

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des Menschenhandels und Überwachung von Prostitutionsstätten - BT- Drucksache 17/13706**

### **1. Vorbemerkung**

Die vorliegende Stellungnahme beurteilt den BT-Entwurf aus Sicht der Ermittlungspraxis. Dabei sind Erfahrungen aus 20 Jahren kriminalpolizeilicher Tätigkeit des Verfassers bei der Bekämpfung des Menschenhandels und Überwachung der Prostitution eingeflossen.

Die Ausführungen beschränken sich im Wesentlichen auf den vorliegenden Gesetzesentwurf. Die generelle Problematik im Bereich Prostitution und Menschenhandel, die mittlerweile auf verschiedensten Ebenen vielfach diskutiert wurde und hinlänglich bekannt ist, wird deshalb nur ansatzweise thematisiert.

### **2. Allgemeine Bemerkungen**

Die Bedingungen für Prostituierte haben sich seit 2001 insbesondere wegen diverser rechtlicher Änderungen deutlich verschlechtert. Unstrittig ist mittlerweile, dass es einen dringenden Regelungsbedarf gibt, einmal um dem immer mehr um sich greifenden Phänomen Menschenhandel wirksam begegnen zu können, und zum anderen, um die Prostituierten in ihren Lebensverhältnissen allgemein besserstellen zu können. Eine erfolgversprechende Lösung ist nur mittels eines ganzheitlichen und abgestimmten Maßnahmenpaketes zu erreichen.

Gegenwärtig ist keine umfassende Regelung in Sicht. Deshalb ist jeder noch so kleine Schritt der Sache nützlich. Aus dieser Sicht ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass mit dem hier vorliegenden Gesetzentwurf der Problembereich Prostitution/Menschenhandel überhaupt behandelt wird und die Problemlösung in Gang kommt, wengleich deutlich gemacht werden muss, dass dieser Entwurf kaum positiven Einfluss auf das Hauptproblem, den Menschenhandel und die missliche Situation, der Prostituierte hierzulande ausgesetzt sind, haben wird.

Positiv ist, dass der Entwurf sowohl Aspekte zum Menschenhandel wie auch zur (normalen) Prostitution behandelt. Beide Bereiche sind eng verbunden und gehören gemeinsam geregelt. Man kann die Prostitution nicht vernünftig regeln ohne auch Belange des Menschenhandels und der Zuhälterei mit zu berücksichtigen.

### **3. Änderungen des Strafgesetzbuchs**

Die Strafandrohung bei Taten zum Nachteil Minderjähriger wird durch den Entwurf zwar erhöht, substantiell erfährt gerade der § 232 StGB jedoch keine Änderung, so dass die bekannte Anwendungs- und Beweisführungsproblematik unverändert bleibt. Angesichts der großen Gesamtzahl von Menschenhandelsopfern (sowohl die statistisch erfassten, also erkannten Opfer, wie auch die prognostizierten Opfer im Dunkelfeld) sind minderjährige Opfer deutlich unterrepräsentiert. In der Praxis sind sie eher eine Randerscheinung. Für die große Masse der Zwangsprostituierten ändert sich also nichts.

Die angedachte Erweiterung des § 233 StGB um die Bereiche Bettelerei, strafbare Handlungen und Organentnahme wird den Anwendungsbereich dieser Vorschrift sicherlich etwas erweitern, doch die grundsätzliche Schwierigkeiten in der Beweisführung insbesondere im Hinblick auf das Merkmal „**Zwangslage**“ werden auch hier nicht ausgeräumt.

### **4. Änderung der Gewerbeordnung**

Während die Änderungen im StGB zumindest eine kleine, wenn auch im Alltag kaum spürbare positive Wirkung haben könnten, hätte die angedachte Verankerung von Prostitutionsbelangen in der Gewerbeordnung (GewO) in verschiedener Hinsicht negative Auswirkungen. Es wäre richtungsweisend, allerdings in die falsche Richtung.

Zunächst: Es wird im Entwurf nicht deutlich, was mit dem **Betrieb von Prostitutionsstätten** letztlich gemeint ist. Es gibt Bordelle, die lediglich als gewerbliche Zimmervermietung firmieren, also grundsätzlich nur die Räumlichkeiten zur Prostitutionsausübung zur Verfügung stellen, eine Tagesmiete für ein Zimmer in Rechnung stellen und keinen Einfluss (inoffiziell in der Praxis aber oft sehr wohl) auf die Arbeitsumstände der Frauen nehmen, also keine Preise, Arbeitszeiten, Verhaltensregeln oder ähnliches vorschreiben. Daneben existieren auch Bordelle, die als „Wellness-Dienstleister“ auftreten und deren Betreiber auch wie Arbeitgeber von de facto abhängig beschäftigten Prostituierten agieren, wie es das ProstG auch ausdrücklich ermöglicht hat. Insoweit fehlt hier die begriffliche Trennschärfe.

Die Ausklammerung von „**rein privaten Räumlichkeiten**“ ist nicht nachvollziehbar, zumal ein hoher Anteil der Prostituierten gerade nicht in großen Bordellen, FKK-Clubs usw. tätig ist, sondern von der Außenwirkung her in teils mehr, teils weniger beworbenen oder auch anonymen Objekten, Appartements, Wohnungsbordellen etc. arbeitet. In den drei größten bayerischen Städten München, Nürnberg und Augsburg sind z.B. deutlich weniger als die Hälfte der Prostituierten in typischen Bordellen, Laufhäusern oder Clubs mit einschlägiger Außenwirkung wie beispielsweise einer eindeutigen Lichtreklame tätig. Die Mehrzahl arbeitet in unterschiedlich diskret gestalteten Bereichen. Es würde sich hier das Problem der Abgrenzung ergeben, welche Objekte (z.B. mit welcher Ausgestaltung oder ab welcher Anzahl von Prostituierten) unter § 38 GewO fallen würden. Umsetzungsprobleme wären hier sicherlich vorprogrammiert.

Falls ein Teil der Prostitutionsobjekte wie geplant herausgenommen bliebe, wäre sicherlich eine Verlagerung der Szene in diesen dann nicht regulierten Bereich zu erwarten.

Eine **Prüfung der Zuverlässigkeit** von Bordellbetreibern wäre grundsätzlich zu begrüßen. Sie wäre aber nur sinnvoll im Rahmen eines abgestimmten Gesamtkonzepts. Als Einzelmaßnahme ist sie jedoch wenig geeignet positive Effekte zu erzielen. Bereits jetzt werden viele Bordellbetriebe offiziell von polizeilich unauffälligen Strohpersonen geführt, während als tatsächliche Entscheidungsträger typische Milieupersonen, oft mit entsprechender krimineller Potenz und Vergangenheit, im Hintergrund agieren. Manchmal sind diese Personen sogar offiziell als Hausmeister oder Hilfskraft (im eigenen Betrieb) beschäftigt, um die ständige Anwesenheit im Objekt rechtfertigen zu können. Ohne flankierende Maßnahmen wäre eine solche, zwar gut gemeinte Regelung faktisch wirkungslos, weil sie noch stärker als bisher unterlaufen würde.

Der dringende Regelungsbedarf im Prostitutionswesen ist zwischenzeitlich unbestritten, kontrovers diskutiert wird jedoch, in welcher Rechtsvorschrift diese Regelungen verortet werden sollen. Im Klartext: Ist die GewO der richtige Rahmen für Prostitutionsregelungen? Damit steht man vor einer grundlegenden Weichenstellung für die Zukunft.

Ich warne entschieden davor, dass die **Prostitution in der GewO** geregelt werden soll. Das wäre ein völlig falsches Signal. So regelt der § 38 GewO beispielsweise vornehmlich die Zuverlässigkeit der Vermittler von hochwertigen Konsumgütern. Mit der dem § 38 GewO wesensfremden Erweiterung auf den Betrieb von Prostitutionsstätten würde zwangsläufig suggeriert, dass Frauen, die die Prostitution ausüben, keine schützenswerte Personen, sondern eine luxuriöse Handelsware sind. Das widerspräche allen Menschenrechtsbelangen und darf deshalb nicht sein.

Generell sehe ich keinerlei Notwendigkeit für eine Regelung von Prostitutionsbelangen in der GewO. Es gibt schon jetzt viele Erwerbsbereiche, die außerhalb der GewO in separaten Bestimmungen geregelt sind, wie z.B. die freien Berufe, das Gesundheitswesen, der künstlerische Bereich usw. Das gibt den Raum für spezielle, der jeweiligen Branche angepasste Bestimmungen. Auf diesem Weg könnte auch das Prostitutionswesen mit all seinen Ausprägungen spezifisch geregelt werden, anstatt es zwanghaft in die GewO zu pressen.

Eine eigenständige Bestimmung würde auch nochmals deutlich machen, dass die Prostitution **eben kein Job wie jeder andere** ist und einer schleichenden Bagatellisierung der Prostitutionsproblematik, wie sie bei einer Verankerung im Gewerberecht zu befürchten wäre, entgegenwirken. Glücklicherweise gibt es bei dieser Frage zwischenzeitlich keine ernst zu nehmenden Gegenpositionen mehr. Wäre Prostitution ein normaler Beruf, bräuchte man im Übrigen nicht über Ausstiegshilfen diskutieren, sondern könnte Ausbildungsbestimmungen andenken.

Wichtige Aspekte sind auch die speziellen Verhältnisse und die Beteiligten im Prostitutionswesen. Die Prostitution war schon immer von **hochkriminogenen Begleitfaktoren** umgeben und daran wird sich auch nichts ändern. Mit einer Zuständigkeitsübertragung auf die GewO werden aus kriminalitätsbehafteten Zuhältern, Halbwelttypen als Bordellbetreiber, Angehörige von Rockergruppierungen und ähnlichen Vertretern dieser Szene nicht automatisch brave Geschäftsleute, die sich beispielsweise einen Betriebsrat für ihr Unternehmen wünschen. Diesem naiven Irrglauben war man schon bei der Einführung des Prostitutionsgesetzes erlegen.

Es ist weder vorstellbar noch wäre es tatsächlich umsetzbar, dass statt wie bisher die Polizei künftig Angestellte des Gewerbeamtes – der dann zuständigen Behörde – gem. § 29 GewO Bordellkontrollen durchführen und ggf. Missstände aufdecken. Dazu sind Eingriffsrechte wie Identitätsfeststellung, Überprüfungsmöglichkeiten, taktische und personelle Ausstattung und Eigensicherungsmaßnahmen erforderlich, die die Möglichkeiten von Mitarbeitern des Gewerbeamts weit übersteigen. Menschenhandel und damit zusammenhängende Delikte sind kein bloßes Verwaltungsunrecht, das mittels eines Bescheids, womöglich noch mit aufschiebender Wirkung, behoben werden kann, sondern es handelt sich um schwere Verbrechen. Deshalb gibt es zur Zuständigkeit der Polizei keine Alternative.

§ 29 GewO wäre ein stumpfes und untaugliches Schwert bei der Überwachung von Bordellen. Damit wird lediglich untertags das Betreten des Bordells gestattet. So könnten höchstens bauliche Standards wie Feuerlöscher oder Klimaanlage geprüft werden. Es geht hier aber nicht um Geräteausstattungen, sondern um Menschen, um mögliche Opfer von Menschenhandel oder Zuhälterei. Die Kontrolle eines Bordells umfasst wesentlich mehr, z.B. die Identitätsfeststellung aller Anwesenden. So muss festgestellt werden, ob die Ausweispapiere tatsächlich zu den Frauen passen, handelt es sich z.B. wirklich um eine Rumänin und somit um eine EU-Bürgerin, oder handelt es sich tatsächlich um eine Ukrainerin, die lediglich mit einem rumänischen Pass ausgestattet wurde. Weiter: Ist das Alter der Frau korrekt? Benutzt womöglich eine 16jährige den Pass einer 18jährigen? Sind die angetroffenen Männer im Bordell Freier oder die Zuhälter der Frauen? Besteht gegen Personen eine Fahndungsnotierung? Wer ist der tatsächliche Entscheidungsträger im Bordell?

Diese Beispiele sind nur ein kleiner Ausschnitt aus dem Gesamtumfang einer Bordellkontrolle. Sie sollen deutlich machen, dass sich die Zielrichtung einer Bordellkontrolle gänzlich vom Wesen des § 29 GewO unterscheidet. Damit dürfte auch deutlich geworden sein, dass Mitarbeiter des Gewerbeamts nicht in der Lage sind, Bordelle sachgerecht zu überprüfen. Das richtige Instrumentarium für Bordellkontrollen sind die Polizeigesetze der Länder, die allerdings teilweise nachgebessert werden müssen. Zuständig für Sicherheitsüberprüfungen in Bordellen kann aufgrund der rechtlichen, personellen und taktischen Ausstattung nur die Polizei sein.

Ungeachtet der Ankündigung, in der nächsten Wahlperiode weitere gesetzgeberische Vorschläge zur Besserstellung der Opfer zu erarbeiten, wird aus den genannten Gründen dringend davon abgeraten, die Zuverlässigkeitsüberprüfung als akute Einzelmaßnahme in der GewO zu verankern. Es steht zu befürchten, dass damit ein bestimmter Weg eingeschlagen würde, der die Umsetzung eines sinnvollen Gesamtkonzepts in einem eigenständigen Gesetz (ggf. ein neues „**Prostitutionsregelungsgesetz**“) außerhalb der GewO erschweren würde.

Überhaupt würde eine isolierte Regelung der Zuverlässigkeit keinerlei Besserstellungen für die Prostituierten, die oft gleichzeitig potentielle Menschenhandelsopfer sind, bedeuten und so keines der bekannten Probleme lösen.

## **5. Gesamtkonzept**

Entscheidend für die Situation der Frauen in der Prostitution sind die Rechtspositionen von Bordellbetreiber/Bezugsperson und Prostituierte untereinander. Hier liegt mangels einer gerechten und menschenwürdigen Regelung die Ursache für die aktuelle desolate Situation vieler Prostituierte. Solange dies nicht geändert wird, könnte auch ein als zuverlässig zertifizierter Bordellbetreiber die aktuelle Rechtslage – zum Leidwesen der Frauen – ganz legal nutzen.

Es ist hinlänglich bekannt, dass Prostituierte ihren Ausbeutern mangels vernünftiger Schutzbestimmungen ausgeliefert sind und die Verfolgungsbehörden seit der Einführung des Prostitutionsgesetzes und seiner Strahlkraft auf die Rechtsprechung große Probleme bei der Beweisführung bei Menschenhandelsdelikten usw. haben. Die früher obligatorische und ausdrücklich geschützte Dispositionsfreiheit der Frauen bei ihrer Prostitutionstätigkeit ist insbesondere durch das eingeschränkte Weisungsrecht (§ 3 ProstG) untergraben worden. Die Prostituierten können nun bei ihrer unstrittig intimen und sensiblen Tätigkeit nicht mehr selbst über ihren Körper verfügen, sondern werden fremdbestimmt. Die Direktionsbefugnis von Bordellbetreibern geht den Belangen von Prostituierten vor.

Zu diesem Aspekt verweise ich auf die Konzeption **“Prostitution – Der Augsburger Weg – Menschenwürde und Selbstbestimmung als zentrale Kriterien einer notwendigen Neuregelung“**, die dieser Stellungnahme als Anlage beigefügt ist.

Kurz zusammengefasst ist es notwendig, dass das eingeschränkte Weisungsrecht, das den Bordellbetreiber (auch den zertifizierten) autorisiert, den Prostituierten wesentliche Belange ihrer Tätigkeit wie Preisgestaltung für sexuelle Leistungen, Arbeitszeiten, Arbeitskleidung usw. vorzuschreiben, wieder abgeschafft wird. Es greift in die intimsten Bereiche der Frauen ein und ist ein Verstoß gegen die Menschenwürde.

Prostitution soll künftig ausschließlich als selbständige Erwerbstätigkeit ausgeübt werden können. Jede Einflussnahme auf die Prostituierte soll untersagt sein.

Als flankierende Maßnahmen sollten das Mindestalter von 21 Jahren und die Wiedereinführung der verpflichtenden Gesundheitsuntersuchung ebenso festgeschrieben werden wie eine Anmeldepflicht der Prostituierten und eine Erlaubnispflicht für das Betreiben einer Prostitutionsstätte. Der Tatbestand des Menschenhandels muss geändert werden, damit er anwendungsfreundlicher wird. Vor allem sollten objektive Tatbestandsmerkmale künftig für eine Verurteilung ausreichen, damit nicht die gesamte Beweislast auf der Aussage der Geschädigten liegt. Hier könnten die Regelung in Frankreich oder auch die Ausgestaltung des Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie 2011/36/EU als Anhalt dienen.

## **6. Schlußbemerkung**

Bei Diskussionen zum Themenbereich Prostitution/Menschenhandel wird die Situation der Prostituierten vereinzelt sehr angenehm beschrieben und Prostituierte berichten als Vorzeigefrauen in Interviews positiv von ihrer Tätigkeit als modernen Sex - Unternehmerinnen. Regelmäßige TV - Berichte dazu verstärken diesen Eindruck mitunter. Zwangsprostitution und Menschenhandel erscheinen hier eher als untergeordnetes Randproblem.

Dieser Eindruck täuscht über die Realität hinweg. Zweifellos gibt es selbstbestimmte Prostitution unter unternehmerischen Gesichtspunkten. Diese Art der Prostitution ist aber nicht wie es manchmal den Anschein hat, die Regel, sondern die Ausnahme. Maximal 5 – 10 % der Prostitution wird von Experten als freiwillig und selbstbestimmt eingestuft. Rund 90 % der Frauen arbeiten in der Prostitution dagegen unter Zwang, unfreiwillig, aus Notlagen heraus oder scheinfreiwillig.

Im typischen Prostitutionsalltag in Deutschland wird nicht deutsch gesprochen, hier ist die Frau weitgehend oder völlig fremdbestimmt, sie darf nur einen Bruchteil ihrer Einnahmen behalten, ist von der Außenwelt isoliert, arbeitet und wohnt im gleichen Raum, sie kennt keinen Arzt und keine Hygienestandards, ist von Tristesse gezeichnet, gibt weder TV-Interviews noch tritt sie in Talk-Shows auf.

Helmut Sporer

# Prostitution – Der Augsburger Weg

Menschenwürde und Selbstbestimmung als zentrale Kriterien einer notwendigen Neuregelung

Von Helmut Sporer

Das Prostitutionswesen hat in den letzten Jahren durch diverse gesetzliche Neuregelungen grundlegende Änderungen erfahren. So wurde im Jahr 2001 die Pflicht zu regelmäßigen Gesundheitsuntersuchungen ebenso abgeschafft wie im Jahr 2002 der strafrechtliche Tatbestand „Förderung der Prostitution“.<sup>1</sup> Neu eingeführt wurde 2002 dagegen das Prostitutionsgesetz (ProstG) mit seiner Strahlkraft auf viele Bereiche der Prostitution. Nicht unterschätzt werden darf auch die Erweiterung der EU nach Osten und Südosten zum 1.5.2004 und 1.1.2007, welche infolge der Freizügigkeitsregelungen für die Beitrittsstaaten die Prostitutionsszene, nicht zuletzt durch neue Billigkonkurrenz, stark beeinflusst hat.

In den Neuerungen sind manche gut gemeinten Ansätze zu finden, doch insgesamt haben sich die Änderungen nicht bewährt. Im Ergebnis ist die Gesamtsituation für Prostituierte heute schlechter als vor den genannten Neuregelungen.<sup>2</sup>

Unstrittig haben Prostituierte eine schwache Position auf einem schwierigen, aus vielerlei Gründen umstrittenen Terrain. Deshalb wird vereinzelt auch vorgeschlagen, die Prostitution zu verbieten oder gar abzuschaffen.<sup>3</sup> Das wäre aber völlig realitätsfern und falsch, denn Prostitution gab es schon immer und wird es immer geben, egal welche gesetzlichen oder gesellschaftlichen Regeln herrschen.

Dringend geboten ist aber eine Neuregelung dieses Bereichs, der den Betroffenen tatsächlich ein Arbeiten unter menschenwürdigen Bedingungen unter dem Schutz des Rechtsstaates ermöglicht. Dazu bedarf es klarer Regeln, die nicht nur in der Theorie überzeugen, sondern auch in der Praxis umsetzbar sind und die

Position der Prostituierten tatsächlich verbessern.

## Überlegungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Aus einer Reihe praktischer Erfahrungen vor und nach den gesetzlichen Änderungen, aus vielen Gesprächen mit den letztlich Betroffenen, nämlich den Prostituierten, und aus den Erfahrungen zahlreicher strafrechtlicher Ermittlungsverfahren entwickelten sich Überlegungen, wie sich Verbesserungen der Arbeitsbedingungen für Prostituierte erreichen lassen könnten. Diese Überlegungen wurden unter dem Begriff „Augsburger Weg“ zusammengefasst und zur Umsetzung vorgeschlagen.

## Erscheinungsformen der Prostitution

Prostitution wird von verschiedenen Frauentypen ausgeübt. Entsprechend unterschiedlich ausgeprägt sind deren Möglichkeiten, sich in ihrem Erwerbsumfeld zu behaupten. In grober Unterscheidung

lassen sich Prostituierte in drei Gruppen einordnen<sup>4</sup>:

1. Die tatsächlich **selbständigen, selbstbewussten, durchsetzungsfähigen Frauen**, die die Prostitutionstätigkeit als lukrative Verdienstmöglichkeit nutzen und als Dienstleistungsunternehmerinnen eigenorganisiert sind. Sie hatten weder unter den früheren Rahmenbedingungen, noch in der aktuell geltenden Situation Probleme mit den häufig anzutreffenden kriminellen Begleiterscheinungen im Umfeld der Prostitutionsszene. Sie sind keine Opfertypen und kommen in aller Regel ohne staatliche Hilfe bzw. polizeilichen Schutz zurecht.
2. Die **klassischen Menschenhandelsopfer, die von Dritten mit zumeist deutlich erkennbarem Zwang gegen ihren Willen in der Prostitution gehalten und ausgebeutet werden**. Werden solche Sachverhalte den Behörden bekannt, ist der weitere Ermittlungsverlauf relativ einheitlich, und insbesondere die Opferbetreuung ist inzwischen in gewissem Maße standardisiert.
3. Die **bei oberflächlicher Betrachtung scheinbar freiwillig und selbständig arbeitenden Frauen**, die auch meist in regulären Bordellen anzutreffen sind. Dazu gehören Frauen, die die Prostitution nur wegen einer finanziellen Notlage oder einer sonstigen Zwangslage begannen. Ebenso aber auch solche, die aus blinder Liebe zu einem Mann in diese Situation gerieten, nachdem sie sich dazu überreden ließen, oder diejenigen, die sich in naiver Vorstellung in Verkennung der realen Verhältnisse zu diesem Schritt entschlossen, dann aber andere, nicht erwartete und nicht akzeptable Arbeitsbedingungen vorfinden, den Schritt zurück aber

nicht mehr schaffen und sich mit ihrem Schicksal abfinden. Diese Frauen haben meist eine schwache Persönlichkeit, sind oft labil, leicht beeinflussbar und im Geschäftsleben unerfahren. Parallel dazu gleiten sie aus diesen Gründen häufig und schnell in eine Alkohol- und Drogenproblematik ab.

Zu der dritten Gruppe, die zahlenmäßig mit Abstand am größten ist, gehören viele, die eigentlich nicht aus eigener, freier Entscheidung, sondern fremdbestimmt in die Prostitution gerieten. Vielfach sind hier auch Migrantinnen anzutreffen, die zwar grundsätzlich freiwillig arbeiten, aber doch unter dem Druck stehen, viel Geld verdienen zu müssen. Typische Hintergründe sind hier arme oder kranke Familienangehörige in der häufig südosteuropäischen Heimat. Diese besondere Abhängigkeit bzw. Duldsamkeit wird von Bordellbesitzern oftmals ausgenutzt. Solche Frauen arbeiten notgedrungen auch unter nicht akzeptablen Bedingungen.

Unter diesen Schein- oder Halbfreiwilligen finden sich auch die meisten Opfer. Sie werden ausgebeutet, zu Praktiken gedrängt, die sie bei wirklich freier Entscheidung ablehnen würden, oder sie sind wegen der Tätigkeit an sich und einer subjektiv empfundenen Alternativlosigkeit psychisch schwer belastet. Diese Opfer bewegen sich oft im Dunkelfeld von Statistiken, weil das Täterverhalten derzeit oft schwierig in Tatbestände zu fassen ist bzw. in einer rechtlichen Grauzone liegt,

### Die meisten Opfer sind Schein- und Halbfreiwillige

oder weil die Opfer aus Angst oder Scham ganz einfach schweigen. Gerade diese Gruppe von Prostituierten würde von einer Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen sehr profitieren.

„Prostitution ist kein Beruf wie jeder andere“, erkannte die frühere Bundesfamilienministerin *Ursula von der Leyen* zutreffend.<sup>5</sup> Diesem Gedanken folgend bedarf es für die Prostitution einer spezifischen Lösung. Eine Regelung innerhalb der bestehenden gewerberechtlichen Bestimmungen würde dem Wesen der Prostitution nicht gerecht.

### Die Eckpunkte des „Augsburger Weges“

#### 1. Ausübung der Prostitution nur als selbständige Erwerbstätigkeit

Die Ausübung der Prostitution ausschließlich als selbständige Erwerbstätigkeit ist

der zentrale Punkt dieses Konzepts. Nachdem die Prostitution nicht mit anderen geschäftlichen Bereichen verglichen werden kann, können Regelungen aus dem sonstigen Erwerbsleben nicht generell übernommen werden. Prostitution darf also nur als selbstständige Erwerbstätigkeit ausgeübt werden können, und dies sowohl in Bezug auf den Rechtsstatus wie auch bei der tatsächlichen Ausgestaltung der Tätigkeit.

Die besondere Tätigkeit als Prostituierte lässt deshalb auch kein „eingeschränktes Weisungsrecht“, wie in § 3 ProstG verankert, zu. Der intime Charakter dieser Tätigkeit kann mit keiner anderen Tätigkeit verglichen werden und darf auch nicht in Teilbereichen fremdbestimmt werden. Das wäre ein Verstoß gegen die Menschenwürde.<sup>6</sup> Nicht umsonst ist die Intimsphäre in vielerlei anderen Rechtsbereichen besonders geschützt, man denke nur an die ärztliche Schweigepflicht oder das Verbot der Wohnraumüberwachung für den höchstpersönlichen intimen Lebensbereich. Demgegenüber verlagert § 3 ProstG dieses Grundrecht de facto auf die Ebene einer Arbeitsvertragsbestimmung.<sup>7</sup>

Deshalb ist hier die gesetzliche Unterbindung jeglicher Einflussnahme Dritter auf die Dispositionsfreiheit der Frauen der beste Schutz für die Prostituierten. Der Schutz der Intimsphäre muss im Gegensatz zur derzeitigen Lage unverhandelbar werden. Es genügt nicht, administrative Dinge wie hygienische Mindeststandards in Bordellen oder die Größe, Raumtemperatur und Ausstattung von Arbeitszimmern für Prostituierte verbindlich festzuschreiben.<sup>8</sup> Da sind der Kreativität kaum Grenzen gesetzt, und politisch wird man hier auch breite Zustimmung erfahren. Nur wird dabei übersehen, dass den Prostituierten damit nicht wirklich geholfen ist.

Eine Prostituierte muss die Freiheit haben, jederzeit ihre Tätigkeit zu unterbrechen oder zu beenden. Die psychische Verfassung nach der Bedienung von 5 oder 10 Freiern hintereinander wird oft als sehr belastend empfunden. Wenn sie dann das Bedürfnis verspürt, ihre Tätigkeit für diesen Tag, für mehrere Tage oder auf unbestimmte Zeit zu beenden, muss ihr dies möglich sein, ohne irgendwelche Rechtfertigungen, Rückfragen oder Erlaubnisse. Unterliegt diese Frau aber dem „eingeschränkten Weisungsrecht“, dann ist sie an feste Arbeitszeiten oder ähnliche Bedingungen an den Bordellbetreiber gebunden und muss auf Anordnung oder

„dringende Bitte“ ihres Chefs noch weiterarbeiten, weil dies beispielsweise das Gästeaufkommen im Bordell erfordert. Sie wird dann in Anlehnung an das o. g. Beispiel zwangsläufig auch noch den elften

### Gesetzliche Unterbindung jeglicher Einflussnahme statt „eingeschränktem Weisungsrecht“

oder den zwölften Freier bedienen, und genau hier ist ihre Menschenwürde tangiert. Es ist ihr dann auch kein Trost, wenn der Bordellbetreiber wie vorgeschrieben eine Rolle mit Hygienetüchern im Arbeitszimmer montiert hat.

Dabei steht außer Zweifel, dass die psychische Situation bei dieser Tätigkeit nicht mit der Lage im normalen Erwerbsleben vergleichbar ist, wenn z. B. bei entsprechender Auftragslage auf Anordnung des Arbeitgebers noch zusätzlich zwei Kotflügel zu lackieren oder zwei Torten zu backen sind. Den fremdbestimmten Eingriff in die Intimsphäre gibt es nirgendwo so massiv wie bei der Prostitutionsausübung. Die einzige Möglichkeit, solche unerwünschten Szenarien zu vermeiden, ist das Recht der Prostituierten auf eine freie und von niemandem zu hinterfragende Entscheidung, je nach persönlichem Empfinden zu jedem beliebigen Zeitpunkt und für beliebig lange ihre Tätigkeit zu beenden, ohne irgend jemandem Rechenschaft darüber ablegen zu müssen. Die geltende Rechtslage und natürlich auch die Praxis in Bordellen verwehren den Prostituierten jedoch dieses Grundrecht und zwar so lange, wie Anwesenheitspflichten, Schichtpläne, Weisungsrechte usw. legalisiert sind.<sup>9</sup>

Darüber hinaus ist die Regelung des „eingeschränkten Weisungsrechts“ auch technisch nicht praktikabel. In der Praxis ist eine Trennung zwischen erlaubter und überzogener, d. h. verbotener Einflussnahme seitens des Bordellbetreibers nicht möglich. Wie die Erfahrung zeigt ist die Gefahr groß, dass die derzeit grundsätzlich legale Direktionsbefugnis ausgenutzt wird, um Prostituierten im Bordell ein strenges Reglement mit weitgehender oder völliger Überwachung aufzuzwingen. Das Risiko für die Täter bleibt dabei sehr gering, denn die beweiskräftige Feststellung illegaler Einflussnahmen ist bei der momentan ohnehin schwierigen Abgrenzung zum eingeschränkten Weisungsrecht nur mittels aufwändiger Ermittlungen und



bei entsprechendem Anfangsverdacht möglich. Daran wird es oft scheitern, denn wie soll beispielsweise ein einfach strukturiertes Mädchen wissen, wo die Anordnungsbefugnis des Bordellbetreibers seine Grenzen hat? Hier sind sich sogar Experten oftmals nicht einig. Es ist kaum anzunehmen, dass sich von Ausnahmen abgesehen eine betroffene Frau rechtlich informieren wird, sondern die Autorität des Bordellchefs wird sie in der Praxis auch dann stillschweigend akzeptieren, wenn der sein Weisungsrecht überschreitet oder missbraucht.

Der Gesetzgeber hätte eine solche Vorschrift, die schwammig formuliert und überdies nicht durchsetzbar ist, überhaupt nicht erlassen dürfen. Allein anhand der missglückten und im Arbeitsrecht wohl einmaligen Formulierung „eingeschränktes Weisungsrecht“ ist erkennbar, dass die damit verbunden Gefahren und die Unvereinbarkeit von Prostitution und abhängiger Beschäftigung in gewisser Weise schon erkannt wurden, aber man dennoch der Versuchung erlegen ist, ein Konstrukt zu schaffen, um Prostituierten zumindest in der Theorie den Zugang zu den Sozialversicherungen zu ermöglichen.<sup>10</sup>

Mit der derzeit geltenden Regelung nimmt man in Kauf, dass die überwiegende Anzahl von Zwangshandlungen der Betreiber zum Nachteil von Prostituierten nicht verfolgt wird. Nur die Spitze des Eisbergs, nämlich die extremen Fälle, werden bekannt. Der vielfache, tägliche Druck, dem Prostituierte ausgesetzt sind, bleibt dagegen wegen der Rechtsunsicherheit, ob unter Berücksichtigung der vom ProstG geprägten neueren Rechtsprechung die zulässige Grenze der Fremdbestimmung wirklich schon überschritten ist, meist ungeahndet. Die Leidtragenden dieser Unzulänglichkeiten sind die genötigten Prostituierten. Die Verantwortung wird dabei auf die betroffenen Frauen abgeschoben; sie können gegebenenfalls, zumindest theoretisch, Anzeige erstatten. Bei der aktuellen, unkalkulierbaren Rechtslage wird sich das eine Frau aber sehr gut überlegen.

Ein Beispiel in diesem Zusammenhang ist ein Ermittlungsverfahren gegen das Augsburger Großbordell „Colosseum“ wegen Verdachts der dirigistischen Zuhälterei. Trotz entsprechender Beweislage lehnte das LG Augsburg unter Verweis auf das ProstG die Eröffnung des Hauptverfahrens ab; das „eingeschränkte Weisungsrecht“ rechtfertigte die tatbe-

standsmäßig vorliegende dirigistische Einflussnahme der Bordellbetreiber auf die Prostituierten.<sup>11</sup>

In diesem Zusammenhang ist eine weitere Entwicklung zu beobachten: In der Justizpraxis greift vermehrt das Phänomen der „Meistbegünstigung für Zuhälter“ um

### „Meistbegünstigung für Zuhälter“ in der Justizpraxis

sich. Einerseits wird mit Hinweis auf das eingeschränkte Weisungsrecht das Vorliegen von dirigistischer Zuhälterei immer wieder verneint, gleichzeitig bleibt aber unbewertet, dass das „Arbeitgeberprivileg“ des Bordellbetreibers eigentlich nur in Anspruch genommen werden kann, wenn der Bordellbetreiber auch seinen Arbeitgeberpflichten nachkommt, d. h., die in seinem Bordell tätigen Prostituierten mit rechtswirksamen Arbeitsverträgen ausstattet, Sozialversicherungsbeiträge für sie bezahlt und die Lohnsteuer entrichtet. Obwohl Bordellbetreiber diesen Pflichten regelmäßig nicht nachkommen, werden sie rechtlich oft trotzdem so behandelt als seien sie reguläre Arbeitgeber<sup>12</sup>.

### 2. Mindestalter von 21 Jahren zur Ausübung der Prostitution

Wer die Prostitution in freier Entscheidung ausüben will, mag dies tun können. Im Alter von gerade 18 Jahren wird jedoch oft die Tragweite dieses Entschlusses nicht erkannt, weil die geistige Reife häufig noch fehlt. Nicht umsonst werden Heranwachsende als Täter überwiegend nach dem Jugendstrafrecht behandelt. Heranwachsende, also 18, 19 oder 20jährige Prostituierte, genießen als potentielle Opfer aber keinen adäquaten Schutz. Die §§ 232 Abs. 1 S. 2, 233a Abs. 1 StGB schützen diese Personengruppe lediglich vor der Anwerbung zur Ausübung der Prostitution. Soweit Prostituierte unter 21 Jahren aus eigener Initiative tätig werden, ist der Anwendungsbereich dieser Vorschrift nicht eröffnet.<sup>13</sup> Tatsächlich sinkt die Manipulierbarkeit junger Frauen mit steigendem Alter. Sich dem subtilen Druck von Dritten zu widersetzen fällt einer lebensälteren Frau grundsätzlich wesentlich leichter als einer 18jährigen.

Nach den polizeilichen Erfahrungen ist die Masse der Menschenhandelsopfer unter 21 Jahre alt<sup>14</sup>. Das hat seine Gründe. Ein Blick in Bordelle zeigt die Realität: Zumeist 18jährige, oft schüchterne Mädchen aus Südost- oder Osteuropa, kein oder kaum Deutsch sprechend, findet man dort. For-

mal hat alles seine Ordnung. Ausländerrechtlich ist ihnen die selbständige Prostitution erlaubt oder sie genießen gar EU-Status. Sie sind angeblich auch selbständig angereist, aber jedem verständigen Betrachter ist klar, dass solche Mädchen, meist aus schwachen sozialen Verhältnissen und mit geringer Bildung, nicht selbständig eine erstmalige Reise über oft Tausende von Kilometern unternehmen und sich zielgerichtet bei einem bestimmten Bordell vorstellen, sondern dass sie Ware von Menschenhändlern sind. Der Grund hierfür ist einfach nachzuvollziehen. In oft naiver, manchmal kindlicher Weise träumen sie von guten Jobs und gutem Leben in Deutschland, sind von Menschenhändlern leicht zu täuschen oder zu überreden und fügen sich auch dann eher als Ältere dem Druck, wenn sie in der harten Realität in deutschen Bordellen angekommen sind. Junge Mädchen sind so die ideale und risikolose Manövriermasse für Men-

### Junge Mädchen risikolose Manövriermasse für Menschenhändler und Bordellbesitzer

schenhändler wie auch für Bordellbesitzer, die diese Mädchen übernehmen. Etwas ältere Frauen mit mehr Lebenserfahrung lassen sich meist weniger gefallen. In viel zu wenig Fällen gelingt allerdings der Nachweis des strafbaren Menschenhandels nach § 232 StGB. In gleicher Weise gilt dies ebenso für junge deutsche Mädchen, die mit falschen Vorstellungen in die Prostitution geraten und diesen Schritt bald bereuen, aber nicht die Kraft zum Ausstieg finden.

Mit der Festsetzung eines generellen Mindestalters von 21 Jahren für die Ausübung der Prostitution würde ein ebenso effizienter wie einfach zu realisierender Opferschutz betrieben. Viele potentielle Opfer würden erst gar nicht in eine beklagenswerte Situation geraten.

### 3. Verpflichtende regelmäßige Gesundheitsuntersuchung

Die Wiedereinführung der regelmäßigen und verpflichtenden Gesundheitsuntersuchung für Prostituierte dient sowohl dem eigenen Gesundheitsschutz der Prostituierten wie auch dem der Kunden. Die Vorstellung der Selbstverantwortung und der Freiwilligkeit von Gesundheitsuntersuchungen hat acht Jahre nach der Gesetzesänderung zu nichts geführt, außer in eine verhängnisvolle Sackgasse. Maximal 5% der Prostituierten lassen sich noch

freiwillig regelmäßig untersuchen. Dabei ist die Entwicklung geradezu grotesk. Einerseits wurde mit dem Infektionsschutzgesetz (IfSG) die Pflichtuntersuchung abgeschafft, andererseits kein (wirksames) Verbot ungeschützter Sexualpraktiken erwirkt. Dazu rekrutiert sich die Prostitutionszone in Deutschland zu gut 60 % aus dem Ausland. Davon kommen wiederum mindestens 50 % aus Mittel- und Osteuropa<sup>15</sup>, also aus Ländern, die weltweit sehr hohe Zuwachsraten an Neuansteckungen bei HIV und Hepatitis haben. Und genau diese Frauen scheuen die Gesundheitsuntersuchungen, einmal aus Angst, dass eine bereits im Heimatland erfolgte Ansteckung bekannt würde, aus genereller Angst vor den deutschen Behörden und natürlich, weil ihre Zuhälter nicht wollen, dass sie Kontakte außerhalb der Bordelle knüpfen.

Gängige Praxis in vielen Bordellen ist daher, dass eine Prostituierte trotz einer bestehenden Infektion täglich mit 10 bis 20 Freiern ungeschützten Oralverkehr und/oder Vaginalverkehr praktiziert und so zwangsläufig reihenweise Genitalinfektionen weiterverbreitet. Der Konkurrenzkampf zwingt dabei so manche Prostituierte zu gesundheitsgefährdenden Praktiken, die sie eigentlich ablehnt.

Die wenigsten der so übertragbaren Krankheiten sind gesetzlich meldepflichtig, deshalb gibt es dazu auch keine belastbaren statistischen Zahlen. Das macht die gefährliche Realität, die neben den gesundheitlichen Gefahren auch hohe Behandlungskosten nach sich zieht, aber nicht besser. Deshalb ist der Staat hier zum Handeln gefordert. Die Verantwortung allein auf die Prostituierte abzuschieben, wäre unredlich und pflichtwidrig. Die Prostituierte kann in aller Regel nicht alleine aus dem bordellinternen Teufelskreis ausbrechen.

Der Gang zum Gesundheitsamt ist natürlich für manch eine Prostituierte eine kleine Hürde, denn sie muss sich „outen“. Für viele andere Prostituierte ist es dagegen eine große Chance. Gerade wenn eine Frau noch unentschlossen ist oder sich dieser Tätigkeit nicht völlig freiwillig zuwendet, hat sie nochmals Gelegenheit, über diesen Schritt nachzudenken. Zudem ist der Termin beim Gesundheitsamt oft eine willkommene und manchmal die einzige Möglichkeit, Kontakt zur Außenwelt zu halten, sich beraten zu lassen oder sich dem Einfluss von Zuhältern und Bordellbetreibern zu entziehen.<sup>16</sup>

#### **4. Verpflichtende Anmeldung beim Finanzamt als selbstständige Erwerbstätige**

Mit Prostitution werden in Deutschland jährlich Milliarden Euro umgesetzt. Gleichzeitig ist dieses Geschäft wohl der Bereich, der die geringste Steuermoral aufweist. Dieser häufigen Praxis folgend können sich Prostituierte parallel zu ihrer Opferrolle oft auch schnell als potentielle Steuersünderinnen wiederfinden. In dieser Situation scheuen sich Frauen aus der Prostitution immer wieder, Anzeige wegen milieutypischer Straftaten zu ihrem Nachteil zu erstatten. Wer als Prostituierte in der „Steuerhinterziehungsfalle“ sitzt, lässt sich leichter einschüchtern und erduldet auch mehr.

Derzeit gibt es weder für Deutsche noch für EU-Angehörige oder sonstige Ausländerinnen eine einheitliche und vor allem

#### **Derzeit keine einheitliche und wirksame Regelung für steuerliche Anmeldung**

eine wirksame Regelung für eine steuerliche Anmeldung.<sup>17</sup>

Die verpflichtende steuerliche Anmeldung als selbstständige Erwerbstätige schützt die Prostituierte in vielfältiger Hinsicht. Sie sorgt für Transparenz und verdeutlicht nochmals ihren Status als Selbstständige. Die Steuerzahlung schafft Akzeptanz bei Staat und Gesellschaft. Sie ist für die Prostituierten ein wichtiger Schritt auf dem Wege zum vollwertig anerkannten Mitglied der Gesellschaft und bedeutet auch einen Schutz vor dem Abgleiten in die Illegalität.

Vor allem ist die steuerliche Anmeldung und Veranlagung aber bestens geeignet, dies mit einem vernünftigen Vermögensaufbau, mit einer privaten Krankenversicherung und einer privaten Altersvorsorge zu kombinieren. Damit wird die Prostituierte von Dritten unabhängig und kann von Zuhältern nicht in der „Schuldenfalle“ gehalten werden, sondern ohne irgendeine Fremdbeeinflussung frei entscheiden die Prostitutionstätigkeit zu beenden. Ebenso gehören dann illegale oder einer Grauzone entstammende Konstrukte der Vergangenheit an, mit denen sich Prostituierte gegenwärtig Zugang zu Krankenversicherungen verschaffen.

Zur Realisierung bedarf es einer besonderen Regelung mit der Versicherungswirtschaft, verbunden mit einer speziellen regelmäßigen (Lebens- bzw. Finanz-) Beratung für die Frauen. Damit wird dem

Umstand Rechnung getragen, dass viele Prostituierte in Anbetracht ihrer Persönlichkeit im regulären Erwerbsleben eher nicht als selbstständige Unternehmerinnen tätig wären. Entscheidend ist, dass die Prostituierte mit dieser transparenten Regelung dann auch bei eher mäßigem Einkommen eine eigene soziale Absicherung hat und ihre Tätigkeit immer auf legaler Grundlage ausübt.

#### **5. Verpflichtende Anmeldung bei der Polizei**

Mit der Anmeldung bei der Polizei verlässt die Prostituierte die Anonymität der Szene und genießt gleichzeitig behördlichen, polizeilichen Schutz. Zu Frauen, die in Kontakt mit der Polizei stehen, halten Zuhälter erfahrungsgemäß Distanz. Diese Frauen werden kaum Opfer milieutypischer Straftaten.

Die Anmeldung kann Vertrauen zur Polizei aufbauen. Besonders für ausländische Frauen ist die Erfahrung wichtig, dass im Gegensatz zu manchen Zuständen in ihren Heimatländern die deutsche Polizei um Hilfe gebeten werden kann. Die Polizei kann zudem mögliche Menschenhandelsopfer und etwaige ausländerrechtliche Unzulänglichkeiten erkennen. Gegebenenfalls wird eine ausländerrechtliche Anmeldung veranlasst. Damit findet die Tatsache Berücksichtigung, dass ca. 60 % der Prostituierten Migrantinnen sind.

In manchen Städten stellen sich aufgrund lokaler Vereinbarungen bereits jetzt Prostituierte bei der kriminalpolizeilichen Fachdienststelle vor und erhalten neben einem polizeilichen Ansprechpartner Hinweise zu Sperrbezirksregelungen, Werbung und dergleichen. Mit diesem Modus machen die Dienststellen beste Erfahrungen.

#### **6. Erlaubnispflicht für den Betrieb eines Bordells**

Örtlichkeiten, die der Ausübung der Prostitution dienen, müssen künftig der Erlaubnispflicht unterliegen.<sup>18</sup> Dabei darf es nicht darauf ankommen, ob es sich um ein Appartement für eine Prostituierte oder um ein Großbordell mit 50 Frauen handelt.

Bordelle dürfen nur im Wege der gewerblichen Zimmervermietung für Prostitutionszwecke erlaubnisfähig sein. Darüber hinaus darf der Bordellbetreiber keinerlei Einfluss auf die Prostituierte nehmen. Auch eine Umsatzbeteiligung des Bordellbetreibers am Verdienst der Prostituierten muss verboten sein. Die Höhe der Tagesmieten muss auf vernünftigem Niveau gesetzlich begrenzt werden.<sup>19</sup>

Die Konzessionierung von Bordellen als Gewerbebetriebe in der Ausprägung, dass Bordellbetreiber gleichzeitig Arbeitgeber, faktische Arbeitgeber oder Anordnungsbefugte im Sinne eines integrierten Betriebs sind, darf nicht möglich sein.<sup>20</sup> In diesem Zusammenhang muss auch das Problem von „Strohpersonen“ wirksam geregelt werden. Es muss wirksam unterbunden werden, dass unbedenkliche Personen als Geschäftsführer von Bordellbetrieben vorgeschoben werden, während im Hintergrund tatsächlich Zuhälter den Betrieb führen.

Eine unzureichende kosmetische Korrektur wäre es dagegen, Bordellbetreiber lediglich zu verpflichten, hygienische Mindeststandards für Prostituierte zu gewährleisten und diese Vorschriften im Gewerbeamt zu verankern. Gerade die Betreiber der neuen Großbordelle, die meist als Wellness-Betriebe vermarktet werden, erfüllten solche Forderungen sofort und wären bestrebt, ihre Etablissements gewerbe- und bauordnungsrechtlich als Musterbetriebe darzustellen.

Die Erlaubnispflicht muss außerhalb des Gewerbeamts, ggf. in einem neuen Prostitutionsregelungsgesetz, festgeschrieben werden. Damit soll zum einem nochmals

### **Erlaubnispflicht außerhalb des Gewerbeamts gegen schleichende Bagatellisierung der Prostitution**

deutlich gemacht werden, dass Prostitution kein normales Gewerbe, also kein Job wie jeder andere ist. Ferner soll einer schleichenden Bagatellisierung der Prostitution vorgebeugt werden. Gewerberechtliche Regelungen hätten nämlich zur Folge, dass die Überwachung der Prostitution wie etwa bei den Gaststätten früher oder später ganz oder in wesentlichen Teilen auf Bedienstete der Verwaltungsbehörden übertragen werden würde. Kontrolleure von Gewerbeaufsichts-, Bau-, Ordnungs- und Finanzämtern werden aber ihr Augenmerk regelmäßig nur auf ihr Fachgebiet richten und nicht zugleich einen Blick darauf werfen, ob sich in den konzessionierten Bordellen Zwangsprostituierte aufhalten. Straf- und ausländerrechtliche Bewertungen, Personenkontrollen, Fahndungsüberprüfungen, sofortige gefahrenabwehrende Maßnahmen usw. könnten von Verwaltungsbehörden nicht geleistet werden.<sup>21</sup> Deshalb gibt es hier zur Zuständigkeit der Polizei auch für die Zukunft keine Alternative.

## **Ausgestaltung und Umsetzung**

Diese neuen Regelungsvarianten sind die Essenz aus den bisherigen praktischen Erfahrungen. Bewährtes aus der früheren Rechtslage wurde ebenso berücksichtigt wie die Erkenntnis, dass eine neue, zeitgemäße Regelung notwendig ist. Die Dispositionsfreiheit und somit das Wohl der Prostituierten stehen im Mittelpunkt, und nicht das Interesse von Bordellbetreibern, dass ihr Betrieb möglichst reibungslos funktioniert. Rechtliche, wirtschaftliche und soziale Belange – Rechte und Pflichten – der Prostituierten sind aufeinander abgestimmt und in einem gemeinsamen Maßnahmenpaket zusammengefasst. Die Prostituierte genießt so einen umfassenden Schutz vor Ausbeutung wie auch eine adäquate soziale Betreuung und wird so als Objekt für Zuhälter und Menschenhändler unattraktiv.

Im Sinne einer praxisorientierten Regelung bietet sich an, dass mit der Anmeldung bei der Polizei gleichzeitig die steuerliche Anmeldung durchgeführt wird und im Rahmen der Gesundheitsuntersuchungen bei den Gesundheitsämtern auch soziale Beratungen für die persönliche Absicherung (Krankenkasse, Haftpflicht usw.) und Altersvorsorge angeboten werden. Die Bereiche Polizei/Finanzamt und Gesundheitsamt/Sozialberatung arbeiten eng zusammen. Faktisch hat die Prostituierte dann einen gemeinsamen Ansprechpartner. Mit diesem Servicepaket erreicht die Prostituierte mit einem für sie vertretbaren Aufwand einen optimalen Schutz.

### **Ergänzende Vorschläge**

Trotz mutmaßlich vieler Opfer gibt es bundesweit vergleichsweise wenige Ermittlungsverfahren wegen milieuspezifischer Straftaten wie Menschenhandel, Zuhälterei oder Ausbeutung von Prostituierten. Von diesen führen wiederum nur wenige zu Verurteilungen der Täter. Dies liegt unter anderem an der schwierigen Materie und dem meist ausschließlich erforderlichen Personenbeweis.

Kommt es tatsächlich zu Verurteilungen, fallen diese wegen Prozessabsprachen oft erschreckend niedrig aus. Die betroffenen Opfer werden dann nochmals traumatisiert, wenn ein Täter, der Menschen psychisch dauerhaft schwer beschädigt hat, mit einer Bewährungsstrafe oder einer nur kurzen Haftstrafe belegt wird. Besonders tragisch ist es für Opferzeuginnen, wenn der Täter aufgrund angerechneter Unter-

suchungshaft mit dem Urteil freikommt. Solche Erlebnisse haben eine fatale Signalwirkung auf die Anzeigenbereitschaft von Opfern aus Milieustrafaten. Das Rechtsgut Menschenwürde erfährt in diesen Fällen keine große Wertschätzung.

Der Strafraum für den Tatbestand „Ausbeutung von Prostituierten“ (§ 180a StGB) bewegt sich gegenwärtig mit einer Höchststrafe von 3 Jahren auf der gleichen Ebene wie „Unerlaubtes Entfernen vom Unfallort“ (§ 142 StGB) und in der Nähe von „Beleidigung“ (§ 185 StGB) oder „Sachbeschädigung“ (§ 303 StGB) mit 2 Jahren Höchststrafe. Der Gesetzgeber sollte deshalb für Milieukriminalität den Strafraum deutlich erhöhen und könnte sich dabei am Betäubungsmittelgesetz orientieren. Dort werden auch bei Prozessabsprachen regelmäßig hohe Haftstrafen ausgesprochen. Dieser Strafraum wäre angesichts des betroffenen Rechtsguts und des begangenen Unrechts auch bei vielen Menschenhandelsfällen angemessen. Prozessabsprachen sind vor allem dann sinnvoll, wenn sie dem Opfer

### **Strafraum und Verurteilungspraxis an Betäubungsmittelkriminalität orientieren**

eine belastende Aussage vor Gericht ersparen. Finden sie aber künftig auf einem Niveau statt, das dem Strafraum und der Verurteilungspraxis der Betäubungsmittelkriminalität entspricht, erfahren die Opfer mehr Gerechtigkeit und Respekt.

### **Schlussbemerkung**

Die derzeitige Rechtslage ist im Wesentlichen dafür verantwortlich, dass es nur wenige Ermittlungsverfahren und noch weniger Verurteilungen gibt. Dass es weniger tatsächliche Opfer gibt, daran will niemand glauben. Im Sinne eines besseren Opferschutzes ist es deshalb notwendig, dass der Gesetzgeber entsprechend handelt.

Die Überlegungen zum „Augsburger Weg“ sind das Ergebnis von Erfahrungen aus der Ermittlungspraxis. Auf die Tauglichkeit der vorgeschlagenen Regeln im Alltag wurde besonderer Wert gelegt, weil es in der Vergangenheit immer wieder neue Vorschriften gab, die sich in der praktischen Umsetzung als (weitgehend) wirkungslos erwiesen. Nur eine praxisgerechte Rechtslage kann die tatsächliche Anzahl der Opfer spürbar verringern und bei erkannten Straftaten die Beweisfüh-

zung und Verurteilung erleichtern. Für die Betroffenen, die Prostituierten, bedeuten die vorgeschlagenen Änderungen einen deutlichen Gewinn an Sicherheit und an Lebensqualität, und für die zuständigen Behörden ein höheres Maß an Prävention.

Für weiterführende Hinweise bedankt sich der Verfasser bei Herrn Prof. Dr. Renzikowski (Universität Halle) und für die fachliche Unterstützung bei KHK Simon Hirn (KPI Augsburg).

Kontakt: helmut.sporter@polizei.bayern.de

#### Anmerkungen

- 1 § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB a. F. pönalisierte die Förderung der Prostitution durch alle Maßnahmen, „welche über das bloße Gewähren von Wohnung, Unterkunft oder Aufenthalt und die damit üblicherweise verbundenen Nebenleistungen hinausgehen“.
- 2 Krit. etwa Schmidbauer, NJW 2005, 871 ff.; s. ferner BT-Drucks. 16/1343, S. 7f. sowie Holm, „Luftnummer im Puff“, Der Spiegel, 6/2005, S. 52 f.
- 3 So versucht etwa das „schwedische Modell“, über eine umfassende Kriminalisierung der Nachfrage die Prostitution abzuschaffen. Näher dazu Di Nicola/Orfano/Cauduro/Conci, Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children, 2005, S. 39 f., 99 ff.; Hamdorf/Lernstedt, KJ 2000, 358 ff.; Svanström in: *Outshoorn* (Hrsg.), *The Politics of Prostitution*, 2004, S. 225 ff.
- 4 Zu den vielfältigen Erscheinungsformen der Prostitution vgl. etwa Bargon, *Menschenhandel und Zuhälterei*, 1982, S. 150 ff.; Leopold/Steffan/Paul, *Dokumentation zur rechtlichen und sozialen Situation von Prostituierten in der Bundesrepublik Deutschland*, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 143, 2. Aufl. 1997, S. 67 ff. 257 ff.; Monzini, *Sex Traffic*, 2005, S. 41 ff.; Schneider, *Festschrift für Middendorf*, 1986, S. 257 ff.
- 5 Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz-ProstG), 2007, S. 6, 29 (unter: <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationen,did=93304.html>).
- 6 Vgl. auch Renzikowski, *Reglementierung von Prostitution: Ziele und Probleme – eine kritische Betrachtung des Prostitutionsgesetzes*, Januar 2007, Rn. 58 ff. (unter: <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Forschungsnetz/forschungsberichte>), der allerdings nicht weit genug geht.
- 7 S. etwa von Galen, *Rechtsfragen der Prostitution*, 2004, Rn. 132 ff., 163.
- 8 In diese Richtung etwa Renzikowski (Fn. 6), Rn. 78.
- 9 Vgl. auch BGHSt 48, 319 f.; StV 2003, 617; OLG Düsseldorf, StV 2003, 165 f.; BayObLG, StV 2004, 210 ff.; zusammenfassend Heger, StV 2003, 350 ff.
- 10 S. auch BT-Drucks. 14/5958, S. 5 f.; 14/7174, S. 9 f.
- 11 S. Szymanski, „Richter kapitulieren vor Bordellbetreiber“, SZ v. 1.9.2006, S. 41.
- 12 Bericht der Bundesregierung: Vertiefung spezifischer Fragestellungen zu den Auswirkungen des ProstG, Januar 2007, Seite 51, (unter: [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de))
- 13 Vgl. Renzikowski in: MüKo-StGB, Band 4, 2006, § 232 Rn. 26.
- 14 BKA: Bundeslagebild Menschenhandel 2007, Seite 9: 57 % der Opfer waren unter 21 Jahre alt.
- 15 Feststellungen in Augsburg; ähnliche Werte in vielen anderen Städten.
- 16 S. auch Kastner, „Wir wollen unseren Bocksein wiederhaben“, SZ v. 11.1.2004, S. 43.
- 17 Auch das FreizügG/EU enthält keine praktikable Handhabe zu deren Durchsetzung.
- 18 S. auch Gurlit, *GewArch* 2008, 426 (429 f.).
- 19 Das „Vermieterprivileg“ nach § 180a Abs. 2 Nr. 2 StGB ist jedenfalls überholt, s. dazu Renzikowski (Fn. 6), Rn. 121.
- 20 Entgegen von Galen (Fn. 7), Rn. 449 ff.
- 21 Zudem wird von gewerbeamtlicher Seite eine Überlastung der Behörden befürchtet, s. Pauly, *GewArch* 2002, 220 ff.

## RECHT AKTUELL

### Betrug durch überhöhte Rechnung

**1. Das Verlangen nach einer überhöhten Vergütung bei Werkleistungen enthält grundsätzlich nicht zugleich auch eine Behauptung über die Angemessenheit oder Üblichkeit der Vergütung.**

**2. Ein solches Zahlungsverlangen (Leitsatz 1) enthält demgemäß keine schlüssige Täuschung i. S. des § 263 Abs. 1 StGB über die Angemessenheit der verlangten Vergütung.**

**3. Der Abschluss eines Austauschvertrages (hier: eines Werkvertrages) begründet keine Offenbarungspflicht hinsichtlich solcher Umstände, die in die Risikosphäre des Vertragspartners fallen, insbesondere die Preisgestaltung oder die Angemessenheit des Vertrages.**

#### Anmerkung:

Der vorliegenden Fall ist ein schönes Beispiel dafür, dass ein „unmoralisches“ Verhalten nicht stets zugleich den Tatbestand eines Strafgesetzes erfüllt.

Der Sachverhalt ist einfach gelagert: Ein Scherschleifer (S) bot einer Frau (F) seine Dienste an. F hatte Messer und

Scheren seit vielen Jahren von einer Scherschleiferin schleifen lassen und war mit den Preisen für diese Leistung einigermaßen vertraut. Nachdem S den Auftrag der F, vier Scheren und acht Messer zu schleifen, ausgeführt hatte, verlangte er hierfür 225 €. Üblicherweise beträgt der Wert für derartige Schleifarbeiten 50 bis 60 €. AG und LG haben S wegen Betruges (§ 263 StGB) verurteilt. Hiergegen hat S erfolgreich Revision eingelegt.

Der Betrugstatbestand setzt u. a. eine – ausdrückliche oder konkludente – Täuschung des Opfers voraus. Hier kam eine schlüssige Täuschung über die Angemessenheit des Werklohns in Betracht. Dabei spielt es keine Rolle, dass S und F keinen bestimmten Lohn vereinbart hatten, denn in diesem gilt die Zahlung eines üblichen Entgelts als vereinbart (§ 632 Abs. 2 BGB). Fraglich ist allerdings, ob in dem bloßen Verlangen des S, F möge 225 € zahlen, die Erklärung enthalten ist, der verlangte Preis sei üblich und damit geschuldet. Das ist zweifelhaft, denn S hat lediglich den Wunsch geäußert, einen solchen Betrag zu erhalten. Eine „Preisgarantie“ – vergleichbar

einem öffentlich-rechtlich fixierten Entgelt, z. B. bei kommunalen Gebühren oder Beiträgen – gibt es in der Regel im Zivilrecht nicht. Im Vertragsrecht gilt der Grundsatz der freien Preisgestaltung. Die Partner eines Werkvertrages sind nicht an die Vergütungsregel des § 632 Abs. 2 BGB gebunden und können sich auf eine höhere als die gesetzlich vorgesehene Vergütung einigen. Dem Besteller steht es frei, eine aus seiner Sicht überhöhte Forderung zu akzeptieren oder sich auf Zahlung verklagen zu lassen. Im Hinblick auf diese vertragsrechtlichen Überlegungen fällt ein Irrtum der Beteiligten über das angemessene Entgelt – insbesondere des Bestellers (hier: F) – in den Risikobereich der jeweiligen Vertragspartei.

Eine aktive Täuschung scheidet daher aus. Auch eine Täuschung durch Unterlassen lehnt das Gericht ab. Eine strafrechtlich relevante Aufklärungspflicht (§ 13 Abs. 1 StGB) setze in allgemeinen Vertragsverhältnissen besondere Umstände (z. B. ein gesteigertes Vertrauensverhältnis) voraus, die hier nicht vorlägen.

OLG München, Beschl. v. 7. 9. 2009 – 5 St RR 246/09