

MAGAZIN

Monika Frommel

Wieso gelingt es nicht, die Prostitution angemessen zu regulieren?¹

A. *Muss der Staat Prostituierte vor sich selbst schützen?*

Die Koalition hat einen abgespeckten Entwurf eines Gesetzes zum Schutz Prostituierter vorgestellt. Federführend ist das Frauenministerium. Eine halbherzige Lösung lag bereits 2014 vor, die CDU wollte mehr Bevormundung, und nun könnten ausgerechnet die Länder im Bundesrat nicht zustimmen, welche eine Reform angestoßen hatten (etwa NRW). Auch der Juristinnenbund ist der Ansicht, dass kein Gesetz besser sei als ein schlechtes. Das Ziel einer Reform müsste eine möglichst effektive Kontrolle der Bordellbetreiber sein, entstanden ist stattdessen ein Entwurf, der das Gegenteil bewirkt: eine engmaschige und bürokratische Überwachung der Prostituierten. Die Bordellbetreiber hingegen haben wenig zu befürchten. Statt „Schutz“ vor Übervorteilung sieht der mehrfach veränderte und nun kaum noch konsensfähige Entwurf Anmeldepflichten und eine Pflichtuntersuchung für die individuell diesem Geschäft nachgehenden Personen vor (früher hieß das „Bockschein“). Zuständig für diese Untersuchungen sollen die Gesundheitsämter sein. Diese können aber weder umfassend beraten noch werden sie eine bezahlbare HIV-Prävention anbieten. Schreibt man dennoch sanktionsbewehrte Pflichtuntersuchungen vor, schafft man eine völlig sinnlose Normenfalle. Der polizeirechtliche Teil dieser geplanten Neuregelung ist ohnehin unzumutbar.

Seit Jahrzehnten kommt die Politik nicht voran. Seit die Grünen im Jahre 2002 den Straftatbestand der „Förderung der Prostitution“ abgeschafft haben, wird in Deutschland eine außerstrafrechtliche *Regulierung der Prostitution* diskutiert, aber nicht konzipiert. Interessant ist, dass sich auch die Grünen aus dieser Debatte verabschiedet haben. Dennoch gibt es runde Tische (NRW) und es gab auch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe, aber die Länder haben blockiert, es kam zu keinen Ergebnissen. Auch die SPD interessiert sich nur mäßig für realistische Lösungen. Es fehlt der Rückenwind für eine angemessene Reform. Gegenwind hingegen gab es reichlich. Etwa an den Rändern der einst an Emanzipation interessierten Frauenbewegung. Sexkauf müsse verboten

1 Vgl. zu den 2014 vorgestellten Überlegungen: *Frommel, KJ Heft 1, 2015, 96-109*. Der Entwurf der Koalition erreicht sicher keine Kontrolle der Bordellbetreiber. <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-02/prostitutionsgesetz-einigung-reform-schutz-sexarbeiter-kondompflicht>.

werden, Freier „von Zwangsprostituierten“ seien zu bestrafen, 90% der Prostituierten seien Opfer von Menschenhandel: Prostitution sei ein Angriff auf „die Würde der Frau“. Kaum zu glauben, dass emanzipiert dünkende Frauen solche Stellvertreterkämpfe führen. Durchgesetzt haben sie sich zwar nicht, aber geschadet haben sie dennoch. Dabei fing es 2014 noch ganz gut an.

Es solle nicht um Verbote gehen, sondern um rechtliche Garantien zum Schutz der Sexarbeiterinnen. Nicht die Prostituierten, sondern die Stätten der Prostitution sollten besser kontrolliert werden. Gemeint waren alle Einrichtungen, die Sex gegen Geld vermitteln oder tauschen. Zwar könnte man sie nicht wie jedes andere Gewerbe behandeln; denn dafür wäre das Wirtschaftsministerium zuständig, das sicher nicht kooperieren wird, aber man überlege, wie eine Kontrolle aussehen könnte, die sich an die Gewerbeaufsicht anlehnt? Angedacht war, dass die Aufsicht führende Behörde das jeweilige Sozialministerium der Länder werden sollte. Das ist vorstellbar, setzt aber ein klares Gesetz voraus, das ihnen vorgibt, was sie zu tun haben. Dieses Gesetz wird es nicht geben. Auch haben die Wirtschaftsministerien der Länder schon im Vorfeld jede Kooperation verweigert, begründet wurde das mit den alten Sprüchen: Prostitution sei nun einmal kein Gewerbe, sondern eine Tätigkeit, die eher von der Polizei überwacht werden sollte. Diese sei ja auch bei der Ermittlung von Menschenhandel zuständig. Da war sie wieder, die fatale Gleichsetzung von Prostitution und Menschenhandel, der pauschalen Zuschreibung eines Opferstatus. Konsens bestand lediglich darin, dass Hilfen anzubieten seien, möglichst solche, die den Ausstieg aus der Prostitution erleichtern.

Angenommen, die Gesetzgebung wäre an einer rationalen und langfristig tragfähigen Problemlösung und nicht an moralisierenden Scheindebatten interessiert, was wäre das Ziel einer effektiven gewerberechtlichen Regulierung? Technisch würde man Bordelle als erlaubnispflichtige Gewerbe einstufen, die eine Zulassung benötigen. Diese muss an Mindestanforderungen geknüpft werden. Ihre Einhaltung kann fortwährend überprüft werden. Erfahrene Behörden könnten flexibel reagieren, wenn die Betreiber die Mindeststandards unterschreiten, die mit ihnen festgelegt worden sind. Die dort Tätigen (Selbstständige) können Akteneinsicht in die Gewerbeakte nehmen und sehen, ob die einbehaltenden Betriebskosten realistisch sind. Mieter haben ja auch das Recht auf Kontrolle und sie haben Mietervereine, die sie dabei unterstützen. Wieso soll das im Bordell nicht möglich sein? Erst wenn sie mit den dort tätigen Personen zusammen arbeitet, hätte die zuständige Gewerbeaufsicht die Chance, zu erkennen, ob und wo es Ausbeutung gibt (eigentlich strafbar nach § 180a StGB, aber ohne Rechte der Gewerbeaufsicht nicht beweisbar). Vor der zurzeit leeren Drohung mit einem Strafverfahren kämen sehr viel flexiblere Instrumente zum Tragen. Erfüllen die Betreiber ihre Auflagen nicht, kann ihnen und ihren Vertretern (oder Strohmännern) jede weitere Tätigkeit in dieser Branche untersagt werden. Gewerbeaufsicht wäre also die Lösung, aber das Frauenministerium konnte sich gegen die diffusen Widerstände nicht durchsetzen und hatte auch nicht vor, dieses Thema ernsthaft zu diskutieren. So gesehen wundert es niemanden, dass selbst das 2014 geplante *Prostituierungsschutzgesetz* immer noch zu sehr auf die Polizei gesetzt hatte und damit in einer Sackgasse landete.

Bürokratie, aber keine Musterverträge. Bescheinigungen, aber keine Kostenkalkulationen. Prostituierten müssen sich anmelden, ansonsten begehen sie eine Ordnungswidrigkeit. Sie müssen das regelmäßig wiederholen, und immer dann, wenn sie in einer neuen Stätte arbeiten, was häufig der Fall ist, sollen sie sich erneut anmelden. Außerdem müssen sie die Bescheinigung der rechtzeitig durchgeföhrten Pflichtuntersuchung (Gesundheitsamt) bei sich führen. Welchen Schutz soll das bewirken?

Selbst für das dezente Massengeschäft der nicht öffentlich sichtbaren Wohnungsprostitution gibt es keinen Mieterschutz. Es gilt die völlig unpassende Regel, dass dies gewerbliche Mietverträge seien. Kein Schutz, sondern Wildwuchs. Nicht einmal ein Konzept für die abgestufte Besteuerung existiert. Die Betreiber können deshalb immer noch mit unversteuertem Schwarzgeld arbeiten. Auch die dort Tätigen werden das imitieren. Sie haben sogar einen verständlichen Grund. Sie legen nämlich Wert auf Datenschutz, und den kann ihnen die jetzige (Schein)Lösung nicht garantieren. Ihre Arbeit müsste pauschal besteuert werden, so dass nur diejenigen, die sich namentlich zu ihrem Beruf bekennen, über eine individuelle Einkommenssteuer das zurückfordern können, was sie meinen bei der Pauschalierung zu viel bezahlt zu haben.

Wenn es aber weder eine effektive Preiskontrolle gibt noch sonst irgendeine Transparenz, wie soll dann Ausbeutung verhindert werden? Es ist schlicht abwegig, diese – wie gehabt – über den bizarren Umweg des Vorwurfs des *Menschenhandels*, eines Straftatbestandes, der bis vor kurzem regelmäßig auf Veranlassung der EU erweitert wurde, zu verfolgen. Dass dieser Weg zu nichts führt und auch zu nichts führen kann, wissen alle Beteiligten seit Jahren. Wieso soll dann in der Zukunft wiederholt werden, was schon in der Vergangenheit nicht durchdacht, sondern nur ideologisch motiviert war? Die Ideologie ist bekannt: Menschenhandel ist immer Zwangarbeit, Prostitution ist fast immer Zwangsprostitution (bis auf ein paar Exoten). Wie kommen Frauenpolitikerinnen auf diese schlichte Gleichung? Viele Menschen arbeiten unter ökonomischen Zwängen. Bordellbetreiber und Vermittler zwingen (bis auf extreme Ausnahmen) niemanden nicht in die Prostitution. Es gibt Zwang. Ein Grund ist ein Überangebot an Anbieterinnen. Wie so oft, leiden die dort Tätigen unter einem wachsenden Druck der Billig-Konkurrenz und überbieten sich deshalb mit Billigangeboten. Ökonomisch schwache Selbstständige gibt es nicht nur in dieser Branche. So gesehen sind sexuelle Dienstleistungen ein Gewerbe wie jedes andere auch. Nicht nur dort sind die Verdienste oft zu niedrig – Ausnahmen bestätigen lediglich die Regel. Die Anbieter, häufig Frauen, müssen nicht nur sozial, sondern ganz brutal mit Altersarmut die Folgen der fehlenden Regulierung bezahlen.

Ein „Prostituierenschutzgesetz“ könnte also Sinn machen. Aber keinen Sinn macht es, ausgerechnet bei der Prostitution über „Zwang“ und „Freiwilligkeit“ zu reden, in anderen Branchen, in denen ebenfalls schlecht Ausgebildete ausgebeutet werden, nicht. Es ist nicht die Tätigkeit also solche, welche schädlich ist, sondern der unkontrollierte ökonomische Zwang, zu viele Kunden abfertigen zu müssen, um die zu hohe Miete und Zusatzkosten zahlen zu können. Was geplant ist, erschwert die Arbeit der dort Tätigen ohne jeden Nutzen für sie. Bordellbetreiber werden nicht kontrolliert, sondern müssen sich künftig nur mit den Finanzämtern herum schlagen. Aber die Finanz-

behörden interessieren sich nicht für den Schutz der Prostituierten. Betrachten wir kurz die steuerrechtlichen Probleme, die nun ebenfalls ungelöst bleiben werden.

B. Sonderproblem: Besteuerung

Noch im Jahr 2003 empfahl der Bundesrechnungshof ein pauschaliertes Besteuerungsverfahren, weil sich das übliche Verfahren der Einzelveranlagung zur Einkommens- und Umsatzsteuer für Prostituierte aufgrund häufig wechselnder Arbeitsorte und Unstetigkeit als nicht angemessen erwiesen habe.

Seit 2004 stehen in Bonn und anderen Städten **Automaten**. Das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen hat diese Art der Sonderbesteuerung als rechtmäßig eingestuft, wenn sich die Betreiber oder selbstständige Sexarbeiter diesem Verfahren unterwerfen (Verwaltungsgericht Gelsenkirchen AZ.: 2 K 98/13). Es gilt das Prinzip der Freiwilligkeit. Daher wäre es sinnvoll, eine **bundeseinheitliche Regelung** einzuführen. Bislang ist auch das gescheitert.

Pro Tag können in Städten wie Dortmund u.a. vergleichbare Regionen für Euro 6,- (teilweise Euro 7,70,-) Belege gezogen werden, die dann bei der persönlichen Besteuerung Verwendung finden können. Das sog. Düsseldorfer Verfahren² orientiert sich daran, dass die Betreiber die pauschale Besteuerung der selbstständigen Sexarbeiterinnen durchführen und geht von einem Tagessatz von Euro 25,- aus, demgegenüber Frankfurter Laufhäuser mittlerweile nur noch Euro 15,- pro Tag berechnen. Städte wie München nehmen am Düsseldorfer Verfahren nicht teil, auch Schleswig-Holstein, Bremen, und andere Länder kennen keine vergleichbare Sonderbesteuerung. Bayern setzt auf eine Regelung, welche Sexarbeiter im Zweifel als abhängig einstuft und damit Betreiber verpflichtet, Lohnsteuer und Sozialabgaben abzuführen. Die Strafverfolgungsorgane drohen auch mit Ermittlungsverfahren wegen § 266 a STGB.

Würde eine bundeseinheitliche Regelung das Düsseldorfer Verfahren durchsetzen, müsste man für München einen Betrag von Euro 30,- als angemessen ansetzen, ähnlich in Berlin. Der Grund für die unterschiedlich hohen Tagessätze liegt in den äußerst unterschiedlichen Einnahmen – je nach Standort. München hat nun einmal eine deutlich andere Preisgestaltung als etwa Städte in NRW.

Dieses Verfahren wahrt den Datenschutz und erzwingt kein Zwangs-Outing. Es kann weitgehend anonym (in Bordellen, der Wohnungsvermietung oder anderen Betriebsformen über Künstlernamen) und damit flexibel und dennoch nachprüfbar mit geringem bürokratischen Aufwand ausgestaltet werden. Es kann auch zwischen Regionen unterscheiden und Vollzeit- und Teilzeit-Dienstleistungen differenzieren, da es pro Tag Belege für die persönliche Steuererklärung der selbstständigen Sexarbeiter und Sexarbeiterinnen erstellt. Die namentliche Erfassung über Sammellisten ist entbehrlich, wenn auf eine den Datenschutz gewährleistende Art die Zuordnung möglich ist.

2 Die im Netz aufrufbare Kritik durch Bündnis der Fachberatungsstellen für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter e.V. -bufas e.V. - Mittenwalder Str. 7 | 10961 Berlin, ist insgesamt unsachlich und verrät Unverständnis gegenüber steuerrechtlichen Prinzipien.

Bislang ist dieses Verfahren aber nicht gesetzlich geregelt. Es ist auch nicht unumstritten, und eine Regelung, die auf dem Prinzip der **Freiwilligkeit** beruht, kann nicht eine gesetzliche Regelung ersetzen. Das alles ist unbefriedigend, nicht zuletzt auch deshalb, weil Betriebe, die sich den jeweiligen Vereinbarungen nicht unterwerfen, häufiger von der Steuerfahndung kontrolliert werden (Oberfinanzdirektion Frankfurt: „die Freiwilligkeit ist herzustellen“). Seit einiger Zeit ist mit der Grundsatzentscheidung des BFH vom 16.05.2013 (Prostituierte müssen Gewerbesteuer zahlen) der Weg frei für eine bundeseinheitliche Regelung. Der BFH gab seine seit 1964 gültige – mit dem ProstG nicht kompatible – Ansicht auf, wonach es sich bei der Prostitution um „gewerbsmäßige Unzucht“ handele und entschied, dass selbstständig tätige Prostituierte **Einkünfte aus Gewerbebetrieb** (§ 15 EStG und nicht wie früher § 22 EStG) erzielen. Aber aus dieser Rechtsansicht ergibt sich nicht, dass Sexarbeit als anzeigenpflichtiges Gewerbe einzustufen sei. Zu Recht wehren sich Betroffene daher gegen eine solche namenlose Erfassung. Aus Gründen des Datenschutzes erscheint sie auch ungeeignet und unverhältnismäßig. Wenn Prostituierte ein Akteneinsichtsrecht in die Akte der Gewerbeaufsicht habe, können sie ihre Interessen wahrnehmen. Gewerbeaufsicht und Polizei sollten in einem vernetzten Präventionskonzept zusammenarbeiten. Die Steuererhölichkeit ist eher in einem transparenten System zu erreichen. Steuerrechtlich gesehen muss lediglich die Möglichkeit bestehen, dass die steuerpflichtige Person pauschal abgeführte Beträge in ihrer persönlichen Steuererklärung abziehen kann. Dazu reicht es aus, wenn Automaten aufgestellt werden und Betreiber verpflichtet werden, Belege auszustellen (ggf. Künstlernamen), so dass die steuerpflichtige Person Belege hat, die ihr – ggf. über einen Künstlernamen – zuzuordnen sind und die dann vom zuständigen Finanzamt eingesehen und entwertet werden, damit Missbrauch erschwert wird. Es ist nicht zu erwarten, dass Prostituierte in nennenswerter Zahl persönliche Steuererklärungen abgeben werden.

C. Woran scheitert die Politik?

Was sind die Gründe für die jeweiligen Denkblockaden? Seit mehr als einem Jahrhundert prägen Polizeirecht und Paternalismus die Geschlechter- und Gesundheitspolitik. Seit einigen Jahrzehnten kommt ein spezifischer Maternalismus hinzu; denn auch das eher liberale Frauenministerium war nicht gerade phantasievoll. Es hat aber versucht eine Einigung zu erzielen und das schwedische Modell abgelehnt. Aber dennoch geht der Trend nicht zur rationalen Regulierung. Was klassisch einen Rechtsstaat ausmacht, verändert sich empfindlich. Am Ende des 19. Jahrhunderts und noch bis 2002 galt Prostitution als „sittenwidrig“. Damals wurde zwar die „Unzucht“ geduldet, aber ihre Förderung bestraft. „Zuhälter“ galten als kriminologisch zu beobachtende *Tätertypen* und Polizisten lernten das „Rotlichtmilieu“ als Ort einer angeblich ganz spezifischen Kriminalität auszumachen. Zur selben Zeit forderten sog. Abolitionistinnen die Prostitution abzuschaffen (etwa die berühmte Freud-Patientin *Bertha Pappenheim*). Sie wollten weniger Repression, sondern Hilfsangebote. Eine weibliche Milieu-Polizei entstand zu Beginn des 20. Jahrhunderts und damit eine spezifische Form der weichen

Kontrolle, zunächst fürsorglich, aber mit der – erfreulicherweise – wachsenden Macht von Frauen werden die Kontrollstile zunehmend bevormundend. Man denke nur an *Gunilla Ekberg*, die von deutschen liberalen Feministinnen kritisierte, aber in Schweden machtbewusst den alleinigen Vertretungsanspruch für Feminismus reklamierende Beraterin der schwedischen Regierung. Schweden verbietet seit den 1990er Jahren den *Sexkauf*. Die Politik hat auch mittlerweile nichts dagegen, Jagd auf Kunden zu machen und Polizistinnen als „Köder“ einzusetzen. Dies soll bedrohlich wirken, nur mittelbar auf die meist weiblichen Verkäuferinnen von Sex, aber möglichst empfindlich auf kaufwillige Männer. Sie sollen gezielt stigmatisiert werden, zumal nach Jahrzehnten der Anti-Prostitution-Kampagnen in Schweden ein gesellschaftliches Klima entstanden ist, in dem eine wachsende öffentliche Beschämung von Kunden des Sexkaufes – so die Überlegung dieser hart maternalistischen Politik – die Nachfrage wirkungsvoll reduziert. Dass auch dieses Ziel verfehlt wird, hat die Verantwortlichen in Schweden nicht gestört. Sie glauben an die Wahrheit ihrer höchst subjektiven Empfindungen und exportieren sie über EU-Richtlinien, die dann von denen, die zu keiner klaren Politik imstande sind, eifrig umgesetzt werden. Das triste Ergebnis: nach Abschaffung der „Sittenwidrigkeit“ wird nun in Deutschland von einem „symbolischen Opferschutz“ geredet. Geschützt wird dadurch keine einzige Prostituierte. Die eher patriarchal geprägte Doppelmoral wird nun durch ein Bündnis zwischen Polizei und angeblich „neuer“, der Sache nach aber punitiver Frauenbewegung abgelöst, wir haben einen weichen „Maternalismus“ eingeführt. Allerdings unterschätzen diejenigen, welche die Prostituierten dominieren wollen, die Netzwerke, die sich gebildet haben. Die Prostituierten organisieren und wehren sich. Die Politik kommt nicht weiter und manövriert sich von einer in die nächste Sackgasse. Gleichwohl ist der gesellschaftliche Schaden groß und wächst langfristig; denn eine solche Politik untergräbt die Grundlagen einer freien Gesellschaft.

Können wir irgendwann noch damit rechnen, dass in Deutschland ein liberaler Feminismus und eine sozial und ökonomisch sinnvolle Wirtschafts- und Sozialpolitik die Doppelmoral und die paradoxen Duldungsmodelle der Vergangenheit ablösen wird? Offenbar nicht. Somit ist anzunehmen, dass die Betreiber eines Bordells oder einer ähnlichen Einrichtung auch künftig die unangenehme Lage der halb legalen Sexarbeiterinnen ausnutzen. Diese haben zwar das *Recht, ihre Sexualität zu kommerzialisieren*, aber sie werden nicht anerkannt. Nach hundert Jahren ist ihr Gewerbe politisch immer noch nicht konsensfähig. Selbst diejenigen, die vorgeben, ihre Rechte verbessern zu wollen, stehen nicht hinter diesem Konzept. Also reden sie über Menschenhandel, statt über Mindestanforderungen an eine legale, legitime und ökonomisch sinnvolle Form der Prostitution.

Kontakt:

*Prof. Dr. Monika Frommel
Feldstr. 65
24105 Kiel*

MAGAZIN