



## **Bericht**

der Landesregierung

### **Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes in Schleswig-Holstein**

Drucksache 17/1913 (neu, 2. Fassung)

**Federführend ist der Minister für Justiz, Gleichstellung und Integration**

## **1. Ausgangslage**

### **1.1 Prostitutionsgesetz**

Am 1. Januar 2002 trat das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten – Prostitutionsgesetz (BGBl I 2001, 2983) in Kraft.

Mit dem Gesetz sollten die Verhältnisse in der Prostitution zugunsten derjenigen Frauen und Männer verbessert werden, die freiwillig ihren Lebensunterhalt durch Prostitution bestreiten. Prostitution wurde als gegeben angesehen. Das Prostitutionsgesetz strebte weder eine Abschaffung noch eine Aufwertung der Prostitution an (vgl. Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes vor BT-Drs. 16, 4146 bzw. BR-Drs. 67/07, S. 4).

Mit dem Gesetz sollte vielmehr die rechtliche und soziale Lage der Prostituierten verbessert werden. Insbesondere die rechtlichen Nachteile der bisherigen Bewertung der Prostitution als sittenwidriges und damit unwirksames Rechtsgeschäft, die sich vor allem zu Lasten der Prostituierten ausgewirkt hatte, sollten beseitigt werden. Auch sollte der Zugang von Prostituierten zu den Sozialversicherungen erleichtert werden. Prostituierte sollten in geordneten Beschäftigungsverhältnissen und unter verbesserten gesundheitlichen und hygienischen Arbeitsbedingungen tätig sein können.

Das Prostitutionsgesetz hatte nicht zum Ziel, die rechtliche und soziale Situation von Migrantinnen und Migranten ohne gültigen Aufenthaltstitel, von Minderjährigen und von drogenabhängigen Beschaffungsprostituierten zu verändern.

Mit dem Prostitutionsgesetz verband sich aber insgesamt die Erwartung, dass durch die generelle Aufhellung des Milieus die kriminellen Begleiterscheinungen zurückgedrängt, gewaltförmige und menschenunwürdige Erscheinungsformen der Prostitution wie sexuelle Ausbeutung, Menschenhandel, Zwangs- und Minderjährigenprostitution besser bekämpft und die Ausstiegsmöglichkeiten für Prostituierte verbessert würden.

### **1.2 Diskussion nach dem Inkrafttreten des Gesetzes**

Der Bund und die Länder haben sich seit dem Inkrafttreten mit den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes befasst.

Im Jahr 2007 legte die Bundesregierung einen ersten Bericht zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes vor. Im Ergebnis stellte die Bundesregierung fest, dass die vom Gesetzgeber intendierten Zielsetzungen nur zu einem begrenzten Teil erreicht werden konnten (vgl. BT-Drs. 16/4146, S. 44). So seien kaum sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse begründet worden und die Arbeitsbedingungen der Prostituierten hätten sich nicht wesentlich verbessert. Ebenfalls konnten keine belastbaren Hinweise für den Rückgang der Kriminalität im Milieu festgestellt werden. Auch verbesserten sich die Ausstiegsmöglichkeiten erkennbar nicht.

Als Konsequenz dieser Auswertung sah die Bundesregierung insgesamt sechs Problemfelder als prioritär an.

- der verbesserte Schutz der Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution,
- Prüfung des sog. Vermieterprivilegs,
- Änderungen des StGB zum Schutz der Jugend,
- Unterstützung von vermehrten Ausstiegsprogramme und Ausstiegshilfen,
- die Prüfung der Einführung einer Genehmigungspflicht von Bordellen und
- weiterer Ausschluss der Arbeitsvermittlung in die Prostitution.

Die 18. Gleichstellungs- und Frauenministerkonferenz (GFMK) begrüßte die vom Bund initiierte Diskussion über die rechtliche Regulierung von Prostitutionsstätten. Gleichzeitig wandte sich die GFMK an die Innenministerkonferenz (IMK) und die Wirtschaftsministerkonferenz (WMK) und bat diese, sich des Themas anzunehmen.

Die Wirtschaftsministerkonferenz stellte im Jahr 2009 fest:

„...dass die Gewerbeordnung kein geeignetes Instrument zur Verbesserung des Schutzes von Prostituierten ist. Sie sieht daher keinen gewerberechtlichen Handlungsbedarf. Im Hinblick auf die Bekämpfung krimineller Begleiterscheinungen der Prostitution und des Menschenhandels verweist die Wirtschaftsministerkonferenz auf die Zuständigkeit der Polizeibehörden sowie im Hinblick auf hygienischere und sicherere Arbeitsbedingungen für Prostituierte in Prostitutionsstätten auf das Erfordernis entsprechender Regelungen in den Fachgesetzen.“

Die Innenministerkonferenz beschloss im selben Jahr zunächst, die Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die polizeiliche Arbeit sowie notwendige Konsequenzen für die Kriminalitätsbekämpfung zu beleuchten. Aufgrund dieser Erkenntnis stellte sie im Herbst 2010 fest, dass

- „es sich beim Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung um ein Kontrolldelikt mit hohem Dunkelfeld handelt und die aktuell zur Verfügung stehenden Statistiken lediglich die Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden widerspiegeln können. (...)
- neben der klassischen Prostitution ein Trend hin zu „Flat-Rate-Clubs“ und „Gang-Bang-Veranstaltungen“ festzustellen ist und im Bereich der Straßenprostitution vermehrt osteuropäische Frauen vertreten sind, die häufig ohne Einhaltung von hygienischen Mindeststandards und bei schlechtem gesundheitlichen Zustand der Prostitution nachgehen.
- die nicht konzessionierten und damit kaum speziellen behördlichen Bestimmungen unterliegenden Prostitutionsstätten den Anforderungen an einen Mindeststandard oftmals nicht gerecht werden und nicht zuletzt das Fehlen einer behördlichen Erlaubnispflicht sowie ausreichender Kontrollbefugnisse der Aufsichtsbehörden für die Prostitutionsstätten eine behördliche Kontrolle und das Erkennen von Straftaten erschweren.

Die IMK sieht hinsichtlich der Einführung von Erlaubnispflichten für alle Formen von Prostitutionsstätten sowie die Vermittlung von Prostitutionsdienstleistungen, der Anzeigepflicht der Prostitutionstätigkeit in Prostitutionsstätten, der Möglichkeiten zur Schaffung von Abgrenzungskriterien zwischen einem Beschäftigungsverhältnis und der dirigistischen Zuhälterei, der Evaluierung des § 232 StGB und dessen

## Drucksache 17/2222 Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode

Strafraumen, der Einführung bundeseinheitlicher Zugangs- und Kontrollmöglichkeiten für Prostitutionsstätten, der Regulierung der Werbung für Prostitution und der Schaffung eines flächendeckenden Angebotes für Ausstiegshilfen für Prostituierte Handlungsbedarf.

Die IMK bittet den Bund, eine Initiative zur Schaffung eines Gesetzes zur Regulierung der Prostitution auf den Weg zu bringen, die die genannten Problemstellungen berücksichtigt.“

Im Februar 2011 verabschiedete der Bundesrat auf Initiative des Landes Baden-Württemberg eine Entschließung (BR-Drs. 314/10) zur stärkeren Reglementierung der Prostitutionsstätten. Der Bundesrat sprach sich für gesetzliche Regelungen in den Bereichen aus:

- Erlaubnispflicht für Prostitutionsstätten
- Meldepflichten für Prostitutionsstätten
- Prävention sexuell übertragbarer Krankheiten
- Sanktionsmöglichkeiten
- Vermutung abhängiger Beschäftigung und Präzisierung des Weisungsrechts
- Änderung des Jugendschutzgesetzes
- Änderung des Bundeszentralregistergesetzes.

Zuletzt bekräftigte die 21. GFMK einstimmig, dass eine stärkere Regulierung der Prostitution und Weiterentwicklung der Maßnahmen gegen Menschenhandel und Zwangsprostitution notwendig sei:

„Die GFMK dankt der IMK für die Befassung mit dem Thema Menschenhandel und Zwangsprostitution und begrüßt den Beschluss, den Bund zu bitten, eine Initiative zur Schaffung eines Gesetzes zur Regulierung der Prostitution auf dem Weg zu bringen, die auch auf die Schaffung eines flächendeckenden Angebots für Ausstiegshilfen für Prostituierte gerichtet ist. Dies stellt einen wichtigen Schritt für die Bekämpfung des Kriminalitätsfelds des Menschenhandels und für die Verbesserung des Schutzes der Opfer dar.

Über die im Beschluss der IMK und über die in der Entschließung des Bundesrates vom 11. Februar 2011 (BR- Drs. 314/10) genannten Problemstellungen und Maßnahmen hinaus sollten hierbei internationale Erfahrungen im Bereich der Prostitution und zielgruppenspezifische Maßnahmen einbezogen werden. Besonderes Augenmerk ist hierbei auf die Situation besonders vulnerabler Gruppen – wie beispielsweise Heranwachsende – zu legen. Der Bund wird gebeten, im angestoßenen legislativen Prozess diese Aspekte zu berücksichtigen.

Neben der Bekämpfung des Menschenhandels ist die Regulierung der Prostitution ein eigenständiges Ziel, in dessen Mittelpunkt die Wahrung des Selbstbestimmungsrecht der in der Prostitution tätigen Frauen stehen muss. Der Bund wird gebeten, den angestoßenen legislativen Prozess für flankierende Bestimmungen des Prostitutionsgesetzes zu nutzen, um die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Prostituierten nachhaltig zu verbessern.“

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat hierauf fußend ein Eckpunktepapier erarbeitet, welches Basis für einen Gesetzentwurf der Bundesregierung sein soll.

### 1.3 Aktivitäten in den Ländern

Einige Bundesländer haben in den letzten Jahren Runde Tische speziell zum Themenfeld Prostitution eingerichtet. Beispielhaft genannt werden hier Hamburg und Nordrhein-Westfalen, die einen Abschluss- bzw. Zwischenbericht erstellt haben.

Die Freie und Hansestadt Hamburg hatte bereits 2009 einen Runden Tisch zu sexuellen Dienstleistungen eingerichtet und ein Jahr später einen Abschlussbericht vorgelegt (Vgl. <http://www.hamburg.de/gesundheitsfoerderung/2410848/runder-tisch-prostitution.html>). In diesem werden unterschiedliche Empfehlungen dargelegt, von deren Umsetzung größere Sicherheit für die Arbeit in der Prostitution erwartet wird.

Im Januar 2011 hat der Runde Tisch Prostitution in Nordrhein-Westfalen seine Arbeit aufgenommen (vgl. <http://www.nrw.de/meldungen-der-landesregierung/runder-tisch-prostitution-tagte-zum-ersten-mal-10335>). Er will eine grundsätzliche, fundierte Aufarbeitung der Thematik für Nordrhein-Westfalen leisten und daneben aktuelle Entwicklungen aufmerksam verfolgen und begleiten. Ziel ist die Erarbeitung eines Handlungskonzepts für notwendige landesrechtliche Anpassungen.

## 2. Allgemein zur Situation in der Prostitution

Das Prostitutionsgesetz hat nicht den Auftrag Menschenhandel oder Missbrauch von Minderjährigen strafbewehrt zu regeln. Es war und ist unzweifelhaft, dass diese Auswüchse strafrechtlich zu verfolgen sind. Mit dem Prostitutionsgesetz soll die freiwillige und selbstbestimmte Prostitution reguliert werden. Für das Gewerbe Prostitution bestehen allerdings keine Erlaubnispflicht, keine Auflagen und Reglementierungen. Es unterscheidet sich daher grundlegend von anderen beruflichen Tätigkeiten (vgl. Hunecke, Das Prostitutionsgesetz und seine Umsetzung, S.356-358, S.396).

Es existieren wenig verlässliche Daten in diesem Bereich. So ist weitgehend unbekannt, wie viele freiwillig tätige Prostituierte es in Deutschland tatsächlich gibt. In der überwiegenden Mehrzahl handelt es sich bei den Prostituierten um Frauen. Der Verein Hydra, ein aus der sog. Hurenbewegung entstandener Selbsthilfeverein, spricht von einer Gesamtzahl von ca. 400.000 Prostituierten; der Unternehmerverband Erotikgewerbe Deutschland (UEGD) nimmt an, dass ungefähr 220.000 davon in Bordellen und bordellähnlichen Betrieben tätig sind. Die Zahl der freiwillig tätigen Prostituierten kann lediglich grob geschätzt werden, auch ist von einer hohen Dunkelziffer auszugehen.

Eine bundesweite Berufs- oder Interessenvertretung der Prostituierten besteht nicht, es gibt lediglich lokale Vereine und Institutionen, die (Selbst-)Hilfe anbieten. Gleichwohl sind die Unternehmer (Bordellbetreiber) in Teilen im UEGD organisiert.

## Drucksache 17/2222 Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode

Die anlässlich des Berichts der Bundesregierung (BT-Drs. 16/4146) von 2007 erfolgte Evaluation ergab, dass nur 1% der Prostituierten einen Arbeitsvertrag hatten, 87% krankenversichert waren, davon allerdings 93% nicht als Prostituierte. Lediglich 47% verfügten über eine Rentenversicherung oder anderweitige private Altersvorsorge. Kriminalitätsmindernde Effekte durch das Prostitutionsgesetz waren nicht nachweisbar. Anhaltspunkte, dass sich diese Situation spürbar verändert hat, liegen nicht vor.

Aufgrund zahlreicher Berichte, Untersuchungen und Gespräche wurde festgestellt, dass die persönlichen Lebensverhältnisse der Prostituierten stark hinsichtlich des Alters, des Familienstandes und des Vorhandenseins von Kindern variieren. Auch die Arbeitsorte sind unterschiedlich, so wird die Dienstleistung etwa in Bordellen, bordellähnlichen Betrieben, sog. Modellwohnungen oder auf dem Straßenstrich erbracht. Mit der Tätigkeit scheint regelmäßig (ca. alle 6 Wochen) ein häufiger Wechsel des konkreten Arbeitsplatzes verbunden. Die freiwillig tätigen Prostituierten wünschten Respekt und Anerkennung für ihre Tätigkeit und lehnten für sich eine Opferrolle ab. Auch bestünde ein formuliertes Bedürfnis nach kompetenter Beratung.

Im Zuge der EU-Osterweiterung hat sich der Markt gravierend verändert. Gerade in den größeren Städten ist die Mehrzahl der Prostituierten mittlerweile osteuropäischer Herkunft (insbesondere aus Bulgarien und Rumänien). Im Gegensatz zu anderen Gewerbebranchen wie z.B. dem Baugewerbe wurde es aber versäumt, die Beschäftigung osteuropäischer EU-Bürgerinnen und Bürger in der Prostitution zu regulieren. Dies führte im Ergebnis zu einem massiven Preisverfall und dem Wiederaufleben von Praktiken, die zuvor in Deutschland von den meisten Prostituierten nicht mehr angeboten wurden (z.B. Geschlechtsverkehr ohne Kondom). Eine besondere Schwierigkeit wird auch darin gesehen zu erkennen, ob Prostituierte freiwillig und selbstbestimmt tätig sind oder Opfer von Menschenhändlern wurden.

Bei der Frage der Regulierung der Prostituierten sind neben den Prostituierten, die keine homogene Gruppe darstellen, auch die Betreiber von Prostitutionsstätten (Bordellbetreiber) verstärkt in den Blick zu nehmen, da sie wesentliche Adressaten des Prostitutionsgesetzes sind. Während die reine Vermittlung von Prostituierten seit 2002 nicht mehr strafbewehrt ist, bestehen gleichwohl einige Regelungen, die Bordellbetreiber beachten müssen. Und mit einer evtl. Einführung von verstärkten Kontrollmöglichkeiten, wird eine Aufklärung der Bordellbetreiber über ihre Rechte und Pflichten umso notwendiger. Hierzu plant der Unternehmerverband Erotikgewerbe Deutschland (UEGD) nach eigenen Angaben ein Modellprojekt zur Vermittlung der für den Betrieb von Prostitutionsstätten erforderlichen Sach- und Rechtskunde.

### **3. Situation in Schleswig-Holstein**

Über die Situation der Prostituierten in Schleswig-Holstein liegen nur in Teilbereichen des Berichtsauftrages verlässliche Erkenntnisse und Daten vor. Diese werden nachfolgend dargelegt.

Entsprechend der bundesweiten Situation kann auch in Schleswig-Holstein nur geschätzt werden, wie viele Prostituierte tätig sind. Ausgehend von den Zahlen auf Bundesebene könnten ca. 14.000 Personen im Land als Prostituierte tätig sein.

Unter der entsprechenden Gewerbekezziffer werden in Schleswig-Holstein zurzeit insgesamt 107 Personen als selbständig tätige Prostituierte steuerlich geführt. Es ist davon auszugehen, dass darüber hinaus eine unbekannte Anzahl von Personen steuerlich unter den Gewerbekezziffern für „sonstige Dienstleistungen, Massagepraxen, Saunabetriebe“ geführt werden.

Es gibt landesweit rund 100 Bordelle oder bordellähnliche Betriebe und ca. 300 Modellwohnungen. Die Bordelle konzentrieren sich hauptsächlich auf die Städte Flensburg, Lübeck und Kiel. Durch ihre überregionale Organisation sind nur sehr wenige Bordelle selbständig bzw. im UEGD organisiert.

Jede Institution, die einen Zugang zur Prostitution hat, sieht diese aus einer speziellen Perspektive heraus. Diese verschiedenen Blickwinkel unterscheiden sich häufig erheblich. Im Nachfolgenden werden einige dieser Blickwinkel näher beleuchtet.

Prostitution aus der Sicht der Polizei: Die Anzahl bzw. Häufigkeit polizeilicher Überprüfungen ist regional unterschiedlich ausgeprägt. Die Prüf- und Kontrolldichte ist maßgeblich abhängig von den Anlässen sowohl gefahrenabwehrender als auch strafverfolgender Art.

Im Rahmen der Bekämpfung des international organisierten Menschenhandels zum Nachteil nigerianischer Frauen wurde 2010 und 2011 jeweils ein bundesweiter Kontrolltag durchgeführt. Ziel der bundesweiten Kontrolltage war es, Opfer von Menschenhandel aus Westafrika zu identifizieren und Hinweise auf Menschenhändler zu erlangen. Bei den Kontrolltagen ergab sich in Schleswig-Holstein kein Anfangsverdacht wegen Menschenhandels.

Anlassunabhängige Prüfungen setzen die Duldung bzw. Freiwilligkeit der Adressaten voraus. Im Allgemeinen kann bei anlassunabhängigen Prüfungen festgehalten werden:

- die Prüfungen erfolgen mit dem Ziel, bei den Prostituierten Vertrauen zur Polizei aufzubauen, Hemmschwellen abzubauen und die Anzeigebereitschaft zu erhöhen, falls die Prostituierten Opfer von Zuhälterei, Menschenhandel oder anderer Straftaten sind
- bei potentiellen Opfern aus dem osteuropäischen Raum sind Schwierigkeiten im Hinblick auf die Kooperationsbereitschaft gegenüber Polizei und Beratungsstellen festzustellen. Ihre Aussagebereitschaft ist aus Angst vor Strafbarkeit gering, auch bestehen Ängste hinsichtlich des Wohlergehens von Angehörigen im Heimatland.

Im Ergebnis kann seitens der Polizei festgehalten werden, dass

- das Prostitutionsgesetz bislang nicht zur spürbaren Verringerung der einschlägigen Milieukriminalität geführt hat, da es vorrangig darauf ausgerichtet ist, die soziale Stellung von Prostituierten zu verbessern
- das Kernproblem nach wie vor der äußerst schwer zu erlangende Personalbeweis für die Führung erfolgreicher Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels ist.

**Drucksache 17/2222**Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode

Menschenhandel wird in Schleswig-Holstein je nach Ausprägung des Deliktes oder der Täterschaft im Rahmen der abgestuften Spezialität bei den Kriminalpolizeistellen, den Bezirkskriminalinspektionen oder in Fällen organisierter, ggf. länderübergreifender Kriminalität vom Landeskriminalamt bearbeitet. Bei der Bezirkskriminalinspektion Kiel und bei der Kriminalpolizeistelle Lübeck besteht zusätzlich eine spezielle „Ermittlungsgruppe Milieu“. Im Landeskriminalamt (LKA) ist die Zentralstelle Menschenhandel eingerichtet, die alle relevanten Informationen und Erkenntnisse koordiniert und steuert. Die seit 2005 beim LKA (Sachgebiet 211) angebundene gemeinsame Auswertestelle Schleusung/Menschenhandel/illegale Beschäftigung (ASMiB), die aus den Kooperationspartnern Landespolizei, Bundespolizei und Zoll zusammengesetzt ist, bündelt die behördenübergreifenden Erkenntnisse und Kompetenzen zur Unterstützung eines ganzheitlichen Bekämpfungsansatzes.

Prostitution aus der Sicht der Justiz: Die Befragung der Staatsanwaltschaften des Landes hat ergeben, dass eine Veränderung ihrer Tätigkeit auf Grund des Prostitutionsgesetzes nicht erkennbar ist. Daraus kann der Schluss gezogen werden, dass die Regelungen des Prostitutionsgesetzes, insbesondere die strafrechtlichen Änderungen, aus Sicht der Staatsanwaltschaften des Landes nicht zu einer Erschwerung der Strafverfolgung geführt haben.

Der Leitende Oberstaatsanwalt in Kiel berichtet, dass organisatorisch eine gesonderte Abteilung, die Ermittlungsgruppe Milieu (EG Milieu), bei der Polizeidirektion Kiel geschaffen worden sei, die eine enge Zusammenarbeit mit anderen Behörden und gemeinnützigen Organisationen pflege (verschiedene Ämter der Stadt Kiel, Finanzverwaltung, Frauenschutzorganisationen). Die Verfolgung von Straftaten „wider die sexuelle Selbstbestimmung“ im Zusammenhang mit Prostitution und Menschenhandel hat sich nach Einschätzung des Leitenden Oberstaatsanwalts nicht verändert. Insbesondere sei auch nicht feststellbar, dass Prostituierte in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen tätig seien. Veränderungen hätten sich jedoch auf Grund des EU-Beitritts zahlreicher osteuropäischer Länder ergeben, da Staatsangehörige aus diesen Ländern nunmehr einen aufenthaltsrechtlichen Status hätten.

Konkrete Fallzahlen können nur zu den Milieustrafaten im engeren Sinne benannt werden. Szenetypische Begleitkriminalität wie z.B. Erpressung, Körperverletzung, Bedrohung, Scheinehe, Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, Verstöße gegen das Waffen- und Betäubungsmittelgesetz sowie Schleusungs- und Fälschungsdelikte lässt sich nur separat ohne Nachweis des Bezugs zur Prostitution darstellen und muss daher wegen fehlender Erfassungsmodalitäten vernachlässigt werden.

**Fallzahlen in Schleswig-Holstein zum Bundeslagebild Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung**

<b>Jahr</b>	<b>Anzahl der Verfahren in Schleswig-Holstein</b>
2000	5
2001	7
2002	9



2003	20
2004	9
2005	4
2006	6
2007	7
2008	6
2009	15
2010	10

Zahlen der polizeilichen Kriminalstatistik: Ausbeutung von Prostituierten gem. § 180a StGB und Zuhälterei gem. § 181 a StGB

<b>Jahr</b>	<b>180a StGB</b>	<b>181a StGB</b>
1993	14	19
1994	13	9
1995	17	9
1996	21	16
1997	7	11
1998	16	14
1999	20	7
2000	18	8
2001	32	10
2002	10	4
2003	4	8
2004	5	2
2005	4	4
2006	2	5
2007	1	4
2008	4	10
2009	0	4
2010	1	6

Die Justiz verweist exemplarisch auf die in Anlage 1 angehängten Daten aus der Strafverfolgungsstatistik „Verurteilte in Schleswig-Holstein 2002-2010“ betreffend § 180a, 180b Absatz 1, 181a, 184e, 184f und 232 des Strafgesetzbuches. Inwieweit die dort abgebildeten Entwicklungen im Zusammenhang mit der Einführung des Prostitutionsgesetzes stehen, kann ohne weitere Evaluierungen nicht beurteilt werden.

Prostitution aus Sicht der Steuerverwaltung: Im Rotlichtmilieu wurden und werden insbesondere durch die vier Steuerfahndungsstellen des Landes Prüfungen durchgeführt. Häufig geschieht dies in Zusammenarbeit mit anderen Behörden, wie z.B. Polizei oder Zoll (Finanzkontrolle Schwarzarbeit – FKS). Seit 2008 werden außerdem vermehrt in unregelmäßigen Abständen Aufsichtsprüfungen im Sinne des § 208 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3

## Drucksache 17/2222 Schleswig-Holsteinischer Landtag – 17. Wahlperiode

Abgabenordnung(AO) durchgeführt. Insgesamt waren dies in den Jahren 2008 – 2010 439 Fälle. Zu erwähnen ist insbesondere die von der Servicestelle Steueraufsicht koordinierte, landesweit und zeitgleich durchgeführte Aufsichtsprüfung durch die Steuerfahndungsstellen im November 2009. Im Rahmen dieser Aktion wurden insgesamt 78 „Betriebe“ (Modell-Wohnungen, Bordelle) aufgesucht. Die Personalien von 133 Prostituierten und 15 Betreibern bzw. Vermietern wurden erhoben. Die angetroffenen Personen wurden befragt und auf ihre steuerlichen Pflichten hingewiesen. Dabei wurden (inzwischen in 15 Sprachen vorliegende) Flyer an die Prostituierten verteilt, die grundlegende Informationen zur „Besteuerung sexueller Dienstleistungen“ enthalten. Neben dem genannten Flyer für die Prostituierten wurde im Dezember 2009 ein Merkblatt für die Betreiber und Vermieter zur Besteuerung von Betrieben und Wohnungen im Rotlichtmilieu aufgelegt, das bei Prüfungen herausgegeben wird.

Das in einigen anderen Ländern angewandte sog. Düsseldorfer Verfahren, wird in Schleswig-Holstein **nicht** praktiziert. Es sieht vor, dass der Vermieter/Bordellbetreiber für die in seinen Räumen tätigen Prostituierten eine Pauschale, die zwischen 10 und 30 € pro Arbeitstag beträgt, einbehält und als Vorauszahlung an das Finanzamt abführt. Diese Vorauszahlung dient als pauschale Steuererhebung zur Einkommen-, Umsatz- und teilweise auch zur Gewerbesteuer. Die Teilnahme an diesem Verfahren ist freiwillig und basiert auf einer landesspezifischen Vereinbarung zwischen Finanzamt bzw. Steuerfahndungsstelle und dem Vermieter/Bordellbetreiber oder der Prostituierten. Sie entbindet die Prostituierten (grundsätzlich) nicht von der Verpflichtung zur Abgabe von Steuererklärungen.

Die Steuerfahndungsprüfungen im Rotlichtmilieu (Prostituierte, Bordellbetreiber, Vermieter) führten zu folgenden steuerlichen Festsetzungen in Euro:

<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
351.000	167.800	857.600	866.200	470.800	671.100	695.900	393.200

Es liegen keine Erkenntnisse darüber vor, ob und ggf. in welcher Höhe diese Steuern (nicht) gezahlt wurden.

Prostitution aus der Sicht der Gewerbeämter: Die im Jahr 2002 erfolgte Legalisierung der Prostitution hat auf die gewerberechtliche Behandlung von Prostitutionsstätten keinerlei Auswirkungen gehabt. Nach wie vor werden Prostitutionsstätten als Gewerbe lediglich angezeigt. Dementsprechend gibt es weder Überprüfungen noch sonstige (veränderte/neue) Aktivitäten seitens der Gewerbeämter.

Prostitution aus der Sicht der Gesundheitsämter: Mit Inkrafttreten des Infektionsschutzgesetzes 2001 wurden in § 19 die notwendigen Regelungsinhalte des Gesetzes zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten aufgenommen. Diese zielen auf Aufklärung und Beratung sowie die Bereitstellung von Hilfsangeboten ab. Hintergrund der Regelungsinhalte (Beratungsangebot hinsichtlich sexuell übertragbarer Krankheiten) war die Erkenntnis aus medizinischen und sozialwissenschaftlichen Untersuchungen, dass die generelle Ausübung von Zwang, namentlicher Erfassung und polizeilicher Kontrolle dazu führen kann, dass Personen mit Geschlechtskrankheiten ärztliche Kontakte und damit Behandlungsmöglichkeiten meiden. Die Gesundheitsämter bieten gemäß § 19

Infektionsschutzgesetz im Rahmen der HIV/AIDS und STD (sexuell übertragbare Erkrankungen)-Sprechstunden anonyme Beratung und Blutuntersuchungen auch für Prostituierte an. Da es sich um anonyme Angebote handelt ist oftmals nicht bekannt, ob die ratsuchenden Prostituierte sind. Zum Teil wird zusätzlich ein Impfangebot (Hepatitis B) vorgehalten und kostenlos geimpft.

Aufsuchende Tätigkeiten z. B. in Bordellen oder Modellwohnungen finden in Kiel, Lübeck und Flensburg statt und werden teilweise auch mit einem Impfangebot verknüpft. Während die meisten deutschen Prostituierten krankenversichert sind, sind Migrantinnen dies in der Regel nicht. Häufig sind sie nur kurz in Deutschland und versorgen sich mit Medikamenten ihres Herkunftslandes.

Die Inanspruchnahme der Beratungs- und Untersuchungsangebote durch Prostituierte ist –soweit bekannt ist, dass es sich um Prostituierte handelt- überwiegend gering bzw. rückläufig, was u.a. mit Veränderungen auf dem Prostitutionsmarkt erklärt wird. Wegen der zunehmenden Zahl an Wohnungsprostituierten / Modellprostituierten gibt es nur wenige Betreiber, die für die Gesundheitsämter als Ansprechpartner dienen können. In den Wohnungen werden überwiegend Frauen angetroffen, die sich nur kurzzeitig in der Stadt aufhalten und Kontakte z. B. zu Gesundheitsämtern in Bremen oder Hamburg haben, wo sie sich untersuchen lassen. Es können nicht alle Wohnungen regelmäßig besucht werden. Eine Weitervermittlung zur ärztlichen Behandlung und zu anderen Hilfen ist grundsätzlich nur möglich, wenn eine Vertrauensbasis geschaffen wurde. Durch die hohe Fluktuation in den Wohnungen ist dies nur erreichbar, wenn jede Woche zur gleichen Zeit dieselben Personen die aufsuchende Beratung durchführen. Wenn es gelingt, Kontakt zu einer Wohnungsbetreiberin herzustellen, können bei Bedarf auch Kontaktdaten des Gesundheitsamts an die Prostituierten weitergegeben werden.

Probleme ergeben sich durch die Kommunikation bei verschiedenen osteuropäischen Nationalitäten (sprachliche Barrieren) und durch den o.g. häufigen regionalen Wechsel der Prostituierten. Um Sprachschwierigkeiten entgegenzutreten, gibt es z.B. einen flyer, in dem alle relevanten Informationen enthalten sind, der in zehn unterschiedlichen Sprachen abgefasst ist. Darüber hinaus werden aktuell Überlegungen angestellt zum Einsatz von Sounddateien in den einschlägigen Sprachen über Mobiltelefone.

Prostitution aus der Sicht der Beratungseinrichtungen: Die Gesundheitsämter sind mit anderen Institutionen vernetzt und verweisen für weitergehende Fragen der Prostituierten, die über gesundheitliche Belange hinausgehen, zu "contra", der Fachstelle gegen Frauenhandel in Schleswig-Holstein und z. B. an die Frauenhelpline oder stellen Kontakt zu anderen Beratungseinrichtungen her. Durch intensive Vernetzung unterschiedlicher Einrichtungen kann die Arbeit weiterentwickelt und verbessert werden. Konkrete Hilfen für die Frauen können dann auf kurzen Wegen organisiert werden. Als Voraussetzung dafür wird angeführt, dass die Organisation in einer Hand liegt. Es wird darauf hingewiesen, dass die Zuständigkeiten durch verschiedene Ansprechpartner gerade Frauen aus anderen Ländern oftmals sprachlich und organisatorisch überfordern.

Die Beratungsangebote konzentrieren sich auf die Opfer von Menschenhandel. Es gibt für freiwillig und selbstbestimmt tätige Prostituierte keine weiteren Beratungsangebote (Einstiegs- und Ausstiegsberatung) in Schleswig-Holstein.

### **3. Ausblick und Bewertung**

Das Prostitutionsgesetz hat dazu geführt, dass die Prostitution nicht mehr als sittenwidrig angesehen wird, so dass Prostituierte einen einklagbaren Anspruch auf Bezahlung haben und legale sozialversicherungspflichtige Arbeitsverhältnisse gründen können. In der Praxis werden diese Optionen jedoch – wie die dargelegten Daten aufzeigen - kaum wahrgenommen. Die Gründe hierfür sind nicht bekannt, könnten aber in der weiterhin bestehenden gesellschaftlichen Stigmatisierung von Frauen und Männern, die sich prostituieren, bestehen.

Auch ist die erhoffte kriminalitätsmindernde Wirkung im Zusammenhang mit dem Prostitutionsgesetz nicht eingetreten. Und schließlich hat die Legalisierung der Prostitution weder zu einer öffentlichen Debatte noch zu einer spürbaren verbesserten gesellschaftlichen Akzeptanz von Prostituierten geführt.

Die wesentlichen Zielsetzungen des Prostitutionsgesetzes sind damit im Ergebnis nicht erreicht worden, auch wenn unbestritten, die Abkehr von der Bewertung eines sittenwidrigen Rechtsgeschäfts und die Eröffnung geordneter bzw. sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse dem Phänomen Prostitution in einer modernen aufgeklärten Gesellschaft entspricht.

Festzustellen ist, dass verlässliche Erkenntnisse und Daten im Themenfeld Prostitution kaum vorliegen. Dafür bestehen phantasie- oder mediengeprägte Vorstellungen, die nicht unbedingt den realen Verhältnissen entsprechen. Ein unbefangener Umgang mit Prostitution scheint nur schwer möglich zu sein. Umso notwendiger ist es, belastbare Kenntnisse über die konkrete Situation von Personen, die unmittelbar oder mittelbar mit der Prostitution ihren Lebensunterhalt sichern, zu erlangen.

Der mit dem Prostitutionsgesetz beschrittene Weg bedarf der konsequenten Weiterentwicklung. Die Landesregierung Schleswig-Holstein hat sich bereits mehrfach z.B. auf der GFMK, IMK und im Bundesrat für eine stärkere Reglementierung der Prostitution ausgesprochen. Sie hat sich damit für verbesserte Bedingungen der selbstbestimmten Prostitution eingesetzt und zugleich die Weiterentwicklung der Maßnahmen gegen Menschenhandel und Zwangsprostitution eingefordert.

Bevor landesrechtliche Regelungen geschaffen würden, muss eine genaue Bestandsaufnahme der Prostitution in Schleswig-Holstein erfolgen. Gerade hier im Land herrscht ein großes Dunkelfeld. Dies ist zum einen in der überregionalen Organisation, die besonders in Schleswig-Holstein durch Rockergruppen dominiert ist, und zum anderen in der hohen Anzahl von sog. Modellwohnungen und der damit verbundenen starken Vereinzelung der Prostituierten begründet. Beides verhindert, dass etwa die Zahl der Prostituierten noch ihre konkrete Situation hinreichend bekannt bzw. vertreten wird. Anders ist etwa die Situation in Städten oder Ländern mit einer hohen Anzahl von frei betriebenen und organisierten Bordellen oder einer eigenständigen Interessenvertretung der Prostituierten.

Auch die Geschlechterperspektive darf nicht außer Acht gelassen werden, da der weitaus größte Teil der Prostituierten weiblich ist und nahezu alle Kunden (auch bei männlichen Prostituierten) sowie die Mehrheit der Bordellbetreiber männlich sind.

Trotz der auch von der Landesregierung befürworteten Legalität der Prostitution, stellt die Prostitution nicht ein Gewerbe wie jedes andere dar. Da die Grenzen zwischen der freiwilligen und selbstbestimmten Prostitution und der aufgrund einer Abhängigkeit ausgeführten Tätigkeit fließend und häufig nicht erkennbar sind, sollte möglichst vielen Prostituierten ein Ausstieg aus der Prostitution erleichtert werden. Dazu bedarf es qualifizierter Beratung. Diese sollte es aber ebenfalls für den Einstieg geben, wenn sich Frauen oder Männer freiwillig diese Tätigkeit aussuchen, damit sie über ihre Rechte und Pflichten aufgeklärt werden. Diese Aufklärung wäre ebenso für die Bordellbetreiber vonnöten, da es hier ebenfalls häufig an sachgerechtem Wissen fehlt.

Aus Sicht der Landesregierung spricht daher vieles dafür, nicht einen singulären Landesweg zu wählen, sondern sich vielmehr konsequent für ein abgestimmtes Vorgehen auf Bundes- und Länderebene weiter einzusetzen. Die Landesregierung wird entsprechend die Diskussion in den Ländern und auf Bundesebene zur Schaffung eines neuen Gesetzes zur Regelung der Prostitution weiter aufmerksam beobachten und unterstützen.

Anlage 1 des Berichts

Verurteilte in Schleswig-Holstein 2000-2010

Straftatenverzeichnis-Nr. (STV-Nr.) - Straftat		2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
1192 StGB § 180 a Ausbeutung von Prostituierten*	m	0	0	0	0	0	0	0	2	1	4	3
	w	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1
	i	0	0	0	0	1	0	0	2	1	5	4
1193 Menschenhandel; Einw.zw. Prosto.o.vornh. Sex.Handl. 180b Abs.1	m					0	0	0	0	0	0	1
	w					0	0	0	0	0	0	0
	i					0	0	0	0	0	0	1
Einw. zw. Prost.i.k. Ausl.Spez.Hilf.o.u. 21J. 180b Abs.2**	m					0	0	0	0	0	0	0
	w					0	0	0	0	0	0	0
	i					0	0	0	0	0	0	0
1205 StGB § 184 e Ausübung der verbotenen Prostitution	m	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	w	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	i	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1206 StGB § 184 f Jugendgefährdende Prostitution	m	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
	w	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	i	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
1260 StGB § 232 Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ***	m	1	3	3	3	0						
	w	3	1	0	0	0						
	i	4	4	3	3	0						
1196 StGB § 181 a Zuhälterei	m	1	0	1	1	2	1	0	1	1	0	5
	w	0	0	1	0	0	0	0	0	2	1	1
	i	1	0	2	1	2	1	0	1	3	1	6
2 StGB §§ 174 bis 184 f Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung	m	221	249	258	282	289	297	296	283	244	218	198
	w	0	1	2	3	4	3	4	4	4	4	5
	i	221	250	260	285	293	300	300	287	248	222	203

\*2000-2001: Bezeichnung lautet Förderung der Prostitution § 180a StGB

\*\*Erhebung bis 2006

\*\*\* Erhebung seit 2006

Die Daten sind der Strafverfolgungsstatistik entnommen.