflagen enthalten und deren Geltungsdauer - bis zur erneuten Überprüfung - zeitlich befristet sei.

Bezogen auf den Zustrom von Bulgarinnen und Rumäninnen, die der Prostitution nachgingen, wurde von Seiten der Vertreterin des Kölner



Gesundheitsamtes vor Stigmatisierung gewarnt, da es in der Vergangenheit immer schon derartige Wellen gegeben habe (Afrikanerinnen, Südamerikanerinnen). Erforderlich sei ein "unaufgeregter Blick". Man müsse auch die männliche Prostitution stärker aus der Grauzone heraus holen und Freier in die Diskussionsrunden am Runden Tisch Prostitution einbeziehen.

Im Kreis Paderborn, einer ländlich geprägten Region, hat das Thema "Prostitution" nach Angaben des Vertreters der Kreisverwaltung bisher weder im Kreistag, noch in der Administration eine besondere Rolle gespielt. Allerdings seien die Fachämter der Verwaltung über den "Runden Tisch Rotlicht", dem u.a. auch die Polizei, Finanzamt, Jobcenter Paderborn, Hauptzollamt und eine Frauenberatungsstelle angehören, vernetzt.

Die Wichtigkeit dieser Kooperation wurde von dem Vertreter der Kreispolizeibehörde unterstrichen. Insbesondere die Zusammenarbeit mit der spezialisierten Beratungsstelle vor Ort habe maßgeblich zur Aufdeckung von Delikten im Bereich von Menschenhandel geführt.

Eine von der LAG kommunaler Frauenbüros/Gleichstellungsstellen NRW vorgestellte Umfrage bei den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zum Thema Prostitution verdeutlichte einerseits unterschiedliche tatsächliche Zugänge zur Prostitution, andererseits aber auch erwartungsgemäß stark differierende ethische Bewertungen und konträre politische Einschätzungen. Eine Zusammenarbeit mit Beratungsstellen finde nur in wenigen Fällen statt, kommunale Runde Tische zu Prostitution seien die absolute Ausnahme. Als Erwartung an den Runden Tisch auf Landesebene wurde geäußert, Handlungsempfehlungen für Kommunen zur rechtssicheren Entscheidung im Zusammenhang mit Straßenprostitution, Sperrgebietsregelungen, Gesundheitsvorsorge und Beratung von Prostituierten zu erstellen.



## C. Ausblick

In der nächsten Sitzung am 20.07. wird die Situation in den Niederlanden und Schweden Thema sein, vorgestellt durch ausgewiesene Sachverständige. Bisher liegen die Zusagen von Frau Dr. Susanne Dodillet, Universität Göteborg, und Frau Dr. Sietske Altink, Universität Leiden, vor.

Damit geht die erste Phase, die dem breiten Wissenstransfer und Austausch gedient hat, zu Ende. Angestrebt wird, diesen Schritt durch die möglichst konsensuale Verabschiedung eines Grundsatzpapiers zu dokumentieren, das bisherige Erkenntnisse und Bewertungen zusammenfasst.

Auf dieser Basis wird die Herausforderung der zweiten Phase sein, einzelne Bereiche besonders in den Blick zu nehmen, um adäquate Lösungsvorschläge zu entwickeln. Dabei werfen die unterschiedlichen Formen von Prostitution jeweils spezifische Fragen auf. Geht es beim Straßenstrich um die Frage, wie die Freiheit der Berufsausübung und existenzielle Sicherheitsbelange von Prostituierten mit den Interessen von Anwohnern in Einklang gebracht werden können, liegt bei der Wohnungsprostitution eher der Fokus auf bauplanungsrechtlichen Bestimmungen. Die gewerberechtliche Behandlung bzw. Konzessionierung von Bordellen, Saunabetrieben und Clubs betrifft wiederum andere Formen und Personengruppen. Übergreifende Fragen wie Gesundheitsschutz (Stichwort: Kondompflicht) oder die Haltung zu der Personengruppe der Freier (Ansprache, Einbezug) werden den Runden Tisch ebenso beschäftigen wie auch das Phänomen der männlichen Prostitution.

Die bisherige intensive Befassung mit Prostitution hat gezeigt, dass die nach wie vor bestehende Doppelmoral bei vielen Menschen auf Unbehagen stößt, gleichzeitig aber festgefügte Bilder eine unvoreingenommene Beschäftigung mit der Thematik erschweren. Die Möglichkeit, sich in einem Forum wie dem Runden Tisch erstmalig offen und flankiert durch ausgewiesene Expertise damit beschäftigen zu können, hat ein hohes Maß an Zuspruch ausgelöst. Die Rückmeldungen zeigen, dass die Diskussionen im jeweils eigenen Bereich weitergeführt werden.

Dennoch ist auch deutlich geworden, dass es angesichts der Komplexität und auch Widersprüchlichkeit des Phänomens einen "Königsweg" nicht geben wird. Dies zeigt auch die Evaluation der international unterschiedlich gewählten Wege, die zum Ergebnis hat, dass es keine Regelung ohne unerwünschte Nebenwirkungen gibt<sup>12</sup>. Zudem bedeutet jede Regulation von Prostitution auch Kontrolle - dies weckt Widerstände und schließt die Frauen aus, denen Anonymität wichtiger ist als Sicherheit<sup>13</sup>.

Unstrittig ist jedoch, dass der auf Bundesebene mit der Verabschiedung des Prostitutionsgesetzes eingeschlagene Weg zur Legalisierung und Entstigmatisierung auf halber Strecke abgebrochen wurde. Dies betrifft zum

---

<sup>12</sup> Das Prostitutionsgesetz, S. 13 ff

<sup>13</sup> So auch die Evaluierung "Zehn Jahre Straßenstrich Geestemünder Straße" des Gesundheitsamtes Köln vom März 2011



einen die Reichweite der juristischen Regelung, die sich auf Zivil- und Strafrecht beschränkt, ohne andere Rechtsgebiete, die ebenfalls Bereiche der Prostitution regulieren, mit in den Blick zu nehmen. Zum anderen hat die vom Gesetzgeber eingeräumte Möglichkeit, eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen über den Abschluss von Arbeitsverträgen zu ermöglichen, kaum praktische Relevanz erlangt. Und zum dritten - und das ist vielleicht das Wichtigste - hat die notwendige gesellschaftliche Debatte nicht stattgefunden. Frau Prof. Kavemann kommt angesichts dessen zu dem Schluss, die allgemeine Stagnation vermittele den Eindruck, dass das Gesetz zwar beschlossen, aber nicht wirklich gewollt worden sei<sup>14</sup>.

Nordrhein-Westfalen wird den Runden Tisch Prostitution dazu nutzen, die Umsetzung des Prostitutionsgesetzes, die Schaffung flankierender Regelungen und den notwendigen politischen Diskurs weiter voranzubringen. Im Sinne des Selbstbestimmungsrechts aller in der Prostitution tätigen Menschen wird damit der mit der Verabschiedung des Prostitutionsgesetzes begonnene Weg fortgesetzt.

---

<sup>14</sup> Das Prostitutionsgesetz, Vorwort der Herausgeberinnen