



**Beobachtungsstelle für
gesellschaftspolitische
Entwicklungen in Europa**

Prostitution in Europa zwischen Regulierung und Verbot

Rechtsslage und Auswirkungen im Vergleich

Lena Reinschmidt
[lena.reinschmidt@iss-ffm.de](mailto:lana.reinschmidt@iss-ffm.de)

Februar 2016
Berlin

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Unterschiedliche Modelle der Prostitutionspolitik	2
3	Der deutsche Gesetzesentwurf	5
3.1	Genehmigungspflicht	7
3.2	Meldepflicht	8
4	Beispiele der Regulierung in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden	9
4.1	Genehmigungspflicht für Bordellbetriebe	12
4.2	Pflichten für Prostituierte: Registrierung, Genehmigung und gesundheitliche Untersuchungen	15
4.3	Kundenverantwortlichkeit, Werbung und Koordinierung	20
5	Fazit	22
Literatur		ii

1 Einleitung

Die Regulierung der Prostitution ist ein komplexes Unterfangen, gilt es doch die unterschiedlichsten Lebenslagen und Interessen in diesem Bereich zu berücksichtigen und zu regeln, was zumeist hinter verschlossenen Türen stattfindet. Auf die unterschiedlichen Anforderungen der Branche eine einheitliche gesetzliche Antwort zu geben, das versucht derzeit das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) mit dem Entwurf eines neuen Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG).

Die Koalitionspartner haben sich im Koalitionsvertrag auf eine Überarbeitung des Prostitutionsgesetzes (ProstG) geeinigt. Der entsprechende Referentenentwurf des BMFSFJ liegt seit Ende Juli 2015 vor. Die Regulierungspläne haben eine hitzige Debatte ausgelöst: Was der einen Seite längst nicht weit genug geht, stellt für die andere Seite des Meinungsspektrums „diskriminierende Zwangsmaßnahmen“¹ dar. Beiden Lagern ist dabei gemein, dass sie in ihrer Argumentation häufig auf Regelungen in anderen europäischen Staaten verweisen und diese als positive oder negative Beispiele in die Debatte einbringen.² Dies wirft die Frage nach einer sachlichen Analyse der Regulierung von Prostitution in Europa auf.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Reformpläne hat die Beobachtungsstelle daher eine umfassende Recherche zur Regulierung der Prostitution in anderen europäischen Staaten durchgeführt. Zentrale Fragestellungen der Recherche lauteten dabei: Was ist in anderen Ländern unter welchen Bedingungen erlaubt und was ist verboten? Durch welche Instrumente auf welcher Ebene werden rechtliche Rahmenbedingungen, Ge- und Verbote für die Prostitution gesetzt? Ziel dieser Recherche war es, zu einer Versachlichung der Diskussion um unterschiedliche Politikansätze im Bereich der Prostitution beizutragen. Das vorliegende Arbeitspapier stellt ausgewählte Ergebnisse der Recherche zusammen. Das Arbeitspapier basiert auf mehreren ausführlichen Länderstudien der Beobachtungsstelle zur Regulierung der Prostitution in Österreich, der Schweiz, den Niederlanden sowie Belgien, Rumänien, Bulgarien und der Tschechischen Republik.³

In Abschnitt 2 des Arbeitspapiers wird zunächst anhand einer Typologie erläutert, welche unterschiedlichen Politikansätze sich im Bereich der Prostitution unterscheiden lassen. Es werden dazu zunächst vier unterschiedliche Modelle bzw. Politikansätze vorgestellt. Anschließend wird anhand eines Mappings aufgezeigt, welche Staaten in Europa welches Modell verfolgen bzw. welche Politikansätze am weitesten verbreitet sind und welche eher selten vorkommen.

In Abschnitt 3 werden die wesentlichen Eckpunkte des deutschen Gesetzesentwurfs – die Genehmigungspflicht bzw. Erlaubnispflicht für Bordellbetriebe und die verpflichtende Anmeldung für Prostituierte – erläutert.

¹ Undine de Rivière, Sprecherin des Berufsverbands erotische und sexuelle Dienstleistungen e.V.; siehe: http://berufsverband-sexarbeit.de/berufsverband-der-sexarbeiter_innen-uebt-erneut-scharfe-kritik-am-geplanten-prostituiertenschutzgesetz/.

² So fordert z. B. Alice Schwarzer, Herausgeberin der Emma, die Einführung des schwedischen Modells der Freierbestrafung; siehe: <http://www.emma.de/artikel/prostitution-alice-schwarzer-ueber-den-verrat-318399>.

³ Diese sowie weitere Veröffentlichungen der Beobachtungsstelle zum Thema finden Sie auf unserer Homepage unter: <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/veroeffentlichungen.html>.

Deutschland gehört zu den Staaten, die Prostitution nicht nur erlauben, sondern diese auch durch weiterführende gesetzliche Regelungen versuchen zu steuern (Politikmodell 4, siehe Kapitel 2). Im zweiten Schritt der Recherche lag der Fokus der Beobachtungsstelle daher auf dem Vergleich der Prostitutionsregulierung in Staaten, die ebenfalls diesen Politikansatz verfolgen. Die Beobachtungsstelle hat daher den Rechtsrahmen der Prostitution in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede analysiert.

Der Vergleich in Abschnitt 4 verdeutlicht, dass der deutsche Gesetzesentwurf keinen Sonderweg darstellt. Die vorgesehenen Regelungen bestehen bereits in ähnlicher Form in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden oder sollen hier ebenfalls eingeführt werden. Gleichzeitig zeigt die Analyse jedoch auch, dass sich die einzelnen Vorschriften der Vergleichsländer aufgrund fehlender landesweiter Gesetze je nach Gebiet unterscheiden und in allen drei Staaten daher eine erhebliche Zersplitterung der Rechtslage besteht. In allen untersuchten schweizer Kantonen, österreichischen Bundesländer und niederländischen Kommunen besteht eine Erlaubnispflicht für Bordellbetriebe. Analog zum deutschen Vorschlag ist diese sowohl an technische Anforderungen als auch an eine Verlässlichkeitsprüfung geknüpft. Bei der Anmeldepflicht für Prostituierte ist das Bild heterogener. Es bestehen beispielsweise Unterschiede zwischen einer persönlichen Anmeldepflicht (Wien) und einer indirekten Meldepflicht durch die Betreiberinnen und Betreiber (Tirol). Daneben gibt es Meldepflichten, die sich nur auf bestimmte Personengruppen (z. B. Straßenprostituierte in Zürich oder Fensterprostituierte in Utrecht) beziehen. Der Streit um eine allgemeine Meldepflicht dominiert derzeit auch die parlamentarische Debatte um ein neues Prostitutionsgesetz in den Niederlanden.

Das Fazit fasst die wesentlichen Ergebnisse des Arbeitspapiers zusammen.

2 Unterschiedliche Modelle der Prostitutionspolitik

Eine in der Literatur häufig verwendete Typologie unterteilt Politikansätze im Bereich Prostitution in die Modelle Kriminalisierung, Legalisierung und Entkriminalisierung (Sanders; Campbell 2014). Die Unterscheidung der einzelnen Modelle beruht auf den jeweils verfolgten Politikzielen (Abschaffung der Prostitution, Reduzierung von negativen Auswirkungen, Anerkennung als Beruf wie jeder andere auch). Der gesellschaftliche und politische Umgang mit Prostitution ist ein Diskussionsfeld, das stark von moralischen Werturteilen geprägt ist. Unterschiedliche Politikziele spiegeln dabei immer auch unterschiedliche moralische Vorstellungen wider. Da die vorliegende Analyse zur Versachlichung der Diskussion beitragen soll, ist eine Typologie, die auf Politikzielen und damit auf moralischen Wertvorstellungen aufbaut, gerade nicht als Vergleichsgrundlage geeignet. Aus diesem Grund werden die Staaten im Folgenden allein anhand der rechtlichen Instrumente unterschieden, die im Bereich der Prostitution gültig sind. Es werden dabei vier unterschiedliche Politikansätze bzw. Modelle unterschieden:

1. Prostitutionsverbot

Der Verkauf sexueller Dienstleistungen ist generell verboten.

2. Sexkaufverbot

Das Anbieten sexueller Dienstleistungen ist legal, der Erwerb jedoch strafrechtlich verboten. Dieses Modell wird auch Freierbestrafung oder Schwedisches bzw. Nordisches Modell genannt, da es international zuerst von Schweden im Jahr 1999 eingeführt wurde und mittlerweile auch in Norwegen gilt.

3. Prostitution ist legal, aber unreguliert

Prostitution an sich ist erlaubt, d. h., weder Prostituierte noch Freier werden für den Austausch sexueller Dienstleistungen gegen Entgelt bestraft. Darüber hinaus wird dieser Themenkomplex jedoch lediglich durch Verbote und damit überwiegend über das Strafrecht geregelt. Derartige Verbote beziehen sich meist auf Aktivitäten Dritter – wie z. B. das Betreiben von Bordellen oder Zuhälterei – oder auf bestimmte Ausübungsformen, z. B. Straßenprostitution. Eine weiterführende Gestaltung der Prostitution anhand von Gebotsvorschriften findet in diesem Modell nicht statt, d. h., die an sich erlaubte Prostitution unterliegt keinen weiteren rechtlichen Anforderungen wie z. B. Registrierungspflichten oder Genehmigungspflichten.⁴ Diese Regelung bildet häufig einen politischen Minimalkonsens ab, oder beruht auf der Annahme, dass Prostitution langfristig verschwindet, wenn alle damit einhergehenden, notwendigen Aktivitäten verboten sind.

4. Prostitution ist legal und reguliert

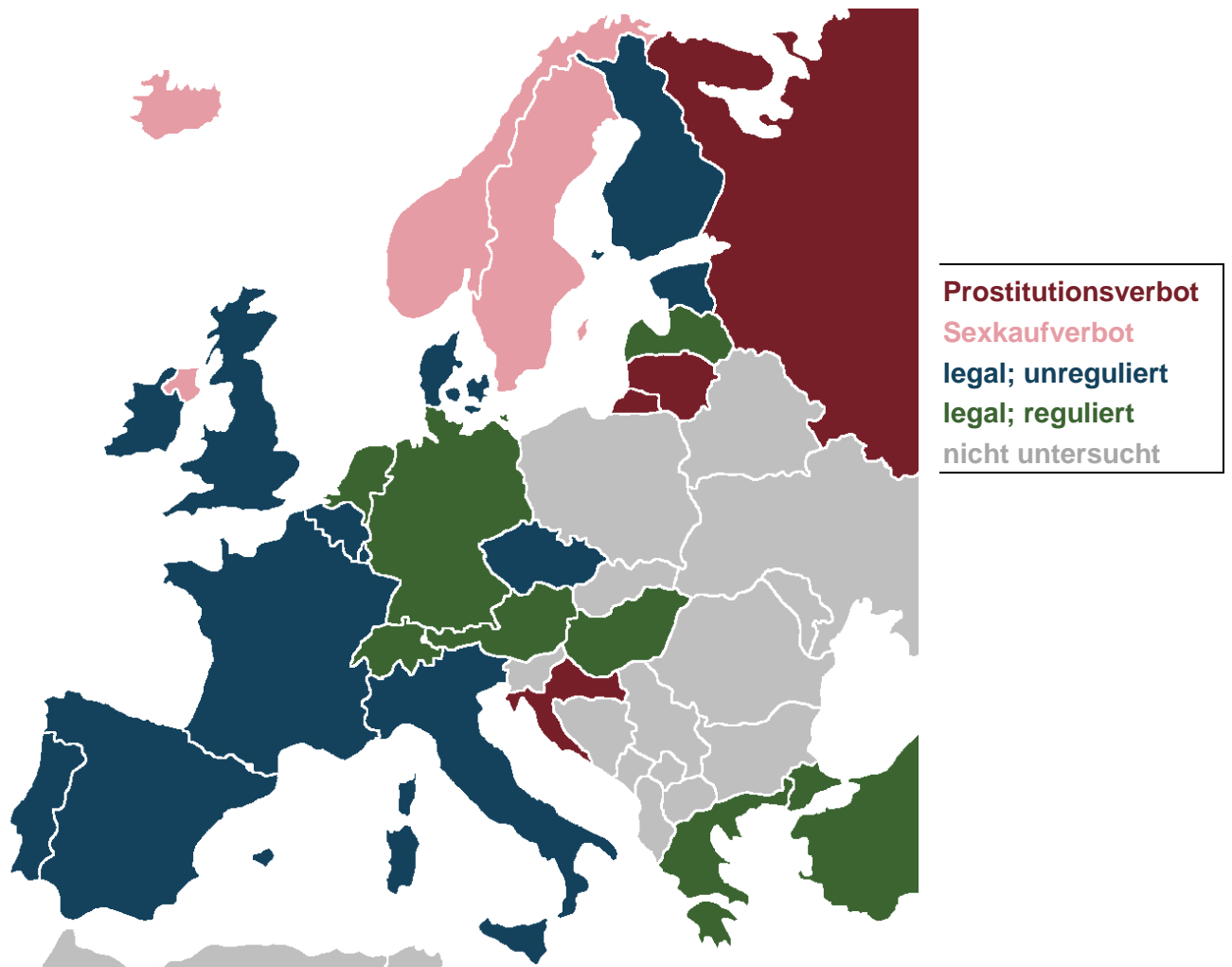
In diesen Staaten ist Prostitution nicht nur erlaubt, sondern wird anhand von Gebotsvorschriften reguliert und damit staatlicherseits aktiv gestaltet. Derartige Gebotsvorschriften stehen z. B. im Gesundheits- oder Gewerberecht und beinhalten Genehmigungspflichten für Bordellbetriebe, Registrierungspflichten für Prostituierte, verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen, etc. Es gibt zwei Ausprägungen dieses Modells. In einigen Ländern, so z. B. Griechenland, dienen die Gebotsvorschriften vor allem der strikten Regulierung der Ausübung von Prostitution und beziehen sich vorrangig auf Auflagen für Prostituierte (z. B. verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen). In anderen Ländern, so z. B. Österreich, der Schweiz, den Niederlanden oder Deutschland, haben die Gebotsvorschriften auch den Schutz der in der Prostitution tätigen Personen zum Ziel und stellen eine Regulierung analog zum Gewerberecht dar.

Wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen Modell 3 und Modell 4 ist, ob es eine Gestaltung des Bereichs durch den Gesetzgeber in Form von Gebotsvorschriften für Prostituierte, Betreibende und/oder Kunden gibt (Modell 4), oder ob der Bereich alleine über Verbote geregelt wird, die erlaubten Aktivitäten jedoch ansonsten keinen weiteren Regeln unterliegen (Modell 3). Die Unterscheidung der vier Modelle ist unabhängig von der Steuerpflicht der Prostituierten, da diese quer zu den Modellen verläuft.⁵

⁴ Im Fall von Modell 3 wird teilweise davon gesprochen, dass Prostitution illegal ist bzw. in einem rechtsfreien Raum stattfindet, da Prostitution an sich von nationalen Gesetzen nicht erfasst ist (weder verboten noch ausdrücklich erlaubt), so z. B. in Spanien und Italien. Aktivitäten Dritter sind strafrechtlich verboten.

⁵ So sind z. B. auch Prostituierte in Schweden steuerpflichtig, obwohl der Erwerb sexueller Dienstleistungen dort verboten ist.

Die nachstehende Abbildung zeigt auf, in welchen europäischen Staaten, welches Modell gilt.



Quelle: Eigene Darstellung

Belgien: Es bestehen z. T. weitreichende Regulierungsansätze auf lokaler Ebene (z. B. Antwerpen). Bordelle und Zuhälterei sind jedoch durch Bundesrecht verboten (Reinschmidt 2016a).

Kroatien, Estland, Lettland, Litauen: Die Informationen sind entnommen aus Danna (2014) und wurden nicht weiter anhand von Experteninterviews überprüft.

Die Recherche zeigt, dass ein Prostitutionsverbot, bei dem die Prostituierten bestraft werden, in Europa die Ausnahme ist und lediglich in einigen mittel- und osteuropäischen Staaten besteht. In der Mehrzahl der untersuchten Staaten ist Prostitution legal, aber unreguliert (Modell 3). Zwölf der insgesamt 27 untersuchten Länder fallen in diese Kategorie. Am zweithäufigsten findet sich Modell 4. In acht der 27 Staaten ist Prostitution nicht nur legal, sondern unterliegt auch einer klaren rechtlichen Ausgestaltung in Form von Gebotsvorschriften. Hierzu zählen neben Deutschland die Niederlande, Österreich, die Schweiz, Griechenland, Lettland, Ungarn sowie die Türkei (letztere vier Staaten mit einem deutlich restriktiveren Fokus). Der am wenigsten verbreitete Ansatz ist das Sexkaufverbot (Modell 2). Nur vier der 27 Staaten haben ein derartiges Modell eingeführt, dazu zählen neben Schweden auch Norwegen, Nordirland und Island. In einigen Staaten bestehen derzeit jedoch Reformbestrebungen hin zur Einführung

des Sexkaufverbots, beispielweise in Irland und Frankreich.⁶ Hieraus könnte sich in Zukunft eine andere Gewichtung der einzelnen Modelle ergeben.

Der breite Vergleich der europäischen Staaten lohnt sich. Es wird dabei deutlich, dass das Sexkaufverbot zwar häufig die mediale Debatte bestimmt, in der rechtlichen Realität jedoch das am wenigsten weit verbreitete Modell ist. Die Mehrzahl der europäischen Länder toleriert Prostitution, ohne sie weiteren Regeln zu unterziehen. Diese Lösung bildet jedoch häufig lediglich einen politischen Minimalkonsens ab.

Hieraus ergibt sich, dass sich v. a. die Staaten des Modells 4 für einen vertiefenden Vergleich mit der angestrebten deutschen Regelung eignen. Da der deutsche Reformentwurf auf eine verstärkte Regulierung der legalen Prostitution zielt, bietet der Vergleich innerhalb dieser Gruppe einerseits die Möglichkeit, von bestehenden Regelungen in diesen Staaten zu lernen. Andererseits ergibt sich die Gelegenheit, die in Deutschland derzeit diskutierten Reformpläne vor dem Hintergrund der Ergebnisse dieses Vergleichs zu reflektieren und in einen europäischen Kontext einzuordnen.

Tabelle 1: Regulierungsansätze der Prostitution und die Staaten Europas

Modell 1 Prostitutionsverbot	Modell 2 Sexkaufverbot	Modell 3 Legal, aber unreguliert	Modell 4 Legal und reguliert
Kroatien Litauen Russland	Island Nordirland Norwegen Schweden	Belgien Dänemark Estland Finnland Frankreich Großbritannien Irland Italien Luxemburg Portugal Spanien Tschechien	Deutschland Griechenland Lettland Niederlande Österreich Schweiz Türkei Ungarn

3 Der deutsche Gesetzesentwurf

Mit dem Prostitutionsgesetz aus dem Jahr 2002 wurde die Sittenwidrigkeit von Vereinbarungen zwischen Prostituierten und ihren Kunden aufgehoben. Folglich sind zivilrechtliche Verträge in der Prostitution nicht länger ungültig. Die Aufhebung der Sittenwidrigkeit hatte im Wesentlichen zwei Folgen. Erstens können Prostituierte nun ihren Lohn gegenüber Freiern einklagen, sollten diese z. B. für erhaltene sexuelle Dienstleistungen nicht das zuvor verabredete Entgelt zahlen. Zweitens haben Prostituierte die Möglichkeit, mit der Betreiberin oder dem Be-

⁶ Für eine Darstellung aktueller Reformdiskussionen in ausgewählten europäischen Staaten, siehe Reinschmidt 2015.

treiber eines Prostitutionsgewerbes einen Arbeitsvertrag zu schließen und somit in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tätig zu sein. Auf diese Weise sollte das ProstG Prostituierten Zugang zur Sozialversicherung und damit eine soziale Absicherung ermöglichen.

Eine Evaluation aus dem Jahr 2007 zeigt jedoch, dass die mit dem ProstG verbundenen Ziele nicht im erwarteten Ausmaß erreicht wurden und daher weitere Schritte notwendig sind (BMFSFJ 2007). Dies hängt u. a. damit zusammen, dass im Gegensatz zu anderen Gewerbezweigen die Betätigung in der Prostitution derzeit noch keiner spezifischen Regulierung durch ein Fachgesetz unterliegt, das auf die besonderen Risiken dieser Branche zielt. Die fehlende spezifische Regulierung bedeutet auch eine fehlende behördliche Aufsichtsgrundlage. Der Mangel an Aufsicht begünstigt wiederum Intransparenz und kriminelle Strukturen in der Branche. Dies soll durch die Einführung des ProstSchG geändert werden.

Den Kern des Entwurfs bilden dabei im Wesentlichen zwei Maßnahmen: die Einführung einer Genehmigungspflicht für Prostitutionsbetriebe und die Einführung einer Anmeldepflicht für Prostituierte. Daneben sieht der Entwurf u. a. eine Kondompflicht sowie ein Werbeverbot für Unsafe-Praktiken vor. Die geplante Meldepflicht soll an verpflichtende gesundheitliche Beratungen geknüpft werden. Sowohl die Meldepflicht als auch die verpflichtenden gesundheitlichen Beratungen sind in der politischen Debatte jedoch stark umstritten. Während Interessenorganisationen von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern sowie einige Frauenverbände darin eine Einschränkung und Stigmatisierung der Prostituierten sehen, lehnen Länder und Kommunen insbesondere die vorgesehenen Regelungen für Prostituierte mehrheitlich aufgrund des damit verbundenen Verwaltungsaufwands und der dadurch anfallenden Kosten ab. Bundesfrauenministerin Manuela Schwesig (SPD) legte daher Ende November 2015 einen neuen Gesetzesentwurf vor, der weniger strikte Anforderungen an Prostituierte stellte. So sollte z. B. die verpflichtende Meldung bei der Behörde nicht mehr alle zwei sondern nur noch alle vier Jahre notwendig sein. Der Vorstoß stieß jedoch seitens der CDU auf erhebliche Kritik.⁷ Medienberichten zufolge einigten sich die Koalitionspartner daraufhin zu Beginn des Februars diesen Jahres auf einen Kompromiss, der noch im März ins Kabinett gehen soll.⁸

In den folgenden zwei Unterkapiteln werden die geplanten Regelungen des ProstSchG im Bereich Genehmigungspflicht für Bordellbetriebe und Meldepflicht für Prostituierte genauer erläutert. Die Darstellung der einzelnen Regelungsinhalte ermöglicht, diese anschließend mit den Regelungen in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden zu vergleichen. Die folgenden Abschnitte beziehen sich weitgehend auf die im ursprünglichen Referentenentwurf vom Juli 2015 vorgesehenen Regelungen. Die Änderungen aus dem jüngsten Kompromiss werden, soweit bekannt, mit in die nachstehende Darstellung aufgenommen und als solche kenntlich gemacht.

⁷ Süddeutsche Zeitung online (26.11.2015): *Schutz und Pflicht*, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/prostituierte-schutz-und-pflicht-1.2756192>.

⁸ Süddeutsche Zeitung online (02.02.2016): *Kondompflicht für Freier kommt*, abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/schutz-fuer-prostituierte-kondompflicht-fuer-freier-kommt-1.2845874>; Zeit online (02.02.2016): *Anmeldepflicht für Prostituierte*, abrufbar unter: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-02/prostitutionsgesetz-einigung-reform-schutz-sexarbeiter-kondompflicht>.

3.1 Genehmigungspflicht

Der Gesetzesentwurf sieht eine Genehmigungs- bzw. Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe (Bordelle aber auch Fahrzeuge und Prostitutionsveranstaltungen) vor. Demnach sollen nur Personen ein solches Gewerbe betreiben dürfen, die zuvor eine Genehmigung bei der zuständigen Behörde eingeholt haben. Eine derartige Erlaubnis wird für eine bestimmte Betriebsart und ein bestimmtes Konzept erteilt und kann befristet werden. Das Betriebskonzept muss bei der Beantragung mit eingereicht werden.

Eine Genehmigung kann nicht erhalten, wer noch nicht volljährig ist oder nicht über die notwendige Zuverlässigkeit verfügt. Aus diesem Grund ist es zukünftig Aufgabe der Behörde, die Zuverlässigkeit der antragstellenden Personen zu überprüfen. Als nicht zuverlässig soll nach dem Gesetzesentwurf gelten, wer innerhalb der letzten fünf Jahre beispielsweise wegen einer Straftat gegen die sexuelle Selbstbestimmung, die körperliche Unversehrtheit, die persönliche Freiheit oder wegen Raubes, Erpressung, Geldwäsche, Bestechung, etc. rechtskräftig verurteilt worden ist. Auch die Mitgliedschaft in einer nach dem Vereinsgesetz unanfechtbar verbotenen Organisation, beispielsweise einem illegalen Rockerclub, ist ein Versagungsgrund.⁹

Eine Genehmigung kann außerdem nicht erteilt werden, wenn das Betriebskonzept, die Angebotsgestaltung oder die vorgesehenen Verträge mit Prostituierten Anhaltspunkte dafür bieten, dass der Betrieb nicht mit der sexuellen Selbstbestimmung vereinbar ist oder der Ausbeutung der Prostituierten Vorschub leistet. Dies trifft z. B. auf sogenannte Gangbang-Partys zu.

Die Vergabe einer Genehmigung ist zudem an bestimmte örtliche und technische Kriterien geknüpft. Generell müssen Betriebskonzept, Lage und Ausstattung einer Prostitutionsstätte so beschaffen sein, dass sie dem Schutz der Beschäftigten, Kunden, der Jugend und der Allgemeinheit genügen. Dies bedeutet konkret, dass die zur Prostitution genutzten Räume z. B. nicht von außen einsehbar sein dürfen, sich von innen öffnen lassen sowie über ein Notrufsystem verfügen müssen. Für die Beschäftigten müssen geeignete Pausen- und Aufenthaltsräume sowie Aufbewahrungsmöglichkeiten für persönliche Sachen zur Verfügung stehen. Außerdem dürfen die Räume, die zur Ausübung der Prostitution genutzt werden, nicht gleichzeitig auch als Schlaf- oder Wohnräume dienen.

Das Gesetz nennt weitere Verpflichtungen der Betreiberinnen und Betreiber. Sollte es Anhaltspunkte dafür geben, dass diese Verpflichtungen nicht eingehalten werden, kann keine Genehmigung erteilt werden bzw. muss eine bereits erteilte Genehmigung entzogen werden. Zu diesen Verpflichtungen gehören u. a., keine Prostituierten für oder bei sich arbeiten zu lassen, die nicht über die zu ihrem eigenen Schutz notwendige Einsicht verfügen. Auch dürfen keine Personen beschäftigt werden, die unter 21 Jahre alt sind und durch Dritte zur Prostitution gebracht werden (sollen). Gleiches gilt für Personen, die unter Zwang stehen bzw. ausgebeutet

⁹ Zudem kann keine Erlaubnis erhalten, wenn innerhalb der vergangenen fünf Jahre vor Antragstellung bereits eine Genehmigung zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes entzogen oder der Betrieb untersagt worden ist.

werden (sollen).¹⁰ Betreibende müssen zukünftig zudem sicherstellen, dass keine Prostituierten ohne Anmeldung in ihrem Betrieb tätig sind (Abschnitt 3.2).

Betreibende sollen des Weiteren dafür Sorge tragen müssen, dass die Gesundheit und Sicherheit der Anwesenden ausreichend geschützt werden, insbesondere durch die Einhaltung der Kondompflicht. Auch müssen im Betrieb ausreichend Kondome, Gleitmittel und Hygieneartikel zur Verfügung stehen. Betreibende dürfen Prostituierten außerdem keine Vorschriften zu Art und Ausmaß der zu erbringenden sexuellen Dienstleistung erteilen (eingeschränktes Weisungsrecht). Wie die Dienstleistung ausgestaltet wird, dürfen allein Prostituierte und Kunden untereinander vereinbaren. Zudem dürfen Betreibende für die Vermietung von Räumlichkeiten oder sonstige Leistungen keine überhöhten Kosten von den Prostituierten verlangen.¹¹

Sollten die oben genannten Auflagen nicht erfüllt sein oder es Anhaltspunkte dafür geben, dass die oder der Betreibende seinen sonstigen Pflichten nicht nachkommt, dann darf die Behörde keine Genehmigung ausstellen bzw. muss eine bereits erteilte Genehmigung entziehen. Generell kann eine Genehmigung an weitere Auflagen geknüpft werden.

3.2 Meldepflicht

Der zweite wesentliche Aspekt des Gesetzesentwurfs ist die Einführung einer Anmeldepflicht für Prostituierte. Demnach sollen sich Prostituierte vor Aufnahme ihrer Tätigkeit zukünftig bei der zuständigen Behörde persönlich anmelden müssen. Die Anmeldung ist nur nach einer vorherigen gesundheitlichen Beratung möglich (s. u.). Im Referentenentwurf war vorgesehen, dass Prostituierte bei der Anmeldung eine oder mehrere Kommunen angeben müssen, für die die Anmeldung gültig ist. Eine Tätigkeit an einem anderen Ort wäre demnach nicht erlaubt gewesen. Aufgrund der häufig großen Mobilität von Prostituierten war die Praxistauglichkeit dieser Regelung einer der wesentlichen Diskussionspunkte zwischen den Koalitionspartnern. Der im Februar 2016 erzielte Kompromiss sieht laut Medienberichten daher eine Änderung in diesem Punkt vor. Demnach soll die Anmeldung bundesweit gültig sein, die Länder sollen jedoch abweichende Regelungen treffen können.

Bei der Anmeldung sind Name, Geburtsdatum und -ort, Staatsangehörigkeit und Meldeanschrift anzugeben sowie ein gültiges Passdokument und ggf. eine Arbeitserlaubnis vorzulegen. Außerdem sind die Personen verpflichtet, den Nachweis über eine gesundheitliche Beratung vorzulegen. Die Behörde hat der oder dem Prostituierten innerhalb von fünf Werktagen eine Anmeldebescheinigung auszustellen, die sie während der Ausübung der Prostitution mitführen muss. Auf Wunsch kann auch eine Aliasbescheinigung ausgestellt werden.¹² Die Anmeldung soll für zwei Jahre, bei Personen unter 21 Jahren, für ein Jahr gültig sein.

¹⁰ Hierunter versteht der Gesetzesentwurf Personen, die von Dritten durch Ausnutzung einer Zwangslage, ihrer Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Prostitution gebracht oder von Dritten ausgebeutet werden oder werden sollen.

¹¹ Die Vermögensvorteile dürfen in keinem auffälligen Missverhältnis zu der Leistung oder deren Vermittlung stehen.“

¹² Keine Anmeldebescheinigung kann erhalten, wer nicht über die zum eigenen Schutz erforderliche Einsicht verfügt, wer unter 21 Jahre alt ist und durch Dritte zur Prostitution gebracht wird oder werden soll oder wer unter Zwang oder Ausbeutung steht.

Im Rahmen der Anmeldung muss ein Informations- und Beratungsgespräch geführt werden. Sowohl die Anmeldung als auch die Beratung müssen in einem vertraulichen Rahmen stattfinden. Außerdem muss die Behörde Informationen zur Ausübung der Prostitution in einer verständlichen Sprache, z. B. der Muttersprache der Prostituierten, an die Person austeilen.¹³

Des Weiteren sieht der Referentenentwurf verpflichtende gesundheitliche Beratungen für Prostituierte durch den öffentlichen Gesundheitsdienst vor. Dabei können Themen wie Krankheits- und Empfängnisverhütung besprochen werden. Außerdem soll das Gespräch eine Möglichkeit für Prostituierte bieten, Notsituationen oder Zwangslagen zu offenbaren. Laut Referentenentwurf muss die gesundheitliche Beratung jährlich, bei Prostituierten unter 21 Jahren halbjährlich, wiederholt werden. Die zuständige Behörde stellt einen Nachweis über die erfolgte Beratung aus, welcher bei der persönlichen Anmeldung vorzulegen ist (s. o.).

Wie oben dargestellt, haben die Reformpläne in der Öffentlichkeit, aber auch zwischen den Koalitionspartnern, zu hitzigen Debatten geführt. Vor dem Hintergrund des deutschen Reformentwurfs und der hiesigen Diskussion wird daher im folgenden Abschnitt des Arbeitspapiers ein Blick auf die Regulierung der Prostitution bei unseren europäischen Nachbarn Österreich, Schweiz und den Niederlanden geworfen.

4 Beispiele der Regulierung in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden

Im Folgenden Abschnitt wird die Regulierung der Prostitution in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden verglichen. Diese Staaten wurden ausgewählt, da Prostitution, und zwar sowohl die Ausübung als auch der Erwerb, in allen drei Ländern legal und durch weiterführende Gebotsvorschriften reguliert ist (Modell 4). Alle drei Staaten versuchen, genau wie Deutschland, die gewerbliche Prostitution durch gesetzliche Vorschriften aktiv zu gestalten. Der Vergleich bietet daher die Möglichkeit, einerseits die aktuelle deutsche Debatte um Regelungen und Erfahrungen aus anderen europäischen Staaten mit ähnlichen Politikansätzen zu bereichern und andererseits die deutschen Reformvorschläge vor diesem Hintergrund zu reflektieren.

Der Sexmarkt in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden

In Österreich ist Prostitution seit 1974 erlaubt. Seitdem die Sittenwidrigkeit durch ein Gerichtsurteil des Obersten Gerichtshofs im Jahr 2012 aufgehoben wurde, sind Verträge zwischen Prostituierten und Kunden sowie zwischen Prostituierten und Betreibenden nicht länger ungültig. Nach Angaben des österreichischen Bundesinnenministeriums gab es im Jahr 2010 990 Sexgewerbeeinrichtungen, davon mehr als die Hälfte in Wien (Wagenaar et al. 2013: 37).

¹³ Das Informationsmaterial muss mindestens Grundinformationen zur Rechtslage nach dem ProstSchG und dem ProstG, sowie weitere im Zuständigkeitsbereich der Behörde gültigen Regelungen, sowie Informationen zur Krankenversicherungspflicht, zu gesundheitlichen und sozialen Beratungsangeboten sowie zu Hilfe in Notsituationen enthalten.

Die häufigsten gewerblichen Betriebsformen sind neben den sogenannten Laufhäusern (klassische Bordelle), Saunaclubs, Studios, Massagesalons und ethnische Kaffeehäuser¹⁴.

In der Schweiz ist Prostitution bereits seit 1942 legal. Nach einem über dreißig Jahre alten Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts gilt Prostitution jedoch noch immer als sittenwidrig. Diese Beurteilung ist jedoch aktuell im Umbruch begriffen und Gegenstand der politischen Diskussion in der Schweiz.¹⁵ Verlässliche und aktuelle Daten über die Größe des schweizer Sexmarktes gibt es nicht. Laut der Aidshilfe Schweiz übten im Jahr 2013 18.000 bis 22.000 Personen Prostitution aus. Die meisten Prostituierten sind in den Kantonen Bern und Zürich tätig (Schweizer Bundesrat 2015: 46f). Zu den häufigsten Indoorbetriebsformen, sog. Etablissements, zählen Massagesalons, Champagnerbars und Cabarets (ibid.).

In den Niederlanden war die Ausübung der Prostitution noch nie verboten, das Betreiben eines Bordells bis zum Jahr 2000 hingegen schon. In vielen Kommunen wurden Bordelle jedoch trotz des Verbots systematisch toleriert. Es waren daher vor allem die Kommunen, die seit den 1980er Jahren auf eine Legalisierung der Bordelle drängten, um diese auch offiziell regulieren zu können. Das niederländische Parlament hat daraufhin im Jahr 2000 das Bordellverbot aus dem Strafgesetzbuch gestrichen (Outshoorn 2012).¹⁶ Laut einer Befragung von über 300 niederländischen Gemeinden gab es im Jahr 2014 insgesamt 245 genehmigte Bordelle, 195 Fensterbordelle und 125 genehmigte Escortservices (van Wijk 2014).¹⁷ Neben der sog. Indoorprostitution, d. h. Prostitution in verschiedenen Bordellformen (s.o.), findet Prostitution in allen drei Staaten auch outdoor, d. h. auf der Straße, statt. In den Niederlanden bildet Fensterprostitution außerdem traditionell einen wichtigen Bereich der Sexbranche (Daalder 2014).

Kompetenzverteilung und Heterogenität der Rechtslage

Sowohl in Österreich als auch in der Schweiz und den Niederlanden fallen Regelungen zur Prostitution in den Bereichen des Zivil-, Arbeits- und Steuerrechts sowie des Sozialversicherungs-, Straf- und Ausländerrechts in die Zuständigkeit des Bundes.¹⁸ Dagegen fällt die konkrete Regulierung, wann, wo und unter welchen Bedingungen Prostitution ausgeübt werden darf, in allen drei Staaten in die Kompetenz unterhalb der Bundesebene. In Österreich ist die Regulierung der Prostitution Sache der Länder, in der Schweiz liegt sie in der Zuständigkeit der Kantone und in den Niederlanden fällt die Regulierung der Prostitution seit der Aufhebung des Bordellverbots in die Zuständigkeit der Kommunen. Diese Kompetenzverteilung geht darauf zurück, dass in keinem der drei Staaten die Bundesebene ein Gesetz zur Regulierung der Prostitution erlassen hat. Die Folge ist eine Zersplitterung bzw. Uneinheitlichkeit der Rechtslage in allen drei Staaten.

¹⁴ Ethnische Kaffeehäuser sind meist illegal betriebene Bordelle, die nach außen hin als Kaffeehaus deklariert und praktisch ausnahmslos von männlichen Kunden ausländischer Herkunft frequentiert werden.

¹⁵ Für weitere Informationen zur zivilrechtlichen Einordnung der Prostitution in der Schweiz vgl. Reinschmidt 2016b.

¹⁶ Seit Mitte der 2000er Jahre wird Prostitution in der öffentlichen und politischen Debatte in den Niederlanden jedoch wieder verstärkt kritisch diskutiert. Der Wandel im öffentlichen Diskurs ist dabei gekennzeichnet durch eine zunehmende Gleichsetzung bzw. Vermischung von freiwilliger Prostitution und Menschenhandel (Outshoorn 2012).

¹⁷ Diese Zahlen können jedoch nur einen groben Hinweis auf die Größe des legalen Sexmarktes in den Niederlanden geben, da nicht in allen Gemeinden eine Genehmigungspflicht besteht.

¹⁸ Einen ausführlichen Vergleich der gesetzlichen Regelungen in diesen Bereichen bietet Reinschmidt 2016b.

Die Heterogenität der Rechtslage zeigt sich in allen drei Staaten bereits bei den erlaubten Ausübungsformen. Während Straßenprostitution und Hausbesuche in Wien legal sind, ist Prostitution in Tirol ausschließlich in genehmigten Bordellen erlaubt. Ein ähnliches Bild zeigt sich in der Schweiz. Straßenprostitution und Wohnungsprostitution sind in Bern und Zürich erlaubt, sollen im Tessin hingegen verboten werden. In den Niederlanden ergibt sich durch die Zuständigkeit der Kommunen ein noch kleinteiligeres Bild: Eine Befragung hat ergeben, dass ca. 75% eine eigene Prostitutionsregulierung eingeführt hat. Von diesen 75% hat die Mehrzahl der Kommunen eine Genehmigungspflicht für Bordelle beschlossen (Daalder 2014). Die genauen Regelungen bezüglich der Genehmigungspflicht variieren dabei jedoch von Kommune zu Kommune. Daneben gibt es aber auch weiterhin Kommunen, die zwar eine eigenen Prostitutionspolitik haben, in denen Bordelle jedoch keine Genehmigung benötigen.

Diese ausgewählten Beispiele verdeutlichen exemplarisch die Regelungsbreite auf Landes- bzw. Kantons- und Kommunalebene. In allen drei Staaten bringt diese Uneinheitlichkeit der gesetzlichen Regelungen erhebliche negative Auswirkungen mit sich. Erstens begünstigt die Heterogenität ein Informationsdefizit auf Seiten der Prostituierten, die oft sehr mobil und an verschiedenen Orten tätig sind. Dies gilt insbesondere für Prostituierte, die einen Migrationshintergrund haben. Hier fehlt es häufig an ausreichenden Sprachkenntnissen und Wissen über die Rechtslage. Die Betroffenen werden vielfach erst im Bordell über ihre Rechte und Pflichten aufgeklärt. Hierbei werden zum Teil – absichtlich oder unabsichtlich – falsche Informationen verbreitet. Eine einheitliche Rechtslage würde ein gezieltes Informieren der Prostituierten erleichtern und sie damit auch in der Ausübung ihrer Rechte stärken. Zweitens, und fast noch entscheidender, führt die Zersplitterung der Rechtslage zu sogenannten Verdrängungseffekten. Prostitution wird von Gebieten mit einer restriktiven Regulierung verdrängt hin zu Gebieten mit einer weniger restriktiven Regulierung. Auf diese Weise wird eine landesweite Steuerung des Marktes erschwert bzw. verhindert. Die Heterogenität der gesetzlichen Anforderungen und die draus resultierenden Probleme, insbesondere die fehlende Möglichkeit einer landesweiten Regulierung des Sexmarktes, sind einer der wesentlichen Gründe, weshalb die niederländische Regierung 2009 einen Entwurf für ein neues Bundesgesetz zur Regulierung der Prostitution vorgelegt hat, das in vielen Aspekten dem deutschen Gesetzesentwurf ähnelt. Das Gesetz soll Prostitution niederlandweit einheitlich regulieren und lässt den Kommunen nur noch kleinere Gestaltungsspielräume. Einige Punkte des Gesetzesentwurfs sind jedoch zwischen Senat und Nationalversammlung stark umstritten, weshalb das Gesetz bisher noch nicht verabschiedet wurde (Abschnitt 4.2). Expertinnen und Experten fordern aufgrund der skizzierten Problemlage für die Schweiz und Österreich ebenfalls eine Vereinheitlichung der Rechtslage: In Österreich durch eine Übertragung entsprechender Kompetenzen auf die Bundesebene und in der Schweiz durch Erlass eines Bundesgesetzes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung (Arbeitsgruppe „Prostitution“ im Rahmen der Task Force Menschenhandel 2015; Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartment 2014).

Der folgende Vergleich zeigt exemplarisch die Bandbreite der unterschiedlichen Regelungen bei der Genehmigungspflicht für Bordellbetriebe und der Meldepflicht für Prostituierte in ausgewählten Bundesländern, Kantonen und Kommunen der drei Staaten. Außerdem wird auf die

Bereiche Werbung, Kundenverantwortlichkeit und Koordinierung der beteiligten Akteure eingegangen. Hierzu wurden für Österreich die gesetzlichen Bestimmungen in Wien und Tirol verglichen, in der Schweiz die Rechtslage in den Kantonen Bern und Zürich mit einem aktuellen Reformentwurf für den Kanton Tessin und in den Niederlanden die Regelungen der Gemeinden Rotterdam und Utrecht. Die Länder bzw. Kantone und Gemeinden sind anhand von zwei Kriterien ausgewählt worden. Erstens ist Prostitution in einem relevanten Ausmaß vorhanden. Zweitens spiegeln die ausgewählten Landes- oder Kantongesetze bzw. Gemeindeverordnungen die Spannbreite der möglichen Regulierung wider, indem sie einmal einen eher restriktiven Ansatz und einmal einen weniger einschränkenden Ansatz verfolgen.¹⁹

Der folgende Vergleich verdeutlicht einerseits die Unterschiede zwischen den einzelnen untersuchten Gesetzen und Verordnungen. Andererseits wird aber auch sichtbar, dass es in den drei Staaten bereits Regulierungsansätze gibt, die den Vorschlägen des deutschen Referentenentwurfs hinsichtlich der Genehmigungspflicht für Sexgewerbeeinrichtungen und der Meldepflicht für Prostituierte ähneln.

4.1 Genehmigungspflicht für Bordellbetriebe

In allen untersuchten Ländern, Kantonen und Kommunen wurde eine Genehmigungspflicht für Bordellbetrieben eingeführt.²⁰ In Rotterdam besteht zusätzlich eine Genehmigungspflicht für Prostitutionsveranstaltungen und in Zürich fallen auch Prostitutionsfahrzeuge unter die Genehmigungspflicht. In Bern und Zürich gibt es Ausnahmen für Kleinstbordelle. Betriebe, bei denen nur eine Person (Bern) oder maximal 2 Personen (Zürich) eine Wohnung mieten, um dort selber der Prostitution nachzugehen, bedürfen keiner Genehmigung. Hiermit wird der meist hohen Selbstbestimmtheit der Prostituierten in Kleinstbordellen Rechnung getragen. Diese häufig als wünschenswert angesehenen Arbeitsbedingungen sollen nicht durch die bürokratischen Hürden einer Genehmigungspflicht erschwert werden.

Ähnlich wie es der deutsche Referentenentwurf plant, ist die Genehmigung in allen analysierten gesetzlichen Regelungen an bestimmte persönliche Voraussetzungen der Betreibenden, an örtliche und technische Voraussetzungen des Betriebs sowie an die Einhaltung weiterer gesetzlicher Pflichten und Auflagen durch die Betreibenden geknüpft. Die Landes- bzw. Kantongesetze und kommunalen Verordnungen unterscheiden sich in ihren Regelungen dabei

¹⁹ Das Wiener Prostitutionsgesetz stammt aus dem Jahr 2011. Die Vorschriften in Tirol sind Bestandteil des Tiroler Landespolizeigesetzes und damit nicht in einem eigenen Gesetz geregelt. Das Berner Prostitutionsgesetz und die Züricher Prostitutionsverordnung traten beide im Jahr 2013 in Kraft. Das Tessin war 2001 der erste schweizer Kanton, der ein eigenes Prostitutionsgesetz verabschiedet hat. Derzeit befindet sich ein Reformentwurf in der Abstimmung. Die Gemeindeverordnung in Rotterdam wurde im Jahr 2015 beschlossen. Die relevante Verordnung in Utrecht stammt aus dem Jahr 2013.

²⁰ In Österreich haben alle Bundesländer, mit Ausnahme des Burgenlands und Niederösterreich, Genehmigungsverfahren eingeführt. Im Burgenland und Niederösterreich gilt weiterhin eine reine Anzeigepflicht für Bordellbetriebe. In den Niederlanden ist es den Kommunen derzeit noch freigestellt, ob sie in ihrem Gebiet eine Genehmigungspflicht für Bordelle einführen oder nicht. Ca. Zweidrittel der niederländischen Gemeinden hat eine eigene Prostitutionspolitik eingeführt. Hierzu gehört fast immer auch ein Genehmigungsverfahren für Bordellbetriebe (Van Wijk et al. 2014). Dies bedeutet umgekehrt, dass es in ca. einem Drittel der niederländischen Gemeinden weiterhin möglich ist, legal ein Bordell ohne Genehmigung zu betreiben. Der niederländische Gesetzesentwurf sieht eine landesweit einheitliche Genehmigungspflicht vor. Zukünftig soll der Betrieb demnach nur noch nach der erfolgreichen Beantragung einer Lizenz legal sein. Den Kommunen soll es aber weiterhin freigestellt sein, Kontingente festzulegen. Hierbei ist auch die sog. Nulloption vorgesehen (keine Vergabe von Lizenzen). Alle vergebenen Lizenzen sind in ein nationales Lizenzregister einzutragen. Dieses soll für die Öffentlichkeit einfach und unkompliziert einsehbar sein, damit sich z. B. Kunden rückversichern können, dass sie einen legalen Betrieb besuchen.

nur wenig von den Regelungen des deutschen Entwurfs, wie die folgende Auswahl an Anforderungen und Verpflichtungen zeigt.

Persönliche Voraussetzungen der Betreibenden

In Wien, Tirol, Zürich, Bern und zukünftig wohl auch im Tessin können nur solche Personen ein Bordell betreiben, die als ausreichend zuverlässig gelten. Die Regelungen der einzelnen Vorschriften sind hier weitgehend ähnlich gestaltet. Beispielsweise kann in Wien keine Genehmigung erhalten, wer nicht über die volle Handlungsfähigkeit verfügt, wer rechtskräftig zu einer mehr als einjährigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde, die noch nicht getilgt ist, oder wer aufgrund schwerwiegender Verstöße gegen gewerberechtliche, sozialversicherungsrechtliche, sicherheitspolizeiliche, fremdenrechtliche oder prostitutionsrechtliche Rechtsvorschriften rechtskräftig verurteilt wurde und die Strafe noch nicht getilgt ist. Am restriktivsten soll die Zuverlässigkeitsprüfung zukünftig im Tessin ausgestaltet werden. Hier sollen zukünftig alle Personen, die je zuvor gegen das Schweizer Strafbuch verstoßen haben, von der Genehmigung ausgeschlossen werden. Auch kann keine Genehmigung erhalten, wer zuvor Insolvenz anmelden musste oder wem bereits eine Genehmigung entzogen wurde. In allen Gebieten muss die Behörde die Zuverlässigkeit jeweils vor der Erteilung der Genehmigung überprüfen. In Wien, Tirol und Zürich ist dazu ein Strafregisterauszug einzureichen, gleiches ist im Tessin vorgesehen. In Rotterdam und Utrecht wird die Zuverlässigkeit u. a. im Rahmen des Gesetzes zur Integritätsprüfung durch die öffentliche Verwaltung, kurz Bibob-Gesetz, ermittelt.²¹ Hierzu stellt die Behörde eine Anfrage an die nationale Bibob-Agentur in Den Haag, welche eine unverbindliche Risikoeinschätzung an die zuständige Genehmigungsbehörde zurückmeldet.

Örtliche und technische Auflagen

Alle untersuchten Gesetze und Verordnungen knüpfen die Genehmigungserteilung an bestimmte örtliche und technische Anforderungen. Nur wenn diese Anforderungen erfüllt sind, kann die Genehmigung erteilt werden. Hierbei handelt es sich sowohl um örtliche Voraussetzungen, z. B. Abstandsregelungen zu bestimmten Schutzobjekten, als auch um technische Vorgaben in den Bereichen Hygiene, Gesundheitsschutz, Sicherheit und Prävention.

In Wien können Bordelle nur dann eine Genehmigung erhalten, wenn durch den Betrieb der Jugendschutz nicht gefährdet wird und keine unzumutbaren Belästigungen für Anwohnerinnen und Anwohner entstehen. Bordelle sind hier, anders als z. B. in Tirol, unter bestimmten Voraussetzungen auch in gemischten Gebäuden erlaubt. Sie bedürfen dafür eines eigenen und direkten Zugangs zur öffentlichen Fläche (ein Bordell in einer Wohnung im dritten Stock eines Mietshauses mit gemeinsamem Treppenzugang kann z. B. keine Genehmigung erhalten).

²¹ Das Bibob-Gesetz ist in den Niederlanden seit 2003 in Kraft und erlaubt öffentlichen Stellen, bei der Auftrags- und Lizenzvergabe ausführliche Hintergrundinformationen zur antragstellenden Person einzuholen. Ziel des Gesetzes ist es, zu verhindern, dass durch die Vergabe von öffentlichen Aufträgen und/oder Genehmigungen kriminelle Handlungen gefördert werden. Besteht das begründete Risiko, dass mit einer Genehmigung auf irgendeine Weise kriminelle Handlungen gefördert werden, so kann die Verwaltung die Genehmigung ablehnen oder nachträglich entziehen. Hierzu können die öffentlichen Stellen eine Anfrage an die nationale Bibob-Agentur in Den Haag stellen, welche auf fast alle nationalen Datenbanken zugreifen kann und Einsicht in die Informationen der Polizei, der Staatsanwaltschaft, der Finanzbehörden und anderer Stellen, wie der Einwanderungsämter, hat. Auf dieser Grundlage erstellt die Bibob-Agentur eine Risikobewertung der antragstellenden Person. Auf Grundlage dieser Bewertung können die öffentlichen Stellen wiederum ihre Vergabeentscheidung treffen.

Die strikteste Regelung sieht der neue Tessiner Gesetzesentwurf vor. Bordelle dürfen demnach zukünftig weder durch ihre Lage die öffentliche Ruhe und Ordnung gefährden noch dürfen sie in Gebieten, die primär dem Wohnen dienen, liegen. Darüber hinaus kann keine Genehmigung erteilt werden, wenn das geplante Bordell in der Nähe von bestimmten Schutzobjekten, wie beispielsweise Schulen, Kindergärten oder Altenheimen liegt.

Textbox 1: Bedarfsprüfung bei der Genehmigungserteilung in Tirol

Das Tiroler Recht sieht als einziges eine Bedarfsprüfung bei der Genehmigungserteilung vor. D. h., die Genehmigung kann nur erteilt werden, wenn ein entsprechender Bedarf besteht. Dieser wird anhand der Bevölkerungs- und Tourismusstruktur, bereits vorhandener Bordelle, sowie gegebenenfalls besonders in Erscheinung tretender illegaler Prostitution ermittelt. Diese Regelung bedeutet konkret, dass auch die negativen Folgen einer Verweigerung der Genehmigung – z. B. eine gesteigerte illegale Prostitution – bei der Entscheidung zu berücksichtigen sind.

Utrecht hat ein sog. Kontingent, d. h., eine maximale Anzahl der zu vergebenden Lizenzen festgelegt. Demnach können in Utrecht maximal sechs Bordelle legal betrieben werden. In Rotterdam hat die Stadt sogenannte Konzentrationsgebiete bestimmt, in denen die Anzahl der vergebenen Genehmigungen nicht weiter steigen darf. In diesen Gebieten kann keine neue Genehmigung vergeben werden, solange kein Bordell seinen Betrieb einstellt.²²

Bezüglich der technischen Anforderungen schreibt das Berner Prostitutionsgesetz – ähnlich dem deutschen Gesetzesentwurf – vor, dass Bordelle über angemessene Raumflächen und Sanitäreinrichtungen mit Duschkabinen verfügen müssen. Betreibende sind zudem verpflichtet, die Räumlichkeiten, das Mobiliar und das Bettzeug regelmäßig reinigen zu lassen. In Zürich können nur solche Betriebe eine Genehmigung erhalten, die über mindestens einen Aufenthaltsraum mit Spinten verfügen.

Weitere Anforderungen an Bordellbetriebe

In allen untersuchten Gebieten werden der Erhalt und das Fortbestehen der Genehmigung an die Einhaltung weiterer Anforderungen geknüpft. In Bern und Zürich sind dies neben der Einhaltung der gesetzlichen Arbeitsbedingungen, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie die Verpflichtung, nur Personen bei oder für sich arbeiten zu lassen, die volljährig und voll handlungsfähig sind und über eine gültige Aufenthaltsgenehmigung verfügen. Im Tessin und in Wien müssen Betreibende – ähnlich der geplanten Regelung des deutschen Gesetzesentwurfes – sicherstellen, dass Prostituierte in ihrem Betrieb sich zuvor bei der Behörde angemeldet haben und die verpflichtende medizinische Untersuchung absolviert haben. Der neue niederländische Gesetzesentwurf sieht vor, dass Betreibende nur Personen in ihrem Betrieb arbeiten lassen dürfen, die bereits 21 Jahre alt sind.

Weitere Verpflichtungen für Bordellbetreibende sind u. a. das Führen eines Registers bzw. einer Aufstellung oder Buchhaltung über die im Betrieb tätigen Personen (Zürich, Bern, geplant

²² Als Konzentrationsgebiete gelten dabei solche Bereiche, in denen es bereits mehr als zwei Betriebe mit weniger als 250m Abstand Luftlinie gibt. Dies betrifft derzeit drei Gebiete innerhalb der Stadt.

im Tessin), die Bereitstellung von ausreichend Kondomen (Zürich, Bern sowie geplant im Tessin), die Pflicht, eine geeignete Person als Stellvertreterin oder Stellvertreter zu benennen (Bern und Zürich) sowie eine persönliche Anwesenheitspflicht der Betreibenden oder der Geschäftsführenden während der Öffnungszeiten (Tirol und Wien). Ähnlich der vorgesehenen Regelung im deutschen Entwurf, ist es nach der Prostitutionsverordnung in Zürich außerdem untersagt, dass Betreibende offensichtlich überhöhte Mietpreise oder Nebenkosten verlangen.

Der Vergleich zeigt, dass alle analysierten Rechtsvorschriften eine Genehmigungspflicht für Bordelle enthalten, auf deren Grundlage regelmäßige Kontrollen der Betriebe durchgeführt werden können. Andere Betriebsformen, die in Deutschland zukünftig ebenfalls unter die Genehmigung fallen sollen, wie z. B. Prostitutionsveranstaltungen oder -fahrzeuge, sind in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden hingegen nur selten genehmigungspflichtig. In allen untersuchten Landes- bzw. Kantonsgesetzen und Gemeindeverordnungen ist die Genehmigung für Bordelle an die persönliche Zuverlässigkeit der Betreibenden geknüpft. Des Weiteren sind z. T. unterschiedliche örtliche und technische Kriterien in den gesetzlichen Regelungen festgeschrieben. Die vorgesehenen Auflagen unterscheiden sich dabei v. a. in den Details, wie z. B. Abstandsregelungen, nicht jedoch in der grundsätzlichen Ausgestaltung. Dies trifft auch für den Vergleich mit den im deutschen Referentenentwurf enthaltenen Vorschriften zu, welche sich nicht wesentlich von den untersuchten Rechtsvorschriften in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden unterscheiden.

4.2 Pflichten für Prostituierte: Registrierung, Genehmigung und gesundheitliche Untersuchungen

Die Diskussion zwischen den deutschen Koalitionspartnern drehte sich zuletzt v. a. um die Ausgestaltung einer Meldepflicht und verpflichtender Gesundheitsberatungen für Prostituierte. Länder und Kommunen sehen hier einen erheblichen bürokratischen Aufwand und hohe Kosten auf sich zukommen, teilweise lehnen sie beides daher ab. Viele Interessenorganisationen kritisieren die Meldepflicht außerdem, da sie eine weitere Stigmatisierung von Prostituierten befürchten.

Der Vergleich der im deutschen Gesetzesentwurf vorgesehenen Regelungen (Abschnitt 3) mit den Regelungen in den untersuchten Ländern, Kantonen und Gemeinden zeigt einerseits, dass hier zum Teil ähnliche Vorschriften bestehen. So haben zum Beispiel alle österreichischen Bundesländer eine direkte oder indirekte Meldepflicht eingeführt. Andererseits wird aber auch deutlich, dass diese Regelungen teilweise deutlich restriktiver ausfallen als die in Deutschland geplante Melde- und Beratungspflicht. So sind beispielsweise österreichweit alle Prostituierten verpflichtet, sich wöchentlich amtsärztlich auf Geschlechtskrankheiten untersuchen zu lassen. Gleichzeitig finden sich in einigen Kantonen und Kommunen jedoch auch weniger weitreichende Registrierungspflichten, so z. B. in Zürich und Utrecht, wo die entsprechenden Regelungen nur für bestimmte Risikogruppen gelten.

In allen österreichischen Bundesländern gibt es eine Meldepflicht für Prostituierte. Es handelt sich dabei entweder um eine *direkte* Meldepflicht (z. B. in Wien) oder um eine *indirekte* Meldepflicht (z. B. in Tirol). In Wien müssen sich alle Personen, die der Prostitution nachgehen

wollen, zuvor persönlich bei der Bundespolizeidirektion registrieren. Die Personen müssen ihren Namen, Geburtsdatum, Staatsbürgerschaft, zwei Lichtbilder sowie eine Wohnadresse angeben. Angaben über die Adresse des Prostitutionslokals, in denen die Personen zukünftig tätig sein wollen, sind freiwillig. Es können sich nur Personen registrieren, die volljährig und geschäftsfähig sind, d. h., es dürfen keine vormundschaftlichen Bedenken bestehen. Das Wiener Prostitutionsgesetz sieht im Zuge der Registrierung eine persönliche Beratung durch die Stadt Wien vor (allerdings lediglich nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel). Die Stadt kooperiert dazu mit den Beratungsorganisationen LEFÖ und SOPHIE und fördert diese finanziell. Geht eine Person der Prostitution ohne gültige Anmeldung nach, dann droht ihr beim ersten Mal ein Bußgeld von bis zu 800 € und bis zu 1.600 € im Wiederholungsfall.

Tirol hat eine *indirekte* Registrierungspflicht eingeführt. Hier sind Betreibende verpflichtet, die bei Ihnen tätigen Prostituierten bei der zuständigen Behörde anzumelden. Der Behörde ist dabei neben den persönlichen Daten der Prostituierten auch die vereinbarte Miete mitzuteilen.

Die Meldepflicht ist in Österreich stark umstritten. Aus Sicht der Polizei dient sie dazu, Fluktuation – und damit ein mögliches Signal für Menschenhandel – zu erkennen. Expertinnen und Experten aus der Beratung bezweifeln jedoch, dass die Meldepflicht tatsächlich dem Schutz der Prostituierten dient. Dies gilt insbesondere für die indirekte Meldepflicht, bei der die Prostituierten keinen persönlichen Kontakt zur Behörde haben und auch keine Beratung erfolgt.

In Österreich besteht unabhängig von der Meldepflicht der Bundesländer eine bundesweite Pflicht zu gesundheitlichen Untersuchungen von Prostituierten. Die Verpflichtungen für Prostituierte im Bereich Gesundheit weisen in der konkreten Ausgestaltung deutliche Unterschiede zu der in Deutschland geplanten Regelung auf. Der deutsche Referentenentwurf sieht gesundheitliche Beratungsgespräche vor, die an die individuelle Lebenssituation der oder des einzelnen angepasst sind. Hierbei kann es u. a. um Themen wie Infektionsvermeidung oder Verhütung gehen. Das Gespräch soll zudem Raum bieten, um Zwangslagen oder Notsituationen offen anzusprechen. Es handelt sich daher eindeutig um eine gesundheitliche *Beratung*, nicht um eine *Untersuchung* im medizinischen Sinne, wie dies in Österreich der Fall ist. Hier sind Prostituierte nach dem österreichischen Geschlechtskrankheitengesetz seit 1974 verpflichtet, sich vor Aufnahme ihrer Tätigkeit bei einer Amtsärztin oder einem Amtsarzt einer Untersuchung auf Geschlechtskrankheiten zu unterziehen (Textbox 2).

Der Vergleich macht deutlich, dass sich die Pflichten der Prostituierten in diesem Bereich zwischen Österreich und dem geplanten deutschen Prostituiertenschutzgesetz klar unterscheiden. Handelt es sich in Deutschland um eine Beratung der Prostituierten, so steht in Österreich die Untersuchung auf sexuell übertragbare Krankheiten (STI) im Vordergrund. Dementsprechend variiert auch die vorgeschriebene Häufigkeit stark. Während die Beratungen in Deutschland jährlich bzw. bei Prostituierten unter 21 Jahren halbjährlich stattfinden sollen, ist in Österreich eine wöchentliche Untersuchung vorgeschrieben. Die amtsärztliche Untersuchung gilt in Österreich unabhängig von den behördlichen Registrierungspflichten in den einzelnen Bundesländern. In Wien ist die Aushändigung einer Gesundheitskarte jedoch an die polizeiliche Registrierung geknüpft. Hier erhalten Prostituierte ihre Gesundheitskarte erst dann vom Amtsarzt, wenn sie eine Registrierung vorweisen können. Das Vorgehen ist in Wien also genau

andernfalls als es der deutsche Referentenentwurf plant. Hier soll der Nachweis über die gesundheitliche Beratung bereits bei der behördlichen Anmeldung vorzulegen sein.

Textbox 2: Verpflichtende Gesundheitsuntersuchungen in Österreich

Nach dem österreichischen Geschlechtskrankheitengesetz (Bundesrecht) sind alle Personen, die Prostitution ausüben wollen, verpflichtet, sich zuvor amtsärztlich auf Geschlechtskrankheiten untersuchen zu lassen. Sofern die Ergebnisse negativ sind, stellt die Ärztin oder der Arzt einen Lichtbildausweis aus, den sog. Deckel. Eine Ausübung der Prostitution ist nur mit einem derartigen Lichtbildausweis erlaubt. Anschließend muss die amtsärztliche Untersuchung wöchentlich wiederholt und auf dem Ausweis vermerkt werden. Wird eine Prostituierte oder ein Prostituirter positiv auf eine der untersuchten Krankheiten getestet, darf der Lichtbildausweis nicht ausgestellt bzw. muss wieder eingezogen werden. Zusätzlich müssen sich Prostituierte vor Beginn der Tätigkeit und anschließend im Abstand von drei Monaten auf HIV untersuchen lassen.¹ Auch diese Untersuchungen müssen auf dem Lichtbildausweis vermerkt werden. Zudem ist eine jährliche Untersuchung auf Tuberkulose verpflichtend. Wer ohne gültigen Lichtbildausweis arbeitet, dem drohen 70 € Bußgeld nach dem Geschlechtskrankheitengesetz und bis zu 7.260 € Strafe nach dem Aidsgesetz. Für die amtsärztlichen Untersuchungen dürfen keine Gebühren erhoben werden. Die Kosten sind von der Allgemeinheit zu tragen, da die Untersuchungen dem Schutz der Allgemeinheit vor übertragbaren Krankheiten dienen.

Erfahrungen mit der Untersuchungspflicht:

Die amtsärztliche Untersuchungspflicht ist – genau wie die Meldepflicht – in Österreich stark umstritten. Expertinnen und Experten aus dem Beratungsbereich berichten, dass die Gesundheitsuntersuchungen die Nachfrage nach Unsafe-Praktiken steigerten, da die Kunden sich aufgrund der wöchentlichen Eintragungen auf dem Lichtbildausweis vermeintlich sicher wähnen. Auch werde von einem Übertragungsrisiko, das von Freiern ausgeht, abgelenkt. Zusätzlich wird kritisiert, dass eine reine Untersuchung kein ausreichendes Wissen über den Schutz vor STI schaffe, d. h. Untersuchungen ohne spezifische Aufklärungs- und Beratungsgespräche der Ansteckungsgefahr nicht nachhaltig vorbeugen. Zudem wird berichtet, dass im ländlichen Raum teilweise die Infrastruktur fehle, die für diesen relativ hohen Untersuchungsaufwand erforderlich ist. Daher werden die Untersuchungen z. T. auch von niedergelassenen Ärztinnen und Ärzten durchgeführt, die die Untersuchungskosten häufig unzulässigerweise den Prostituierten in Rechnung stellten. Den Betroffenen entstünden hierdurch monatliche Kosten von ca. 150 € bis 200 €.

Im Tessin ist nach dem neuen Gesetzesentwurf eine Genehmigungspflicht (*autorizzazione*) – und keine reine Meldepflicht wie in Deutschland – geplant. Nur Personen, die zuvor von der zuständigen Behörde eine Erlaubnis erhalten haben, dürfen der Prostitution nachgehen. Es können nur volljährige und urteilsfähige Personen eine Erlaubnis erhalten. Außerdem ist im Entwurf vorgesehen, dass sich die Personen zuvor einer medizinisch-gesundheitlichen Untersuchung und Beratung unterziehen müssen. In einem Gesundheitszeugnis muss die Ansteckung bzw. das Risiko einer solchen Ansteckung mit STI vermerkt werden. Die zuständige Behörde speichert im Register die biometrischen Daten der Prostituierten, den Wohnort sowie Daten über die Aufenthaltsgenehmigung. Medizinische Daten werden nicht gespeichert, mit Ausnahme der Ergebnisse der medizinischen Untersuchung

Der niederländische Gesetzesentwurf von 2009 sah ebenfalls die Einführung einer Registrierungspflicht für Prostituierte vor. Die geplante Registrierungspflicht ist jedoch – ähnlich wie in Deutschland – der am stärksten umstrittene Punkt im Gesetzgebungsverfahren. Ursprünglich war vorgesehen, dass nur solche Personen legal der Prostitution nachgehen können sollten, die sich zuvor im nationalen Register für Prostituierte registriert haben. Dafür sollten sich die betroffenen Personen persönlich bei der zuständigen Stelle der Gemeinde melden und ein gültiges Ausweisdokument vorlegen. Im Rahmen der Anmeldung sollten die Personen in einem persönlichen Beratungsgespräch Informationsmaterial über ihre Rechte, Pflichten, Risiken und Unterstützungsangebote ausgehändigt und erklärt bekommen. Eine Registrierung wäre dann nicht möglich gewesen, wenn die Personen das Schutzalter von 21 Jahren noch nicht erreicht haben oder über keine gültige Aufenthaltsgenehmigung verfügen. Die Gültigkeit der Registrierung sollte drei Jahre und drei Monate betragen. Den Prostituierten sollte hierbei das Recht eingeräumt werden, auf eigenen Antrag aus dem Register gelöscht zu werden. Eine Besonderheit war in Bezug auf zukünftige Werbeanzeigen der Prostituierten vorgesehen. So war geplant, dass die Personen bei der Registrierung eine Telefonnummer anzugeben haben, die im Register gespeichert werden sollte. In jeder Werbeanzeige (auch im Internet) hätte dann nur diese Telefonnummer verwendet werden dürfen. Außerdem sollten Prostituierte verpflichtet werden, in Werbeanzeigen immer auch die Registernummer anzugeben.

Der Gesetzesentwurf sah ursprünglich vor, dass Freier nur die Dienste von registrierten Prostituierten in Anspruch nehmen dürfen. Andernfalls drohte ihnen eine Freiheitsstrafe von bis zu sechs Monaten oder ein Bußgeld von bis zu 8.100 €. Freier sollten sich daher vorab im Prostituiertenregister informieren können, ob eine Person über eine gültige Anmeldung verfügt oder nicht. Zu diesem Zweck sollte das Register so ausgestaltet werden, dass es schnell und unkompliziert für jede und jeden einsehbar ist.

Auf Verlangen des Senats wurde die Registrierungspflicht 2013 jedoch aus dem Gesetzesentwurf gestrichen. Der Senat hatte Zweifel an der Vereinbarkeit der Registrierungspflicht mit dem Recht der Prostituierten auf Privatsphäre. Hier ist vor allem die generelle Einsehbarkeit des Registers als Kritikpunkt zu nennen. Auch äußerte der Senat Zweifel an der Durchsetzbarkeit der Regelung gegenüber den Freiern. Anstelle der Registrierungspflicht enthält der neue Entwurf nun die Anforderung, dass Prostituierte mindestens 21 Jahre alt sein müssen. Freiern ist es verboten, sexuelle Dienstleistungen von jüngeren Personen zu kaufen.

In einigen der anderen untersuchten Gesetze und Verordnungen sind die Regelungen zur Meldepflicht weniger restriktiv gehalten bzw. beziehen sich nur auf bestimmte Personengruppen, die einem vermeintlich höheren Ausbeutungsrisiko ausgesetzt sind. So sieht der Kanton Bern z. B. keinerlei Meldepflichten oder verpflichtende Gesundheitsberatungen vor. Im Kanton Zürich und in der Gemeinde Utrecht besteht die Bewilligungs- bzw. Meldepflicht nur für Straßenprostituierte und Fensterprostituierte.

Prostituierte in Zürich benötigen eine Bewilligung, um der Straßenprostitution nachgehen zu können (nicht jedoch für die Tätigkeit in einem Bordell). Ziel dieser Bewilligungspflicht ist es, mögliche Anzeichen von Ausbeutung und Menschenhandel zu erkennen bzw. Ausbeutung

und Menschenhandel durch eine Beratung vorzubeugen. Hierzu müssen Prostituierte vor Aufnahme der Straßenprostitution persönlich bei der zuständigen Behörde eine Bewilligung einholen.²³ In diesem Zusammenhang werden sie über ihre persönlichen Rechte und Pflichten sowie über Risiken und Unterstützungsangebote informiert. Das Beratungsgespräch führt die zuständige Stelle des Sozialdepartments. Entsteht bei dem persönlichen Gespräch seitens der Polizei der Verdacht auf Menschenhandel, wird mit Einverständnis der betroffenen Person Kontakt mit den entsprechenden Fachstellen aufgenommen. Der Nachweis über die Bewilligung ist bei der Ausübung der Straßenprostitution mitzuführen. Die Stadt Zürich kann eine Obergrenze für die Anzahl der Bewilligungen festlegen, sollte dies beispielsweise aufgrund der Verkehrssicherheit oder der Platzverhältnisse notwendig sein.

Die Stadt Zürich hat den ehemaligen Straßenstrich am Shilquai geschlossen und dafür zwei neue, sogenannte Strichplätze in Altstetten²⁴ und Niederdorf eröffnet. Nur in diesen ausgewiesenen Zonen ist Straßenprostitution legal. Möchten Prostituierte auf den städtischen Strichplätzen tätig werden, müssen sie an einem Strichautomaten vor Ort ein Tagesticket für 5 CHF lösen. Dafür benötigen sie ihren Registrierungscode, den Sie mit der Bewilligung erhalten.

Die Gemeinde Utrecht führte eine Registrierungspflicht für Fensterprostituierte ein, nachdem es zu systematischem Menschenhandel gekommen war. Ziel der Registrierung ist es, mittels eines sog. Schrankensystems (Textbox 3) Menschenhandel und anderen Missbrauch im lizenzierten Sektor zu verhindern, ohne Fensterprostitution komplett zu verbieten. Für die Registrierung müssen Prostituierte ein persönliches Gespräch mit dem Personal des kommunalen Gesundheitsdienstes führen. Keine Genehmigung wird erteilt, sobald Anzeichen dafür bestehen, dass eine Person Opfer von Menschenhandel oder anderen Formen der Ausbeutung ist. Auch muss das Mindestalter von 21 Jahren erreicht sein und eine gültige Arbeitserlaubnis vorliegen. Der Nachweis über die Registrierung ist innerhalb von 14 Tagen auszustellen und muss bei Ausübung der Prostitution mitgeführt werden. Die Registrierung gilt für 24 Monate.

Insgesamt zeigt sich beim Vergleich der Regelungen zu Registrierungspflichten und gesundheitlichen Untersuchungen bzw. Beratungen ein heterogeneres Bild als bei den Vorschriften, die sich auf die Bordellgenehmigungen beziehen. So kann unterschieden werden zwischen der in Deutschland geplanten allgemeinen, persönlichen Meldepflicht für alle Bereiche der Prostitution, die bereits in Wien gilt, und einer Genehmigungs- bzw. Bewilligungspflicht für bestimmte Risikogruppen, beispielsweise Fenster- oder Straßenprostituierte, wie in Utrecht oder Zürich. Ein wesentlicher Unterschied wird auch mit Blick auf die gesundheitlichen Beratungen und Untersuchungen deutlich. Hier hat Österreich mit den wöchentlich verpflichtenden Gesundheitsuntersuchungen die mit Abstand strengsten Vorschriften. Sowohl die Kritik an den verpflichtenden Gesundheitsuntersuchungen in Österreich als auch die Debatten um die Einführung einer Registrierungspflicht für Prostituierte in den Niederlanden zeigen jedoch, dass

²³ Die Bewilligung kann nur erhalten, wer volljährig und handlungsfähig ist, einen gültigen Lichtbildausweis sowie einen Nachweis über eine Aufenthalts- bzw. Erwerbsbewilligung und einen Krankenversicherungsnachweis vorlegt. Die Bewilligung kann befristet werden und kostet 40 CHF.

²⁴ Der Strichplatz in Altstetten wird vom Sozialdepartment der Stadt Zürich unterhalten und ist mit sogenannten Verrichtungsboxen ausgestattet, in die die Freier mit dem Auto hinein fahren können. Für die Prostituierten stehen ein Beratungspavillon mit Aufenthaltsraum, Sanitäranlagen und Spinten sowie eine Betreuung durch Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter bereit.

Regelungen zu Meldepflichten und Gesundheitsuntersuchungen bzw. -beratungen hier, genau wie in Deutschland, umstritten sind.

Textbox 3: Das Schrankenmodell in Utrecht

Das Schrankenmodell – und als Teil dessen die Registrierungspflicht für Fensterprostituierte – wurde eingeführt, nachdem es in der Fensterprostitution in Utrecht, traditionell angesiedelt in der Zandpad Gegend, zu systematischem Menschenhandel gekommen war. Hinter dem Schrankenmodell steht eine Analyse der einzelnen Schritte, die Menschenhändler regelmäßig unternehmen, um ihre Opfer auszubeuten. Die Schranken sollen Hindernisse auf diesem Weg darstellen.

Durch die persönliche Registrierung wird ein direkter Kontakt zwischen den Prostituierten und der Gemeindeverwaltung hergestellt. Während des Registrierungsgesprächs können Prostituierte über Beratungs- und Hilfsangebote informiert werden. Des Weiteren besteht die Möglichkeit, dass die Mitarbeitenden des kommunalen Gesundheitsdienstes während des Gesprächs Anzeichen von Menschenhandel erkennen und melden. Wenn solche Anzeichen auftreten, findet ein weiteres Gespräch in Anwesenheit der Polizei statt.

Die Registrierung wird an eine von der bzw. dem Prostituierten angegebene Postadresse gesendet. Auf diese Weise soll sichergestellt sein, dass die oder der Prostituierte eine feste Adresse hat, welche sie oder er auch kennt. Die Anmeldung zum Gespräch, die Durchführung des Gesprächs und die anschließende postalische Übermittlung der Registrierung dauern insgesamt mindestens eine Woche. Auf diese Weise soll einer schnellen Rotation bzw. Fluktuation der Prostituierten vorgebeugt werden. Eine Strategie, mit der Menschenhändler gewöhnlich versuchen, ihre Opfer außerhalb der Wahrnehmung der Behörden zu halten.

Erfahrungen mit dem Schrankenmodell:

Durch die persönliche Registrierung konnte eine gute Informationsgrundlage über Anzahl, Herkunft und Alter der Prostituierten in der Zandpad Zone gewonnen werden. Die Stadt gibt an, dass nach der Einführung der Registrierung die Fluktuation in der Zone abgenommen habe. In einem von acht Registrierungsgesprächen wurden Anzeichen auf Menschenhandel gemeldet. Die Polizei bezweifelt jedoch, dass durch die Registrierung Menschenhandel in der Fensterprostitution wirklich nachhaltig unterbunden wird. Es sei zudem von einem Verdrängungseffekt in andere Gemeinden ohne ähnliches System auszugehen. Da trotz der Registrierung erneut der Verdacht auf Menschenhandel aufkam, schloss die Stadt Utrecht die Zandpad Zone im Juli 2013 komplett. Alle Lizenzen für das Betreiben von Fensterprostitution wurden entzogen. Die Stadt beschloss daraufhin die Zulassung von Fensterprostitution an einem neuen Ort. Eine Eröffnung ist für 2017 geplant.

4.3 Kundenverantwortlichkeit, Werbung und Koordinierung

Kundenverantwortlichkeit, Werbung und Koordinierung sind drei weitere Bereiche, die zum Teil von den untersuchten Gesetzen und Verordnungen aufgegriffen werden. Nicht alle gesetzlichen Regelungen decken jedoch auch alle drei Bereiche ab.

So ist beispielsweise auffällig, dass die Gebiete mit der stärksten Einschränkung der Prostitution, Tirol und bei erfolgreicher Verabschiedung der geplanten Reform zukünftig auch das Tessin, nur Verpflichtungen für Betreibende und Prostituierte, nicht jedoch für Freier enthalten. In Wien ist die **Kundenverantwortlichkeit** dahingehend geregelt, dass es Freiern durch das

Prostitutionsgesetz ausdrücklich verboten ist, außerhalb der Erlaubniszonen für Straßenprostitution und der genehmigten Bordelle Kontakt mit Prostituierten zum Zweck der Inanspruchnahme von sexuellen Diensten aufzunehmen. Bei Missachtung dieser Vorschrift droht eine Geldstrafe von bis zu 500 €. Eine ähnliche Regelung gilt in Zürich. Die niederländischen Reformpläne sahen ursprünglich vor, dass Freier mit bis zu einem halben Jahr Freiheitsstrafe oder bis zu 8.100 € Geldstrafe bestraft werden sollten, wenn sie die Dienste von unregistrierten Prostituierten nutzen. Diese Regelung wurde vom Senat gekippt (Abschnitt 4.2). Freiern soll stattdessen nun unter Androhung des gleichen Strafmaßes verboten werden, sexuelle Dienstleistungen von Prostituierten zu erwerben, die noch keine 21 Jahre alt sind.

Auch bezüglich der **Werbung** für sexuelle Dienstleistungen gelten unterschiedliche Vorschriften. Tirol hat die striktesten Vorgaben. Hier ist jegliche Werbung für sexuelle Dienstleistungen außerhalb von genehmigten Bordellen verboten. Laut dem Tessiner Gesetzesentwurf muss jede Werbeanzeige den Hinweis enthalten „autorisiert zur Ausübung der Prostitution nach dem Prostitutionsgesetz“ (bei Prostituierten) bzw. „Bordell genehmigt nach dem Prostitutionsgesetz“. In den Niederlanden ist – ähnlich wie in Deutschland – geplant, jegliche Werbung für Unsafe-Praktiken zu verbieten. In diesem Zusammenhang dürfen Betreibende in Werbeanzeigen auch nicht „garantieren“, dass Prostituierte in ihrem Betrieb frei von sexuell übertragbaren Krankheiten sind. Es ist zudem vorgesehen, dass in jeder Werbeanzeige für ein Sexgewerbe, egal ob in Print-, Online- oder sonstigen Medien, immer die Registernummer des Betriebs sowie die bei der Registrierung angegebene Festnetznummer zu sehen sein muss.

Die **Koordinierung** der beteiligten Akteure und die Sicherstellung eines Informationsflusses zwischen den Behörden ist ein weiterer Bereich, der Beachtung findet. Zur besseren Koordinierung hat der Kanton Bern eine Kommission als beratendes Fachorgan ins Leben gerufen. Die Kommission soll erstens regelmäßig über die Entwicklungen im Prostitutionsgewerbe informieren, zweitens die Zusammenarbeit der zuständigen Stellen fördern, drittens die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen evaluieren und viertens Vorschläge zur Änderung des Gesetzes machen sowie dem Regierungsrat Bericht erstatten.²⁵ Auch in Zürich wurde eine derartige Kommission gegründet. Der Tessiner Gesetzesentwurf sieht kein derartiges Gremium vor. Stattdessen ist geplant, eine gegenseitige Auskunftspflicht der beteiligten Behörden bei Verdacht auf Menschenhandel und illegale Prostitution festzuschreiben.

In den Niederlanden besteht angesichts des Fehlens einer einheitlichen nationalen Regulierung ein nationales Prostitutionsprogramm, das den Kommunen als Austausch- und Koordinierungsforum dient. In dem Programm ist neben den Kommunen auch das für Prostitution zuständige Ministerium für Sicherheit und Justiz vertreten. Ziel des Programms ist es, Einheitlichkeit im Bereich der Prostitutionsregulierung zu fördern, damit Verdrängungseffekte zwischen den Kommunen vermieden und der Kampf gegen Menschenhandel und Missbrauch im Prostitutionssektor verbessert werden können. So wurden unter dem Programm z. B. Best-

²⁵ Die Kommission setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft, der Regierungstatthalterämter, des Amtes für Migration und Personenstand, der Gesundheits- und Fürsorgedirektion, der Arbeitsmarktbehörde, der vom Prostitutionsgewerbe betroffenen Gemeinden und der sozialen Leistungserbringer. Sie tagt mindestens einmal jährlich.

Practice-Beispiele zur Kontaktaufnahme mit Prostituierten sowie zur Einrichtung administrativer Hürden gegen Missbrauch ausgetauscht.

Ein Beispiel für eine erfolgreiche Koordinierung auf kommunaler Ebene findet sich in Rotterdam. Die Gemeinde Rotterdam hat ein sogenanntes Kettenmanagement eingeführt (*chain management*), bei dem unterschiedliche Partner zusammen kommen, um ihre Informationen zu teilen und Ressourcen zu koordinieren und so Missbrauch und Menschenhandel vorzubeugen (Textbox 4). Die Einführung des Kettenmanagements war eine Reaktion auf die Erkenntnisse aus dem sog. Dürdan Fall. Hier hatten drei Menschenhändler im legalen Sektor ein Netzwerk aufgebaut, dem mindestens 78 Prostituierte zum Opfer fielen, ohne dass die zuständigen Behörden dies rechtzeitig erkannt hatten.

Textbox 4: Das Kettenmanagement in Rotterdam

In Rotterdam gehören sieben Institutionen dem *chain management* an: die zuständigen Stellen der Sozialarbeit, die Staatsanwaltschaft, die Arbeitsaufsicht, der kommunale Gesundheitsdienst, das Jugendamt und das Finanzamt. Bei den Treffen werden konkrete Fälle diskutiert, mit dem Ziel, Opfer von Menschenhandel aus den Strukturen zu befreien und die Täter zu verfolgen. Gemeinsam können die Teilnehmenden ihre Informationen über gewisse Fälle teilen und die nächsten Schritte besprechen (Beginn einer strafrechtlichen Verfolgung oder erst einmal Zugriff seitens der Steuerbehörde etc.). Dabei sind alle Teilnehmenden befugt, für ihre Behörde Entscheidungen über weitere Schritte zu treffen. Eine bessere Koordinierung und ein verbesserter Informationsfluss zwischen den unterschiedlichen Akteuren soll gefördert werden, um Missstände zukünftig früher aufzudecken und zu verfolgen.

5 Fazit

Angesichts der zum Teil heftig umstrittenen Reform der Prostitutionsregulierung in Deutschland hat die Beobachtungsstelle eine umfassende Recherche zur Regulierung von Prostitution in Europa durchgeführt. Ziel der Recherche war es, die deutschen Reformpläne in einen europäischen Kontext einzuordnen und die konkreten Regelungen des Referentenentwurfs mit Vorschriften in anderen europäischen Staaten zu vergleichen. Im vorliegenden Arbeitspapier wurden wesentliche Teilergebnisse dieser Recherche zusammengefasst.

Ein erstes wesentliches Ergebnis der Recherche ist, dass die europäischen Staaten beim Umgang mit Prostitution teilweise grundlegend unterschiedliche Herangehensweisen wählen. Die Recherche zeigt weiter, dass ein gänzlichliches Verbot der Prostitution und das nordische Modell der Freierbestrafung die zwei am wenigsten verbreiteten Politikansätze in Europa sind, auch wenn die Dominanz des sog. Sexkaufverbots in der öffentlichen und medialen Debatte häufig das Gegenteil suggeriert. In den meisten europäischen Ländern ist Prostitution legal, unterliegt jedoch keiner weiteren aktiven Gestaltung durch den Gesetzgeber in Form von Geboten. Am zweithäufigsten finden sich in Europa Staaten, in denen Prostitution legal und reguliert ist, hierzu zählt auch Deutschland. Der deutsche Referentenentwurf für ein Prostituiertenschutzgesetz sieht eine einheitliche Regulierung der legalen Prostitution durch die Einführung einer Genehmigungspflicht für Bordelle und einer Meldepflicht für Prostituierte vor. Aus diesem

Grund bieten sich für einen vertieften Vergleich insbesondere die Vorschriften in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden an, da Prostitution hier ebenfalls legal ist und einer umfassenden Regulierung unterliegt.

Der Vergleich bringt dabei vor allem zwei wesentliche Erkenntnisse. Erstens besteht in allen vier Staaten eine sehr heterogene Rechtslage aufgrund einer fehlenden Regulierung durch die Bundesebene. Diese Heterogenität führt zu Verdrängungseffekten und verhindert eine landesweite Steuerung des Sexmarktes. Des Weiteren begünstigt die zersplitterte Rechtslage ein Informationsdefizit auf Seiten der Prostituierten. Um diesen negativen Auswirkungen zu begegnen, fordern Expertinnen und Experten in Österreich und der Schweiz eine Vereinheitlichung der Regelungen durch ein Bundesgesetz. Aus demselben Grund gibt es in den Niederlanden bereits konkrete Bestrebungen, genau wie aktuell in Deutschland, ein neues bundesweites Gesetz zur Prostitutionsregulierung einzuführen. Der niederländische Gesetzesentwurf ist jedoch, ähnlich der deutschen Bemühungen um die Einführung des ProstSchG, zwischen den politischen Kräften umstritten und dauert bereits seit 2009 an. Die zum Teil heftigen politischen Streitigkeiten verdeutlichen, dass die Frage nach dem richtigen gesellschaftlichen und politischen Umgang mit Prostitution nicht nur in Deutschland stark von moralischen Werturteilen geprägt ist.

Zweitens zeigt die Recherche, dass die im Referentenentwurf vorgesehenen Regelungen zur Genehmigungspflicht für Bordellbetriebe und der Meldepflicht für Prostituierte keinen Sonderweg in Europa bilden. Die geplanten Vorschriften zur Genehmigung von Bordellbetrieben stimmen weitgehend mit den gesetzlichen Regelungen in Wien, Tirol, Bern, Zürich, Rotterdam und Utrecht sowie mit dem Gesetzesentwurf im Tessin überein. In all diesen Gebieten besteht bereits eine Genehmigungspflicht bzw. soll diese eingeführt werden. Die Kriterien, an die eine Vergabe geknüpft ist, unterscheiden sich dabei nur im Detail von der in Deutschland geplanten Regelung. Bezüglich der Meldepflicht zeigt sich hingegen ein heterogeneres Bild. In Wien gibt es bereits eine persönliche Meldepflicht für alle Prostituierten. In anderen Gebieten, z.B. in Zürich oder Utrecht, gilt die Meldepflicht nur für bestimmte Risikogruppen, wie Personen in der Straßen- und Fensterprostitution. In Bern besteht wiederum überhaupt keine Meldepflicht. Auch in anderen europäischen Ländern ist die Meldepflicht für Prostituierte – im Gegensatz zur Genehmigungspflicht für Bordellbetriebe – häufig umstritten, wie die Diskussion um den niederländischen Gesetzesentwurf zeigt. Bezüglich der gesundheitlichen Beratungen zeigt der Vergleich ebenfalls größere Unterschiede auf. Hier reicht die Bandbreite von keiner verpflichtenden Beratung bis hin zu einer wöchentlichen Untersuchungspflicht auf Geschlechtskrankheiten.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die mit dem Prostituiertenschutzgesetz in Deutschland geplanten Regelungen bereits in ähnlicher Form in einigen anderen europäischen Staaten gelten. Einer derartigen Regulierung geht allerdings immer zunächst die grundsätzliche Entscheidung darüber hinaus, wie eine Gesellschaft generell mit Prostitution umgeht. In Deutschland ist die Entscheidung mit dem ProstG dahingehend getroffen worden, dass Prostitution erlaubt und reguliert ist. Auch damit steht Deutschland in Europa nicht alleine da, wie Kritikerinnen und Kritiker häufig zu suggerieren versuchen.

Literatur

- Arbeitsgruppe „Prostitution“ im Rahmen der Task Force Menschenhandel (2015): *Regelung der Prostitution in Österreich. Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Prostitution“ im Rahmen der Task Force Menschenhandel*. Wien.
- Bullion, von C. (2016): *Kondompflicht für Freier kommt*. In: Süddeutsche Zeitung online, 02.02.2016; abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/schutz-fuer-prostituierte-kondompflicht-fuer-freier-kommt-1.2845874>.
- Bullion, von C. (2015): *Schutz und Pflicht*. In: Süddeutsche Zeitung online, 26.11.2015; abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/prostituierte-schutz-und-pflicht-1.2756192>.
- Bundeskanzleramt Österreich Rechtsinformationssystem: *Landesrecht Tirol: Gesamte Rechtsvorschrift für Landes-Polizeigesetz*.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007): *Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG)*. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2015): *Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen*; abrufbar unter: http://www.frauenbueros-nrw.de/Download/Entwurf%20Prostituiertenschutzgesetz_29.07.2015.pdf.
- Burgermeester en Wethouders van Rotterdam (2015): *Zevende wijziging van de Algemene plaatselijke verordening Rotterdam 2012*. 19.05.2015.
- Consiglio di Stato Ticino (2013): *Revisione totale della Legge sull'esercizio della prostituzione del 25 giugno 2001*. 16.01.2013.
- Daalder, A. L. (2014): *Prostitution in the Netherlands in 2014*. Cahier 2015-a, Wetenschappelijk Onderzoek – en Documentatiecentrum (WODC); Ministerie van den Veiligheid en Justitie.
- Danna, D. (2014): *Report on prostitution laws in the European Union*; abrufbar unter: <http://lastradainternational.org/lsidocs/3048-EU-prostitution-laws.pdf>.
- Sanders, T.; Campbell, R. (2014): *Criminalization, protection and rights: Global tensions in the governance of commercial sex*. In: *Criminology & Social Justice*, Vol. 14 (5): 535-48.
- De rat van de gemeente Utrecht (2013): *Verordening van Utrecht 2013*; Nr. 68. 19.12.2013.
- Der Grosse Rat des Kantons Bern (2012): *Gesetz über das Prostitutionsgewerbe (PGG)*. 07.06.2012.
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartment, EPD; Bundesamt für Migration (2014): *Schutzmaßnahmen im Erotikgewerbe. Bericht der nationalen Expertengruppe*. Bern-Wabern, März 2014.
- Erste Kamer der Staten-Generaal (2011): *Regels betreffende de regulering van prostitutie en betreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche)*. 29.3.2011.
- Flight, S.; Hulshof, P.; Van Soomeren, P.; Soorsma, P. (2006): *Evaluatie opheffing bordeelverbod: Gemeentelijk beleid*. Amsterdam: DSP-groep.
- Gemeente Rotterdam (2015): *Nota prostitutie en seksbranche*. Rotterdam 2015.
- Gemeinderat Zürich (2012): *Prostitutionsgewerbeverordnung*. 07.03.2012.
- Landesgesetzblatt für Wien (2011): *24. Gesetz, mit dem die Prostitution in Wien geregelt wird (Wiener Prostitutionsgesetz – WPG 2011)*.
- Outshoorn, J. (2012): *Policy Change in Prostitution in the Netherlands: From Legalization to Strict Control*. In: *Sexuality Research and Social Policy*, Vol. 9 (3): 233-43.
- Regierungsrat des Kantons Bern (2012): *Verordnung über das Prostitutionsgewerbe (PGV)*.

05.12.2012.

- Reinschmidt, L. (2016a): Prostitution in Belgien: nationales Recht und kommunale Regulierung, Kurzex-
pertise der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa; abrufbar
unter: [http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/fileadmin/user_upload/Da-
teien/Veroeffentlichungen/KEX_Belgien_Final_korrigiert_nach_red_Regeln.pdf](http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/fileadmin/user_upload/Da-
teien/Veroeffentlichungen/KEX_Belgien_Final_korrigiert_nach_red_Regeln.pdf).
- Reinschmidt, L. (2016b): *Prostitution in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden: Rechtslage
und Auswirkungen im Vergleich*. Studie der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Ent-
wicklungen in Europa; abrufbar unter: [http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspoli-
tik.de/veroeffentlichungen.html](http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspoli-
tik.de/veroeffentlichungen.html).
- Reinschmidt, L. (2015): *Regulierungsansätze von Prostitution im europäischen Vergleich*, Kurzexper-
tise der Beobachtungsstelle für gesellschaftspolitische Entwicklungen in Europa; abrufbar unter:
[http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Veroef-
fentlichungen/KEX_Regulierung_Prostitution_im_Europaeischen_Vergleich_endg.pdf](http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Veroef-
fentlichungen/KEX_Regulierung_Prostitution_im_Europaeischen_Vergleich_endg.pdf) .
- Sanders, T.; Campbell, R. (2014): *Criminalization, protection and rights: Global tensions in the govern-
ance of commercial sex*. In: *Criminology & Social Justice*, Vol. 14 (5): 535-48.
- Schweizer Bundesrat (2015): *Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeu-
tung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.4162 Streiff-Feller, 13.3332 Caroni,
13.4033 Feri und 13.4045 Fehr*. 05.06.2015.
- Stadtrat Zürich (2012): *Ausführungsbestimmungen zur Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVG)*.
14.11.2012.
- Wagenaar, H.; Altink, S.; Amesberger, H. (2013): *Final Report of the International Comparative Study
of Prostitution Policy: Austria and the Netherlands*. Platform 31; abrufbar unter: [http://kks.ver-
dus.nl/upload/documents/P31_prostitution_policy_report.pdf](http://kks.ver-
dus.nl/upload/documents/P31_prostitution_policy_report.pdf).
- Weitzer, R. (2014): *The Social Ecology of Red-Light Districts: A Comparison of Antwerp and Brussels*.
In: *Urban Affairs Review*, Vol. 50 (5): 702-30.
- Wijk, van A.; Ham, van T.; Hardeman, M.; Bremmers, B. (2014): *Prostitutie in Nederlandse gemeen-
ten*, WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Zeit online (2016): *Anmeldepflicht für Prostituierte*. o.V. (02.02.2016); abrufbar unter:
[http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-02/prostitutionsgesetz-einigung-reform-schutz-sexarbeiter-kon-
dompflicht](http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-02/prostitutionsgesetz-einigung-reform-schutz-sexarbeiter-kon-
dompflicht).

IMPRESSUM

Herausgeber:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
Hausanschrift: Zeilweg 42, D-60439 Frankfurt a. M.
Tel.: +49 (0) 69 - 95 789 - 0
Fax: +49 (0) 69 - 95 789 - 190
Internet: <http://www.iss-fm.de>

Die Publikation gibt nicht die Auffassung der Bundesregierung wieder. Die Verantwortung für den Inhalt obliegt dem Herausgeber bzw. der/dem jeweiligen Autor/in.

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Die Beobachtungsstelle ist ein Projekt, das aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), D-11018 Berlin, gefördert wird.

Die Website der Beobachtungsstelle: <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.eu>

Träger der Beobachtungsstelle:

Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V.
Hausanschrift: Zeilweg 42, D-60439 Frankfurt a. M.
Tel.: +49 (0) 69 - 95 789 - 0
Fax: +49 (0) 69 - 95 789 - 190
Internet: <http://www.iss-fm.de>

Autorin

Lena Reinschmidt (Lena.Reinschmidt@iss-fm.de)

Auflage:

Diese Veröffentlichung ist nur als PDF unter <http://www.beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.eu> verfügbar.

Erscheinungsdatum: Februar 2016

Erscheinungsort: Berlin

Träger:

