

7. Prostitutionspolitik in Deutschland, Polen und der Tschechischen Republik als Handlungsrahmen

Unter Prostitutionspolitik soll hier ein weiter Begriff verstanden werden, der neben dem legislativen Rahmen der Verwaltungspraxis, auch den politischen Diskurs und die gesellschaftliche Öffentlichkeit umfasst. Staatliche Verwaltungsinstitutionen sind als legale Herrschaftsformen an Recht und Gesetz gebunden und zeichnen sich, idealtypisch betrachtet, durch Sachlichkeit und Berechenbarkeit aus. Einerseits legt die Legislative den gesetzlichen Handlungsrahmen der exekutiven Verwaltung fest und bestimmt damit die Formen und Bedingungen der konkreten Verwaltungsarbeit maßgeblich mit. Andererseits haben aber auch öffentliche Diskurse und zivilgesellschaftliche Aktivitäten Einfluss auf die Inhalte, Zielsetzungen und Maßnahmen der politischen Programme und sind an der Konstitution der »Frames« der sich etablierenden Prostitutionsregime über Meinungsbildungs-, Interessenvertretungs- und Verhandlungsprozesse beteiligt.

Prostitution ist in fast jeder Kultur zu finden und sowohl in der Vergangenheit als auch in der Gegenwart eine gesellschaftlich relevante Größe. Ihre soziale Wahrnehmung und Bewertung unterliegt einem starken Wandel und hängt von den zeitlichen und kulturellen Wert- und Moralvorstellungen einer Gesellschaft ab. Die spezifische Prostitutionspolitik eines Landes beruht auf dessen kulturellen, ideologischen und historischen Besonderheiten. Dodillet (2006) beispielsweise vergleicht die unterschiedlichen Prostitutionsregime Deutschlands und Schwedens und untersucht die Hintergründe deren gegensätzlicher politischer Standpunkte. Während in Schweden 1999 der Kauf sexueller Dienstleistungen gesetzlich verboten wurde, geht das in Deutschland 2002 inkraftgetretene Prostitutionsgesetz mit einer Legalisierung und Liberalisierung der Prostitution einher. Die Divergenz zwischen der prohibitiven Prostitutionspolitik Schwedens und dem reglementaristischen Modell Deutschlands führt Dodillet (ebenda) auf Unterschiede in den länderspezifischen Debatten und Traditionen zurück, und weist hierbei vor allem auf den unterschiedlichen Einfluss der jeweili-

gen Wohlfahrtstheorien, feministischen Ideen sowie der Bedeutung von Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft hin.

Angesichts der historischen und kulturellen Hintergründe der länder-spezifischen Prostitutionspolitiken scheint es schwierig, auf europäischer Ebene eine gemeinsame Linie zu finden (ebenda: 110). Die staatlichen Prostitutionsregime umfassen die gesamte Spannweite zwischen Prohibition und Legalisierung, und auch die Präsenz und der Einfluss der zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit variieren. Gegenwärtig können in Europa vier verschiedene Prostitutionspolitiken differenziert werden: das abolitionistische, das neoabolitionistische, das prohibitionistische und das reglementaristische Modell.¹ Von den in die Untersuchung einbezogenen Ländern vertreten sowohl Polen als auch die Tschechische Republik das abolitionistische Prinzip, wohingegen in Deutschland ein reglementaristisches Prostitutionsregime vorherrscht.

Tabelle 1: Vergleich der länderspezifischen Prostitutionspolitik

Prostitutions-politik	Polen	Tschechische Republik	Deutschland
<i>Legislatives Modell</i>	Abolitionistisch	Abolitionistisch (reglementaristischer Gesetzesentwurf)	Reglementaristisch
<i>Frame</i>	Ordnungspolitisch	Ordnungs- und sicherheitspolitisch	Ordnungs-, sicherheits-, gesundheits- und sozialpolitisch
<i>Verwaltungs-struktur</i>	Zentralistisch	Zentralistisch	Dezentral-föderalistisch
<i>Verwaltungs-praxis</i>	Tolerierend bis repressiv	Repressiv (Outdoor), tolerierend (Indoor)	Tolerierend (überwiegend)
<i>Diskurs</i>	Marginal, tabuisiert	Rege, kontrovers	Existenter, gespalten
<i>Frame</i>	Konservativ, religiös-moralisch fundiert	Pragmatisch, mit konservativ sozial-moralisch fundierter oppositioneller Kritik	Liberal, traditionell- und neo- feministisch fundiert

¹ Die angeführten Gesetzesmodelle werden ausführlicher in Kapitel 3 beschrieben.

<i>Thematisierung</i>	Menschenhandel moralischer Diskurs	Öffentliche Ordnung, Menschenhandel, kriminologischer Diskurs dominiert	Menschenhandel und »Freierbestrafung« hegemonialer Opferdiskurs
<i>NGOs</i>	Aktiv, sich entwickelnd	Aktiv, sich entwickelnd	Aktiv, entwickelt
<i>Aufgabenbereich</i>	HIV-Prävention, Menschenhandel	HIV-Prävention, Menschenhandel, Sozialarbeit	HIV-Prävention, Menschenhandel, Sozialarbeit, Hurenbewegung

Tschechische Republik

In der Tschechischen Republik ist Prostitution weder verboten, noch wird sie staatlich reguliert oder als Beruf anerkannt (Di Nicola/Orfano/Cauduro et al. 2005: 64ff). Im Rahmen des Tschechischen Strafgesetzes lassen sich in Zusammenhang mit der Prostitution Handlungen bzw. Tatbestände wie Kuppelei (§ 204)², Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (§ 246)³, Bedrohung der Sittlichkeit (§ 205) oder der sittlichen Erziehung der Jugend (§ 217), Einschränkung (§ 231) bzw. Entzug (§ 232) der persönlichen Freiheit sowie Erpressung (§ 235) und Vergewaltigung (§ 241) verfolgen und bestrafen.⁴ Ungeachtet dessen stellt die Prostitution an sich ein gesetzliches Vakuum dar und befindet sich rechtlich betrachtet in einem Graubereich.

-
- 2 Der Tatbestand der Kuppelei beinhaltet das Anstiften, den Zwang oder die Verführung von Personen in die Prostitution hinein, oder das Profitieren von der Prostitution anderer. Die Strafen können härter ausfallen, wenn Gewalt angewendet oder angedroht wurde, wenn Vorteil aus der Not oder Abhängigkeit der Person gezogen wurde oder wenn organisierte Kriminalität dabei eine Rolle spielt. Zudem ist eine Verschärfung des Strafmaßes bei Opfern unter 18 Jahren bzw. unter 15 Jahren (§ 204.4) vorgesehen.
 - 3 Handel mit Personen zum Zweck sexueller Ausbeutung (§ 246): »Wer immer eine Person ins oder aus dem Ausland entführt, anwirbt oder transportiert, mit der Absicht, sie durch das Anbieten von sexuellen Diensten auszubeuten, sollte mit einem Freiheitsentzug von einem bis fünf Jahren bestraft werden.«
 - 4 Quelle: »Vorschlag der Maßnahmen zur Lösung der mit der Prostitution verbundenen Probleme«, 1999 vom Tschechischen Innenministerium, siehe <http://www.mvcr.cz/prevence/priority/prostituce2/index2html> vom 13.11.2004.

In der Tschechoslowakei, dem Vorgängerstaat der Tschechischen Republik, war Prostitution wie in den meisten sozialistischen Ländern illegal und fand eher verdeckt statt. Im Zuge des postsozialistischen Transformationsprozesses hat sich sowohl an der Grenze zu Deutschland und Österreich als auch in der Landeshauptstadt Prag das Angebot an sexuellen Dienstleistungen ungemein vergrößert. Die augenscheinlichen Prostitutionszenen im tschechisch-deutschen bzw. tschechisch-österreichischen Grenzgebiet sind von den ausländischen Medien (plakativ) als »längster Straßenstrich« bzw. »größtes Freiluft-Bordell« Europas betitelt und dargestellt worden. Angesichts der als Störung der öffentlichen Ordnung wahrgenommenen Situation und der als stigmatisierend empfundenen Berichterstattung suchten insbesondere die Städte und Gemeinden im Grenzgebiet nach einer Handhabe gegen das massive Ausmaß der Straßenprostitution. Da die Tschechische Republik bis heute über keine gesetzliche Regelung der Prostitution verfügt und das (von vielen) erwünschte Prostitutionsgesetz bisher nicht verabschiedet werden konnte, haben einige Kommunen lokale Verordnungen erlassen, die die Prostitution an öffentlichen Plätzen verbieten bzw. bestimmte, meist außerhalb der Ortschaften liegende Zonen für die Straßenprostitution ausweisen. In Cheb, Usti nad Labem, Dubi und Plzen beispielsweise wird auf diesem Weg versucht, die (sichtbare) Prostitution zu verringern und die sogenannte öffentliche Ordnung herzustellen. Die eigenmächtig erlassenen Gemeindeverordnungen stellen in dem tendenziell zentralistischen Verwaltungssystem der Tschechischen Republik jedoch ein Spannungsmoment dar. Insbesondere der Erlass der Stadt Usti nad Labem ist vom Staat als zu weitgehend angesehen und vorübergehend außer Kraft gesetzt worden. Nach dem Grundsatzurteil des Verfassungsgerichts in Brno von 2007 dürfen die tschechischen Kommunen die Straßenprostitution nun aber selbst regulieren, um – wie es in der Urteilsbegründung heißt - die »Sitte und Moral« zu sichern und das »moralische Heranwachsen von Kindern und Jugendlichen« zu gewährleisten. Die Bürgermeister der betroffenen Gemeinden betrachten die Situation aber nach wie vor als ungelöst und sind sich einig: »Wir brauchen ein Gesetz«, eine allgemeine Regelung der Prostitution.⁵

Bereits 1997 hatten die Bürger der grenznahen Stadt Dubi eine Petition unterschrieben und die Regierung aufgefordert, die Straßenprostitution im Grenzgebiet einzuschränken und ein Gesetz zur Regulierung der Prostitution zu erlassen. Im Jahr 2000 haben Vertreterinnen von rund 25 tschechischen Kommunen erneut eine Erklärung verabschiedet, welche an die Regierung und das Parlament appelliert, die Rechtsgewalt der Gemeinden hinsichtlich der Regulierung der Straßenprostitution zu stärken, die Sanktionierung der Rechtsverstöße zu effektivieren, sowie die Prostitution voll-

5 Janzer, Till (9.03.2007). Verfassungsgericht erlaubt die Bekämpfung von Prostitution in Gemeinden, in: Radio Prag, siehe <http://www.radio.cz/de/artikel/89177>.

jähriger Personen grundsätzlich zu legalisieren und reglementieren. 1998 wurde in der Ministerialverwaltung in Prag eine inter-ministerielle bzw. cross-sektorale Arbeitsgruppe eingerichtet, die im Auftrag der Regierung die Situation der Prostitution in der Tschechischen Republik untersucht hat. In Kenntnisnahme der Situationsanalyse sollte das Innenministerium Maßnahmen zur Problemlösung vorschlagen und einen Gesetzesentwurf zur Regulierung der Prostitution ausarbeiten, der die konkreten Bedingungen für deren Ausübung und Kontrolle definiert.⁶ Im Begleittext des Regierungsbeschlusses vom 15.11.2000 wird konstatiert, dass die staatliche Verwaltung ihre Haltung zur Prostitution dahingehend ändern muss, dass sie nicht nur die Probleme angeht, die durch Prostitution verursacht werden, sondern sich direkt dem Problem der Prostitution an sich stellen muss.⁷ Der vom Innenministerium erarbeitete Gesetzesentwurf basiert auf einem staatlichen Reglementierungsmodell, nach welchem Prostituierte eine Lizenz erwerben müssen, sich regelmäßigen (wöchentlichen) Gesundheitsuntersuchungen zu unterziehen hätten und zur Steuerzahlung verpflichtet wären.

Im öffentlichen und politischen Raum wurde der Gesetzesentwurf rege diskutiert, und sowohl befürwortet als auch kritisiert. Beispielhaft soll hier ein Gesprächsforum im Tschechischen Rundfunk vom 17.05.2004 angeführt werden, an dem Karel Backovský, Mitarbeiter des Tschechischen Innenministeriums, Abteilung Sicherheitspolitik, und Josef Janecek, Abgeordneter der christlich-demokratischen Partei KDU-CSL und Mitglied des parlamentarischen Ausschusses für Sozialpolitik und Gesundheitswesen, teilgenommen haben.⁸ Nach Argumentation des Ministerialbeamten des Innenministeriums reagiert der Gesetzesvorschlag auf den existierenden Handlungsbedarf und den Unmut mit der bisherigen Situation. Der Gesetzesentwurf wolle das Problem rational lösen, legale und illegale Prostitutionsformen definieren und Prostituierte vor Ausbeutung und Misshandlung schützen helfen. Er legt einen legalen Bereich für die Ausübung der Prostitution fest, in der Annahme dass ein völliges Verbot der Prostitution unrealistisch sei. Die Prostituierten sollten sich registrieren lassen und den Status als selbständige Tätige erhalten. Obwohl der Staat aus der Prostitutionsfähigkeit Steuern einnehmen würde, betrachte er sich nicht als Zuhälter.

Der Abgeordnete der christlich-demokratischen Oppositionspartei, Josef Janecek, dagegen lehnt die Erfassung der Prostitution als selbständiges

6 Regierungsbeschluss »Zur Analyse der Probleme, die mit der Prostitution zusammenhängen, und der Bedingungen zur systematischen Lösung« vom 14.4.1999. Dieser beinhaltet den Auftrag des Innenministeriums, bis zum 31.10.1999 einen Gesetzesentwurf zur Regulierung der Prostitution vorzulegen.

7 Regierungsbeschluss zum Maßnahmenentwurf für die Lösung der Probleme, die mit Prostitution zusammenhängen, vom 15.11.2000.

8 Siehe www.kdz.cz/media/tisk.asp?page=311&IDC1=12212&IDR=132 vom 31.08.04, Zusammenfassung und Übersetzung von Christian Prüfer.

Gewerbe ab. Er befürchtet eine Erweiterung des Angebots und eine Zunahme der Prostitution. Seiner Meinung nach könnte ein Prostitutionsgesetz die illegale Prostitution nicht unterdrücken. Vielmehr würde das organisierte Verbrechen durch die Legalisierung gestärkt. Vor allem hätte er moralische Bedenken, sähe den Staat als Zuhälter auftreten und am Missbrauch der sich prostitzierenden Frauen verdienen. Zudem befürchte er eine Diskriminierung der Prostituierten und ist der Ansicht, dass deren Registrierung ihre gesellschaftliche Integration verhindere. Das Mitglied des parlamentarischen Ausschusses für Sozialpolitik und Gesundheitswesen fordert daher ein Verbot der Prostitution sowie höhere Strafen und schärfere Polizeikontrollen.

Die Mehrzahl der sich am Gesprächsforum beteiligenden Rundfunkhörer befürwortete allerdings den Gesetzesentwurf. Nach Ansicht des renommierten Prager Sexologen Prof. Petr Weiss⁹ haben die Tschechen im internationalen Maßstab die liberalste Haltung in sexuellen Fragen und sind im Vergleich zu Frankreich, Amerika oder Großbritannien am tolerantesten gegenüber außerehelichen Beziehungen, Schwangerschaftsabbrüchen, Pornografie, Prostitution etc. Den Grund für die verhältnismäßig hohe Liberalität sieht der Sexualwissenschaftler im distanzierten Verhältnis der Tschechen zur Religion. Weiss zufolge sind religiöse Überzeugungen der wichtigste Faktor für eine konservative und restriktive Haltung gegenüber sexuellen Themen. Aufgrund ihres geringen Anteils an Gläubigen bezeichnet er die Tschechen als »das vermutlich säkularste Volk weltweit«.

Der Gesetzesentwurf zur Reglementierung der Prostitution wurde neben den Prostitutionsgegnern aber auch von Mitarbeiterinnen zivilgesellschaftlicher Organisationen (z. B. »Rozkos bez Rizika« oder »La Strada«) kritisiert, die sich für Prostituierte oder von Menschenhandel betroffene Frauen engagieren.¹⁰ Diese warnen vor den negativen Folgen für die nicht-registrierten Prostituierten. Da der Gesetzesvorschlag Prostitution nur für EU-Bürger als legale Tätigkeit vorsieht, würden Frauen mit illegalem Aufenthaltsstatus weiterhin kriminalisiert und in noch stärkere Abhängigkeit von Zuhältern und Menschenhändlern getrieben. Da diese einen großen Teil der Prostituierten in der Tschechischen Republik ausmachen, brächte das Gesetz in der gegenwärtigen Form, nach Ansicht der nichtsstaatlichen

9 Mitarbeiter des Sexualwissenschaftlichen Instituts der Karls-Universität Prag. Quelle: Radio Prag, siehe <http://www.radio.cz/de/artikel/6764> vom 16. 06.2005.

10 Beide Organisationen sind in der Landeshauptstadt Prag angesiedelt. »Rozkos bez Rizika«, was übersetzt soviel wie »Lust ohne Risiko« bedeutet, setzt sich für den Schutz vor übertragbaren Sexualkrankheiten, insbesondere bei Prostituierten ein. »La Strada«, ursprünglich in Prag gegründet, nun aber auch in Warschau, Kiew, Minsk etc. vertreten, unterstützt Betroffene von Menschenhandel (zum Zweck der sexuellen Ausbeutung).

Organisationen, keine Verbesserung in der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität, insbesondere des Menschenhandels.¹¹

Trotz vielfacher Kritik kam es seit Entwurf des Prostitutionsgesetzes zu mehreren Gesetzesinitiativen, die sich im Parlament aber bisher nicht durchsetzen konnten. Ein grundsätzliches Problem der Verabschiedung eines die Prostitution reglementierenden Gesetzes besteht in der Gültigkeit der 1949er UN-Konvention gegen Frauen- und Kinderhandel und die Ausbeutung von Frauen durch Prostitution, welche die Tschechoslowakei 1957 gemeinsam mit anderen Ostblockstaaten unterzeichnet hat. Darin verpflichteten sich die Signatarländer, die Prostitution als eine die Frauen demütigende Tätigkeit zu betrachten. Als Nachfolgestaat der Tschechoslowakei ist die Tschechische Republik an diesen völkerrechtlichen Vertrag gebunden und eine Legalisierung der Prostitution würde einen Verstoß gegen das internationale Dokument herbeiführen.

Zudem versuchen auch Vertreterinnen der amerikanischen Außenpolitik die Verabschiedung des Prostitutionsgesetzes zu verhindern und auf die Entwicklung der Prostitutionspolitik der Tschechischen Republik Einfluss zu nehmen.¹² John Miller, Experte zur Bekämpfung des Menschenhandels vom Außenministerium der Vereinigten Staaten, reiste persönlich nach Prag, um die tschechische Regierung und Verwaltung vor der Legalisierung der Prostitution zu warnen.¹³ Er kam mit der Botschaft: »Der Staat dürfe nicht zum Zuhälter werden.« Die amerikanische Prostitutionspolitik basiert auf dem prohibitiven Modell und setzt Prostitution grundsätzlich mit der Ausbeutung von Frauen und Menschenhandel gleich. Nach Ansicht des amerikanischen Menschenhandels-Experten ist Prostitution kein normaler Beruf und darf nicht einmal, wie in der Tschechischen Republik, toleriert werden.

In den USA ist Prostitution, sowie die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen, mit Ausnahme der Bundesstaaten Nevada und Rhode Island, strafbar. Das bedeutet aber nicht, dass es in den USA keine Prostitution gibt. Die gesetzlichen Vorschriften und deren praktische Anwendung unterscheiden sich von Bundesstaat zu Bundesstaat, teilweise sogar von Kommune zu Kommune. Die Handhabung reicht von strenger Verfolgung bis hin zu Duldung. Eine prominente Strategie im Kampf gegen die Prostitution ist das »denouncing«, das »An-den-Pranger-Stellen«, bei dem von den lokalen Polizeibehörden zur Abschreckung Fotos und Namen von

11 Schultheis, Silja (18.08.2005). Prostitution in Tschechien – bald ein ordentlicher Beruf?, Radio Prag, siehe <http://www.radio.cz/de/artikel/69729>.

12 Die Anti-Menschenhandels-Politik ist zu einem Instrument weltweiter Einflussnahme auf die Politik anderer Staaten geworden (Doña Carmen 2007: Das soziale Konstrukt Menschenhandel. Vortrag auf dem 31. Strafverteidigertag in Rostock (23.-25.03.2007), siehe <http://www.donacarmen.de/wp-content/uploads/Rostock.pdf> vom 8.08.2007).

13 Quelle: Tschechische Tageszeitung »Mladá fronta dnes« vom 28.08.2004, siehe <http://www.mfdnes.newton.cz/tisk.asp?cache=959281>.

Prostituierten und Freiern ins Internet gestellt oder in Zeitungen veröffentlicht werden. Jedoch lässt sich in der Prostitutionspolitik der Vereinigten Staaten ein Wandel beobachten, da nach Aussage des amerikanischen Experten für Menschenhandel zunehmend von der Kriminalisierung der Prostituierten abgesehen wird und verstärkt die Kunden sexueller Dienstleistungen pönalisiert und stigmatisiert werden.¹⁴

Interessanterweise plant auch die an der tschechisch-deutschen Grenze liegende Stadt Dubi gegenwärtig, ihre lokal gültige Sperrgebietsverordnung nicht nur mit Bußgeldern durchzusetzen, sondern auch Web-Kameras zu installieren, um die Prostitutionskunden »noch besser erfassen und veranschaulichen« zu können.¹⁵ Zur gesetzlichen Absicherung des Projektes verhandelt die Stadt Dubi, nach Angaben von Radio Prag (25.07.2007), derzeit mit der tschechischen Datenschutzbehörde: »Es ist also nicht ausgeschlossen, dass man alsbald im Internet auch auf eine Webseite aus Dubi treffen wird, auf der man die Sex-Touristen in Bild und Ton vor ihrem Eintritt ins lustvolle Vergnügen beobachten kann.«

Die Tschechische Republik hat sich von einem Herkunftsland des Menschenhandels zu einem Transit- und Zielland für Frauen aus Russland, der Ukraine, Moldawien, Bulgarien, China und Vietnam sowie für Mitglieder der ethnischen Gruppe der Roma entwickelt.¹⁶ Aus Sicht der amerikanischen Anti-Prostitution- und Anti-Menschenhandelspolitik führe die Legalisierung der Prostitution zur Steigerung der Nachfrage und damit auch der Opferzahlen.

Da das Thema Prostitution und deren staatliche Regulierung in der Tschechischen Republik weiterhin im Zentrum öffentlicher Debatten steht und insbesondere in Zusammenhang mit der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung einen bedeutenden Platz auf der politischen Agenda einnimmt, legte das Tschechische Innenministerium 2004 erneut einen Gesetzesentwurf zur Reglementierung der Prostitution vor. Nach Angaben von Tatana Pesková, einer Mitarbeiterin der Abteilung Sicherheitspolitik des Innenministeriums, besteht das Ziel des Gesetzes vor allen in der »Trennung zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Prostitution«, der »Festlegung rechtlicher Rahmenbedingungen für deren Ausübung« sowie der »Verringerung gesundheitlicher Risiken« und dem »Kampf gegen verschiedene Formen der mit der Prostitution verbun-

14 Darüber hinaus werden »ertappte« Prostitutionskunden zu spezielle Schulungs- und Erziehungsprogrammen verpflichtet.

15 Czech Radio 7, Radio Prague, abrufbar über <http://www.radio.cz/de/artikel/93746>.

16 National Strategy of Combating Trafficking in Human Beings for the Purpose of sexual Exploitation in the Czech Republic. Resolution of the Government of Czech Republic of 3.9.2003 No. 849.

denen Kriminalität, vor allem Menschenhandel«.¹⁷ Als Grund für die Erarbeitung des Gesetzesvorschlags wird der »aktuelle, nicht zufrieden stellende Zustand im Bereich Prostitution und das Fehlen komplexer rechtlicher Regelungen« zur effektiven Lösung der mit der Prostitution einhergehenden Probleme (organisiertes Verbrechen, Gewaltverbrechen, Schutz der öffentlichen Ordnung, Gesundheitsrisiko usw.) angeführt. Von der tschechischen Regierung wurde der Gesetzesentwurf am 21.07. 2004 verabschiedet.¹⁸ Allerdings versperrte das Abgeordnetenhaus der staatlichen Regulierung der Prostitution den Weg. Im Oktober 2005 lehnte das Parlament eine Gesetzesvorlage ab, welche die Aufkündigung internationaler Verträge in den Bereichen Menschenhandel und Prostitution vorsah. Vor allem die mitregierenden Christdemokraten stimmten gegen die Aufhebung der 1949er UN-Konvention, welche für die geplante gesetzliche Reglementierung der Prostitution notwendig gewesen wäre. Damit scheint die Gesetzesinitiative erneut gescheitert und die Prostitutionspolitik der tschechischen Republik weiterhin dem abolitionistischen Modell verhaftet.

Das geplante Prostitutionsgesetz war mit einem konzeptionellen Ansatz verbunden, der die Bedingungen für die Umsetzung der Reglementierung schaffen sollte und neben ordnungs- und sicherheitspolitischen auch gesundheitliche und sozial-präventive Maßnahmen vorsah. Das bisher existierende, infrastrukturelle Angebot an medizinischen Untersuchungs- und Behandlungsmöglichkeiten sowie sozialer Beratung steht in keinem Verhältnis zum quantitativen Ausmaß der Prostitution. Die lokale medizinische Versorgung von Personen mit sexuell übertragbaren Erkrankungen erfolgt durch Kreishygienestationen und Hospitäler sowie niedergelassene Ärzte. Das Angebot der staatlichen Gesundheitseinrichtungen kann freiwillig und anonym wahrgenommen werden, bestimmte Geschlechtskrankheiten müssen aber nach gesetzlicher Verordnung namentlich gemeldet werden. Die durch eine klassische Komm-Struktur gekennzeichneten Gesundheitsbehörden werden von den Prostituierten zum einen aus Gründen der schlechten Erreichbarkeit und zum anderen aus Sorge vor mangelnder Anonymität und damit verbundener erwarteter Diskriminierung nur selten aufgesucht. Im Rahmen des europäischen Umbrella-Projektes, einem Modellprogramm zur Gesundheitsprophylaxe im grenzüberschreitenden Raum, wurden im deutsch-tschechischen und österreichisch-tschechischen Grenzgebiet Streetwork-Projekte initiiert, die sich in den lokalen Prostitutionsszenen der HIV/AIDS/STD-Prävention widmeten. In der Landeshauptstadt Prag begegnet den Problematiken des erhöhten Prostitutionsaufkommens die zivilgesellschaftliche Organisation »Rozkos bez Rizika« (auf deutsch »Lust ohne Risiko«), die sich im Bereich der Gesundheitspräven-

17 Aus einem Brief des Tschechischen Innenministeriums vom 13. September 2004 an das Forschungsprojekt »Die Verwaltung der Prostitution« an der Universität Leipzig, übersetzt von Christian Prüfer.

18 Di Nicola/Orfano/Cauduro et al. 2005: 64ff.

tion engagiert, Untersuchungen auf sexuell übertragbare Krankheiten anbietet und darüber hinaus versucht, die sich prostituiierenden Frauen über die Teilnahme an kultureller Kleinprojekten, Rollenspielen oder durch spezielle Sprachtrainings für Migrantinnen zu empowern. Die dort ebenso ansässige, bekannte Organisation »La Strada« berät und betreut Opfer von Menschenhandel und ist in ein grenzüberschreitendes Netzwerk nichtstaatlicher Organisationen integriert, die in den Herkunftsländern Präventionskampagnen durchführen und die betroffenen Frauen bei der Rückkehr in ihre Heimat begleiten und unterstützen.

Zudem nahm »La Strada«, wie auch »Rozkos bez Rizika« und »Charitas«, an dem Modellprojekt »Hilf den Opfern des Frauenhandels« teil, welches das tschechische Innenministerium in Zusammenarbeit mit den nichtstaatlichen Organisationen und der speziellen Polizeieinheit für Organisierte Kriminalität entwickelt hat. Somit verfügt die tschechische Republik über ein kooperatives Netzwerk staatlicher und zivilgesellschaftlicher Institutionen und hat mit dem offiziellen Aktionsplan von 2003 die landesweite Bekämpfung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung intensiviert.

Polen

Auch die polnische Prostitutionspolitik beruht auf dem Abolitionsprinzip. Sexuelle Dienstleistungen an sich sind zwar nicht verboten, werden aber auch nicht als Erwerbstätigkeit anerkannt, und sind somit weder legal noch illegal. Sie werden vom Staat durch keinerlei Gesetze oder Verordnungen reguliert und befinden sich, wie in der Tschechischen Republik, in einer rechtlichen Grauzone. Allerdings erklärt das polnische Strafgesetzbuch Handlungen, die als Kuppelei (§ 203) oder Zuhälterei (§ 204) ausgelegt werden können, zu Straftatbeständen. Demnach macht sich strafbar, wer der Prostitution Vorschub zu leistet, materielle Gewinne aus der Prostitution einer anderen Person erzielt oder jemanden zur Prostitution nötigt. Darauf hinaus steht Menschenhandel (§ 253) unter Strafe.

In der sozialistischen Zeit wurde Prostitution in Polen weder von der Regierung noch in der Öffentlichkeit thematisiert. Sie existierte trotz offiziellen Verbotes, wurde aber in ihrem vergleichsweise geringen Umfang stillschweigend »toleriert«. Obwohl entgeltliche sexuelle Dienstleistungen nicht verfolgt wurden, waren die sich prostituiierenden Frauen informellen und semi-formellen Sanktionen ausgesetzt, die von moralischer Verurteilung medizinischen Pflichtuntersuchungen und suggerierter »Kooperation« mit der Polizei reichten (Nowak 1999). Sie wurden polizeilich registriert und hinsichtlich der Einhaltung regelmäßiger Gesundheitsuntersuchungen kontrolliert und überwacht. Da die Ausübung der sexuellen Dienstleistungen verdeckt stattfand, war sie für die Bevölkerung nicht sichtbar. Prostitution galt, wie auch Alkoholismus und Delinquenz, als pathologisches

Verhalten, nicht als Erwerbstätigkeit oder Art des Geldverdienens. Das Anbieten sexueller Dienstleistungen wurde primär als weibliches Fehlverhalten betrachtet und in keinen Zusammenhang mit der Existenz männlicher Nachfrage gestellt (ebenda). 1991 wurden die Sittenpolizei-Abteilungen aufgelöst und durch neue Dezernate ersetzt, deren Zuständigkeit allgemein im Bereich der sexuellen Straftaten liegt.

Mit dem 1990 einsetzenden Wandel des politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Systems änderte in Polen sich die allgemeine gesellschaftliche Situation. Die soziale Mobilität nahm zu, gesellschaftliche Unterschiede verstärkten sich und materialistische Wertesysteme konsumorientierte Lebensstile dominierten. Zudem waren eine Liberalisierung des Privatlebens, die Kommerzialisierung von Sexualität, eine Abnahme der effektiven sozialen Kontrollmechanismen, steigende Anonymität und ein Verschwinden der halb-formellen Sanktionen und Begrenzungen durch die staatlichen Institutionen zu beobachten (ebenda). Die gesellschaftlichen Transformationsprozesse gingen mit Veränderungen in der Sozialmoral und dem Alltagshandeln der polnischen Bevölkerung einher. Der soziale Wandel wirkte sich auch auf das Image und die Praxis der Prostitution aus. Sowohl das Ausmaß als auch die Formen der sexuellen Dienstleistungen veränderten sich. Die Zahl der sich prostituierenden Frauen stieg deutlich an und die Ausübung der Prostitution wurde stärker organisiert, fand über Gesellschaftsagenturen, Massagesalons und Nachtclubs etc. statt. Im Zuge des Transformationsprozesses sind im deutsch-polnischen Grenzgebiet, an den Fernverkehrsstraßen und in den Großstädten beträchtliche Prostitutionszonen entstanden. Angesichts des wachsenden Marktes für sexuelle Dienstleistungen wiesen Politikerinnen, Polizistinnen, Staatsanwältinnen, Richterinnen und Sozialarbeiterinnen immer öfter auf die Notwendigkeit einer staatlichen Regelung der Prostitution hin.

Die Frage, ob der Staat zu einer Regulierung des Sex-Marktes übergehen soll oder nicht, ist auch Teil des öffentlichen Diskurses. Im Vergleich zur Debatte in der Tschechischen Republik nimmt die gesellschaftliche und politische Auseinandersetzung mit der Legalisierung der Prostitution in Polen aber einen deutlich geringeren Raum ein.

Die Befürworter argumentieren, dass eine legislative Regelung zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen sowie der medizinischen Versorgung der sich prostituierenden Frauen führen würde. Sie könnten sich besser gegen betrügerische oder brutale Kunden und Arbeitgeber zur Wehr setzen, und für die Polizei wäre es leichter, den Bereich der sexuellen Dienstleistungen zu kontrollieren, worin zugegebenermaßen aber auch die Gefahr einer Rückkehr bzw. Beibehaltung der repressiven Behandlung der Prostituierten bestünde. Nach Ansicht der Gegner würde die Legalisierung keine Veränderungen herbeiführen und die Verpflichtung zur Steuerzahlung eine »Grauzone« erzeugen, die aber unter den Bedingungen der abolitionistischen Prostitutionspolitik indes schon existiert.

2001 schlug der national-konservative Abgeordnete Jan Rulewski von der »Wahlaktion Solidarität«¹⁹ ein »Gesetz über die Ausübung gesellschaftlicher Dienstleistungen« vor.²⁰ Diesem zufolge sollten die Gemeinden die wirtschaftlichen Tätigkeiten der sogenannten Massagesalons, Nachtclubs und Begleitagenturen reglementieren, und damit vor allem »das Recht der Bürger und dessen Familien auf ein Leben in Ruhe und moralischer Ordnung« sichern. Die Gesellschaftsagenturen sollten sich in freistehenden unbewohnten Gebäuden befinden, die mindestens 150 Meter von Schulen, Kindergärten, religiösen und nationalen Gedenkstätten u. ä. entfernt sind. Deren Betreiber müssten straffrei sein und dürften keine Rückstände bei der Steuer- oder Sozialversicherungszahlung haben. Die Werbung für ihre Dienstleistungen in der Presse oder elektronischen Medien wäre verboten, und nur in Publikationen zugelassen, die ausschließlich die Interessenten erreichen. Zudem müssten sich die Betreiber gegen die Folgen der »gesellschaftlichen Kontakte« versichern, damit z. B. nicht die Krankenkassen die Behandlung von Geschlechtskrankheiten bezahlen müssten. Bezeichnenderweise enthält der Gesetzesvorschlag weder das Wort »Prostitution« noch den Ausdruck »sexuelle Kontakte«. Unter dem Ausüben gesellschaftlicher Dienstleistungen wird verstanden: das persönliche Knüpfen bzw. das Ermöglichen von Kontakten, die unbeständigen Charakter haben und von anderem als politischem, kulturellen, religiösen, sportlichen, ehelichen und wirtschaftlichem Ziel sind, und am Ort der wirtschaftlichen Tätigkeit oder außerhalb dieses Ortes mit Personen ausgeübt werden, die vom Unternehmer angestellt sind.²¹ Die primär ordnungspolitische Orientierung des Reglementierungsvorschlags kommt in der Begründung bzw. Zieldefinition des konservativen Politikers zum Ausdruck: »Ich legalisiere nicht, sondern will die Tätigkeit der Gesellschaftsagenturen erschweren und die Ruhe der in der Nähe wohnenden Bürger gewährleisten«.

Auf einem anderen konzeptionellen Hintergrund beruht die Initiative der Jungen Sozialdemokraten, die 2004 vom Abgeordneten der Sozialdemokratischen Linken (SLD) und Vorsitzenden der legislativen Kommissi-

19 Auf polnisch: »Akja Wyborcza Solidarnosc« (AWS). War ursprünglich ein Wahlbündnis, das 1996 auf Betreiben der erfolglos gewordenen Solidarnosc und Vertreterinnen von zahlreichen anderen Parteien gegründet wurde und nationalliberale, nationalkonservative und christlich-demokratische Kräfte vereinte ist seit 1997 eine Partei. 2001 begann die Partei zu zerfallen, wichtige Persönlichkeiten traten zu anderen Parteien über. Die umbenannte AWSP (Akja Wyborcza Solidarnosc Prawicy, deutsch: Wahlaktion Solidarität der Rechten) schaffte nach den Wahlen von 2001 nicht einmal mehr den Einzug in den Sejm und ist seither nur noch auf lokaler Ebene aktiv.

20 Laudanski, Roman (09.2001). »Jasiu, zalegalizujesz?«, in: Polityka. Polityka (auf deutsch: Politik) ist wöchentlich erscheinendes polnisches Nachrichtenmagazin. Politisch wird das Magazin einem intellektuellen, sozialliberalen Profil zugeordnet. Es ist das auflagenstärkste Politikmagazin Polens.

21 Ebenda.

on, Ryszard Kalisz, im Parlament vorgetragen und unterstützt wurde.²² De- ren Gesetzesvorschlag zur Legalisierung der Prostitution sieht vor, dass Prostituierte einen normalen Arbeitsvertrag abschließen, in die Sozialver- sicherung einbezogen werden und sich regelmäßigen Gesundheitsuntersu- chungen unterziehen müssen. Die Begleitagenturen, Clubs, Massagesalons und alle anderen bordellartigen Einrichtungen hätten monatlich Steuern an die Städte bzw. Gemeinden abzuführen. Nach Umfrage der Initiatoren un- ter den Betreibern der in Warschau angemeldeten Gesellschaftsagenturen, wären diese an der Legalisierung der Prostitution bzw. ihrer Geschäfte in- teressiert, da sie unter den gegenwärtigen rechtlichen Bedingungen perma- nent Angst vor Polizeirazzien, der Stadtverwaltung sowie konkurrierenden Unternehmern haben und jederzeit wegen Kuppelei und Zuhälterei ange- klagt werden können. Mit der Legalisierung der Prostitution müsste auch das polnische Strafrecht geändert werden.

Wider die Reglementierungs- und Entkriminalisierungsinitiative der Sozialdemokraten tritt Lech Kaczynski, Mitbegründer der national-konser- vativen Partei »Recht und Gerechtigkeit«²³, ehemaliger Stadtpräsident von Warschau und gegenwärtiger Präsident der Polnischen Republik, als vehe- menter »Gegner der Legalisierung« auf. Seit 2003 bekämpfte er die Ge- sellschaftsagenturen in Warschau und profilierte sich damit, einige durch die Polizei und das Warschauer Stadtamt liquidiert zu haben. Seine Hal- tung zur Prostitution begründet er moralisch: »Die Mehrheit der Polen identifiziert sich mit christlichen Werten. In so einer Gesellschaft ist eine Billigung der Unzucht unmöglich«.²⁴

Obwohl nach 1989 alle Restriktionen gegenüber Prostituierten aufge- hoben wurden, ist die staatliche und gesellschaftliche Behandlung der Prostitution in Polen weiterhin durch Ambiguität und Ambivalenz gekenn- zeichnet. Einerseits werden die organisierten Formen sexueller Dienstlei- stungen von der Rechts- und Verwaltungspraxis weitgehend toleriert, andererseits wird Prostitution als soziale Pathologie betrachtet und mit Unterwelt, Schwarzmarkt und potenzieller Kriminalität assoziiert. Die sich prostituierenden Frauen gelten, wie Drogenabhängige und Homosexuelle, als HIV/Aids verbreitende Gruppe, die enorme soziale Kosten verursacht. Sie werden von der Öffentlichkeit missachtet und in ihren sozialen Rech- ten beschränkt. Dass einer Umfrage zufolge 80% der Männer und 50% der Frauen Prostitution akzeptieren, heißt nicht, dass Prostitution in Polen all-

22 Kotecka, Patrycja; Sulowski, Sebastian (16.02.2004). Kaczynski vs. Kalisz – ein Streit über Bordelle, in: *Zycie Warszawy* (deutsch »Warschauer Leben«, ist eine in Warschau erscheinende polnische Tageszeitung, die neben der »Trybuna Ludu« eine der wichtigsten Zeitschriften in der Volksrepublik Po- len war). Recherchiert und ins Deutsche übersetzt von Magdalena Strzep, hilfswissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsprojekt «Die Verwaltung der Prostitution: Sachsen-Polen-Tschechien» an der Universität Leipzig).

23 Auf polnisch: »Prawo i Sprawiedliwość« (PiS).

24 Ebenda.

gemein akzeptiert ist. Die sozialen Reaktionen umfassen ein weites Meinungsspektrum, wobei die negativen Urteile dominieren (Nowak 1999). Hinsichtlich der Betrachtung entgeltlicher sexueller Dienstleistungen spielen die strengen Traditionen und das soziale Kontrollsyste m der katholischen Kirche eine bedeutende Rolle. Obwohl das Gesetz die Ausübung der Prostitution toleriert, wird sie als unmoralisches Phänomen angesehen. Die Tatsache, dass Prostituierte in Polen nicht kriminalisiert werden, ist, nach Choluj (2006: 237), nicht mit ihrer Anerkennung in der Gesellschaft verbunden, sondern vielmehr mit der rechtlichen Nichtbeachtung dieses sozialen Phänomens. Auch von der Forschung und der Frauenbewegung wird das Thema Prostitution überwiegend gemieden. Prof. Zbigniew Izdebski von der Warschauer Universität ist einer der wenigen, der sich mit sexualwissenschaftlichen Fragen beschäftigt und u. a. Studien zur Prostitution und deren gesellschaftlicher Bewertung durchgeführt hat.

Choluj (2006: 237) charakterisiert die rhetorische Frage des Politikers Andrzej Lepper²⁵ „Kann man eine Prostituierte überhaupt vergewaltigen?“ als symptomatisch für den polnischen Prostitutionsdiskurs. Diese öffentliche Kommentierung der Nachricht, dass ein polnischer EU-Abgeordneter von einer Prostituierten wegen Vergewaltigung angezeigt wurde, verortet die Prostitution außerhalb jeglicher juridischer und moralischer Ordnung (ebenda). Nach durchschnittlicher Moralvorstellung sind die sich prostituierenden Frauen an ihrem Schicksal selber schuld, da sie sich für die bekrüftigte Tätigkeit im Sexbereich entschieden haben (ebenda). Trotz der ablehnenden Haltung gegenüber der Prostitution ist diese in der polnischen Kultur erstaunlich omnipräsen t: in der Umgangssprache²⁶, in Karikaturen, in Witzen und auch im politischen Milieu (ebenda: 241). Die polnische Schimpfkultur interpretiert Choluj als Gegenreaktion auf den strengen Sitten- und Moraldiskurs. Die häufige Anwendung des Schimpfwortes »kurwa« (Hure) scheint ihr bezeichnend für eine Gesellschaft, in der vor allem die weibliche Sexualität einer scharfen Kontrolle unterliegt, und entweder unter dem Deckmantel der Liebe auftritt oder als promiskuitives Verhalten verpönt wird (ebenda: 245).

Nach Ansicht einiger Expertinnen wird Prostitution in Polen aufgrund der stark vertretenen katholischen Werte niemals legalisiert werden (Di Nicola/Orfano/Cauduro et. al. 2005: 69). In einer nationalen Umfrage von 1994 erklärten 60% der Befragten, gegen die Legalisierung der Prostituti-

25 Vizmarschall des 2005 gewählten polnischen Parlaments

26 Das Wort »kurwa« (polnisch für Hure) hat außer der verletzenden Beleidigungsfunktion im Sinne von Judith Butlers, noch zwei andere: eine emphatische zur Unterstreichung der Aufregung oder des Ärgers, wie im Deutschen »Scheiße«, und die Funktion einer Unterbrechung. Dort hat es kaum eine inhaltliche Bedeutung, sondern fungiert als ein rhetorisches Komma, etwa wie nicht wahr, ne, gell im Deutschen (Choluj 2006: 244).

on zu sein.²⁷ Obgleich sich ein Markt für sexuelle Dienstleistungen entwickelt hat, bleibt Prostitution ein Tabu und die damit verbundenen Probleme werden im öffentlichen Diskurs marginalisiert. Für manche Expertinnen scheint ein Wandel der Prostitutionspolitik derzeit auch angesichts der Nichtberücksichtigung der frauenrechtlichen Perspektive nicht absehbar. Ungeachtet dessen hat sich in den letzten Jahren die Haltung gegenüber Prostituierten etwas geändert.²⁸ Während sie in der Vergangenheit nur marginalisiert und stigmatisiert wurden, begannen sich einige Organisationen und Streetworker für deren Situation zu interessieren. Im Unterschied zur polnischen Gesellschaft betrachten sie die sich prostituierenden Frauen nicht als Personen, die »schädlich« für die Gesellschaft sind, sondern als soziale Gruppe, die sich in einer schwierigen sozialen Lage befindet. Die in mehreren polnischen Städten angesiedelte zivilgesellschaftliche Initiative »Tada« beispielsweise ist in der Prostitutionsszene unter der Aufgabenstellung der HIV/Aids-Prävention aktiv. Das Engagement und die Lobbyarbeit der nichtstaatlichen Organisationen wirkte sich auch auf das gesellschaftliche Wissen und die Denkweise über die Prostituierten aus. So begann sich die Öffentlichkeit zunehmend dafür zu interessieren, ob die Frauen zur Prostitution gezwungen werden und Opfer von Gewalt oder Menschenhandel sind oder nicht. Zudem geraten auch die Motive der Prostitutionstätigkeit in den Blick. Beispielsweise, dass sich die prostituierenden Frauen häufig dazu entscheiden, um ihre Familien ernähren und unterstützen zu können.²⁹ Mitunter wird auch herausgestellt, dass sexuelle Dienstleistungen eine kompensatorische Funktion erfüllen, indem sie der Befriedigung der Bedürfnisse der Männer dienen. Insgesamt betrachtet werden Prostituierte seltener als »*Persona non grata*« betrachtet bzw. öfter als arbeitende Frauen mit eigenen, spezifischen Problemen angesehen.

Dennoch scheint sich die polnische Gesellschaft von Ländern zu unterscheiden, in denen Prostitution hauptsächlich unter dem Aspekt der (Organisierten) Kriminalität und der Störung der öffentlichen Ordnung proble-

27 Sdaz OBOP 92/94, *Opinie o prostytucji i zalegalizowaniu domów publicznych*, Warszawa grudzień 1994, p.3.

28 Siehe Working Paper »Poland Conty Report« prepared by Warsaw University, Dezember 2005.

29 Nach Umfrage des größten Meinungsforschungsinstituts Polens »OBOP« gaben 2003 60 % der befragten Prostituierten an, aufgrund ihrer schwierigen finanziellen Situation als Prostituierte zu arbeiten. 17% entscheiden sich für diese Tätigkeiten, um auf leichte Weise Geld zu verdienen und Profit zu machen. 14% begründeten ihre Arbeit mit dem Willen, ihren Lebensstandard zu verbessern. 2,8% der befragten Frauen offenbarten, zur Prostitution gezwungen zu werden. Zwei Drittel der Befragten betrachteten ihre Prostitutionstätigkeit als vorübergehenden Job, um Geld für unterschiedliche Zwecke zu verdienen (34%) oder ihre gegenwärtigen finanziellen Probleme zu lösen (31%). Für ein Viertel der Prostituierten ist die Arbeit eine dauerhafte Tätigkeit, mit der sie Geld verdienen, um sich selbst und ihre Familien zu versorgen.

misiert wird. Die Befürworter der Legalisierung selbst kontrastieren die religiös fundierte Ablehnung der Prostitution in der polnischen Gesellschaft mit der eher pragmatischen Haltung der benachbarten Tschechischen Republik oder der reglementaristischen Prostitutionspolitik in Deutschland und den Niederlanden. 2002 beispielsweise schrieben die polnischen Bischöfe dem Minister für Inneres und Verwaltung einen Brief, in dem sie die Prostitution als »immoralisches Phänomen« deklarierten und ihn aufforderten das offensichtliche Problem der »Road Prostitution« zu lösen.³⁰ Daraufhin begannen spezifische Polizeieinheiten die sich an den Fernverkehrsstraßen prostituerenden Frauen zu kontrollieren, und bei illegalem Aufenthaltsstatus festzunehmen und direkt in ihre Heimatländer abzuschieben. Deren Zuhälter dagegen, unter denen auch potenzielle Menschenhändler gewesen sein könnten, wurden nicht verhaftet.³¹

Dass Polen sowohl Herkunfts- als auch Transit- und Zielland des Menschenhandels ist, scheint in den letzten Jahren zunehmend realisiert worden zu sein. Die Medien beinhalteten zahlreiche Artikel und Darstellungen zu diesem Themenkomplex, die allerdings aus Expertinnensicht nicht immer als zuverlässig und aktuell einzustufen sind.³² Gleichzeitig mit der Tschechischen Republik nimmt auch Polen an der Implementierung am UN Programm zur Prävention und Bekämpfung von Menschenhandel teil. Es wurde eine Reihe an Maßnahmen und Aktionen ergriffen. Die zivilgesellschaftliche Organisation »La Strada« hat sich als Anlaufstelle für Betroffene von Menschenhandel etabliert und unterstützt Frauen, die aus der Prostitution aussteigen. Mitarbeiterinnen staatlicher Institutionen nichtstaatlicher Organisationen und wissenschaftlicher Einrichtungen führen Schulungen und Trainingsmaßnahmen durch, um die Beamtinnen der Ordnungs-, Sicherheitsbehörden für die besonderen Herausforderungen und Problematiken im Bereich Prostitution und Menschenhandel zu sensibilisieren. Ungeachtet dessen scheinen die im Bereich der Prostitution begangenen Straftaten von der Öffentlichkeit primär als erhebliches ethisches und moralisches Problem und weniger unter dem Aspekt der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wahrgenommen zu werden.³³

Deutschland

Im Gegensatz zum Abolitionismus der Polnischen und Tschechischen Republik basiert die Prostitutionspolitik in Deutschland auf einem reglementaristischen Modell. Prostitution wird staatlich reguliert und ist bei Einhaltung der gesetzlichen Regelungen erlaubt. Bis 2001 wurden Prosti-

30 Working Paper, »Poland Conty Report« prepared by Warsaw University, Dezember 2005, p.8.

31 Ebenda.

32 Ebenda, p. 9.

33 Ebenda.

tuierte nach dem »Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten« (GeschlKrG) gesundheitlich überwacht. Sie waren zu regelmäßigen medizinischen Untersuchungen verpflichtet und konnten den Gesundheitsämtern bei Nichteinhaltung des vorgegebenen Untersuchungsrhythmus polizeilich zugeführt werden. Bei der Anwendung des Geschlechtskrankheitengesetzes herrschte allerdings eine große regionale Varianz vor. Während es in den nördlichen Bundesländern zunehmend liberal gehandhabt und die »Untersuchungspflicht« in der Praxis abgeschwächt oder auch gar nicht mehr angewandt wurde, setzten es die südlichen Bundesländer weiterhin rigide und zu Ungunsten der Prostituierten durch. Das neue Infektionsschutzgesetz (IfSG) hat die Untersuchungspflicht rechtlich aufgehoben und durch ein freiwilliges, präventives Beratungs- und Untersuchungsangebot ersetzt. Mit dem 2002 inkraftgetretenen »Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse von Prostituierten« ist die Prostitution weiter legalisiert worden. Die Sittenwidrigkeit der Vereinbahrung zwischen Prostituierten und Kunden wurde abgeschafft und Prostitution als Tätigkeit anerkannt, für die der Zugang zur Kranken- und Sozialversicherung grundsätzlich möglich ist. Damit einhergehend wurde auch das Strafrecht liberalisiert. Nach altem Recht war jegliches Management von Prostitution, das über die reine Zimmervermietung hinausging, strafbar (von Galen 2004: 101). Gegenwärtig gilt die gewerbsmäßige Vermittlung der Prostitution nur noch als kriminelle Handlung, wenn damit die Einschränkung der persönlichen oder wirtschaftlichen Bewegungsfreiheit der Prostituierten verbunden ist. Zuvor konnten Bordellbetreiberinnen für die betriebliche Organisation der Prostitution und das Schaffen angenehmer Arbeitsbedingungen wegen Förderung der Prostitution und Zuhälterei strafrechtlich belangt werden. Die alte Gesetzeslage war von der Vorstellung geprägt, dass Prostitution eine sozial unwertige Tätigkeit sei und Frauen davor zu schützen seien, als Prostituierte zu arbeiten. Die Ausübung der Prostitution selbst galt als Übel. Nach dem Prostitutionsgesetz soll die freie Entscheidung zur Prostitution respektiert und die Rechte der sich prostituerende Person gewahrt werden (ebenda: 102). Damit ist ein rechtlicher Paradigmenwechsel vom »Schutz vor der Prostitution« zum »Schutz in der Prostitution« vollzogen worden. Da Prostitution vom Gesetz nun als Erwerbstätigkeit anerkannt wird, kann sie sowohl selbstständig als auch im Rahmen eines abhängigen Beschäftigungsverhältnisses ausgeübt werden. Die Organisation und das Management sexueller Dienstleistungen sind grundsätzlich nicht mehr strafbar. Es sei denn gegen den Willen der sich prostituerenden Person wird durch Druck oder sonstige gezielte Einwirkung eine Abhängigkeit herbeigeführt oder aufrechterhalten. Nach dem Prostitutionsgesetz ist die Prostituierte auch auf Grundlage eines Arbeitsvertrages nicht zur Leistung verpflichtet. Vom Betreiber darf nur das Bereithalten, nicht aber die Durchführung der Prostitutionsausübung bestimmt werden. Rechtlich zulässige Arbeitsverträge können Ort und Zeit der Tätigkeit sowie weitere

Details der betrieblichen Eingliederung (z. B. Arbeitskleidung, Regeln der Zimmernutzung, einzuhaltende Hygienestandards sowie Preise, Abrechnungsmodus und Gehaltszahlung) enthalten (ebenda: 115f). Die Vornahme der vereinbarten sexuellen Dienstleistung kann von den Prostituierten aber, sowohl dem Kunden als auch dem Arbeitgeber gegenüber, jederzeit verweigert werden.

Trotz der Legalisierungs- und Liberalisierungstendenzen in der rechtlichen Behandlung der Prostitution bestehen nach Ansicht einiger Rechtsexpertinnen Widersprüche zwischen der zivilrechtlichen (Neu)Regelung durch das Prostitutionsgesetz und den gültigen Vorschriften anderer Rechtsgebiete wie dem Strafrecht, dem Ordnungs- und Gewerberecht u. a. (Fischer, zitiert nach von Galen 2004: 128). Mit dem Prostitutionsgesetz hat der Gesetzgeber die rechtliche und soziale Benachteiligung von Prostituierten beenden wollen. Die Ausübung der Prostitution kann jedoch nach aktueller Rechtslage weiterhin, sowohl mit Verweis auf einen konkreten Gefährdungsgegenstand wie der sittlichen Gefährdung von Jugendlichen (§ 184e StGB) oder der Belästigung Dritter (§ 119 OWiG) als auch unter Zugrundelegung einer abstrakten Gefährdung (§§ 184d StGB, 120 OWiG), eingeschränkt werden.³⁴ Nach von Galen (2004: 123) muss sich das Prostitutionsgesetz auf die Anwendung dieser Vorschriften in einer Weise auswirken, dass der Maßstab, wann etwas als grob anstößig, belästigend oder sittlich gefährdend gilt, im Lichte des Prostitutionsgesetzes zu beurteilen ist. Von einer grundsätzlichen Gefährdung des »öffentlichen Anstands« durch die Prostitution kann nicht mehr ausgegangen werden, da sie nicht mehr als sittenwidrig betrachtet wird und zu dem, was »anständig« ist, dazugehört (ebenda: 126). Rechtliche Bedenken hinsichtlich der Reglementierung der Prostitution bestehen auch angesichts des allgemeinen Werbeverbots für entgeltliche sexuelle Handlungen, welches nach Rechtsprechung auch für die »verbrämte« Form wie etwa die Angabe des Vornamens mit Rufnummer gilt, sofern jeder verständigen Person hinreichend klar ist, dass für Prostitution geworben wird (ebenda: 129). Mit der »Abschaffung« der Sittenwidrigkeit und der damit verbundenen Anerkennung der Prostitution als grundrechtsgeschützter Beruf ist ein ausnahmsloses Werbeverbot, Galen (ebenda: 130) zufolge, nicht mehr zu rechtfertigen.³⁵ Die

34 Die Ermächtigungsgrundlage dafür ist Art. 297 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB). Danach können die Behörden eines Bundeslandes die Ausübung der Prostitution in bestimmten Gebieten zum Schutz des öffentlichen Anstandes und der Jugend durch Rechtsverordnung verbieten. Verstöße können als Ordnungswidrigkeit (§ 120 OWiG) oder als Straftat (§ 184d StGB) verfolgt werden. Freier sind von den Verboten nach Art. 297 EGStGB eigentlich nicht betroffen. Viele Kommunen untersagen jedoch in örtlichen Polizeiverordnungen, Prostituierte in Sperrbezirken anzusprechen.

35 Das Prostitutionsgesetz und seine Begründung vermeiden allerdings eine Aussage zur Anerkennung der Prostitution als Beruf. Nach Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 7, 377, 397; BVerfGE 32, 1, 28; BVerfGE 7, 377, 397) ist als Beruf jede an sich erlaubte Tätigkeit geschützt, die auf

Berufsausübung kann zwar grundsätzlich durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden, zu bedenken sei aber immer die Zumutbarkeit der einschränkenden Vorschriften und die Verhältnismäßigkeit der Sanktionierung.

Aufgrund der föderalistischen Struktur Deutschlands und der damit einhergehenden Autonomie der Bundesländer hat sich in der staatlichen Reglementierung der Prostitution ein inhomogener Rechtsrahmen herausgebildet. Besonders hervorzuheben ist die Tatsache, dass sich fünf der zwölf Bundesländer vorbehalten, sexuelle Dienstleistungen weiterhin als sittenwidrig zu betrachten und eine Auswirkung des Prostitutionsgesetzes auf das Gewerberecht zu verneinen. Entgegen den Empfehlungen des Bundes-Länder-Ausschusses für Gewerberecht wird Prostitutionsbetrieben in Bayern, Baden-Würtemberg, Sachsen, Thüringen und Bremen die gewerberechtliche Anerkennung generell untersagt, was u. a. zur Folge hat, dass es dort keine legalen Arbeitsverhältnisse für Prostituierte gibt. Die deutsche Prostitutionspolitik ist also durch regionale Differenzen gekennzeichnet, die auf unterschiedliche Interpretationen des bestehenden »Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten« zurückzuführen sind.

Da auch das Polizeirecht in die Obrigkeit der Länder fällt, sind hier ebenso spezifische Unterschiede in den Eingriffsbefugnissen der Ordnungs- und Polizeibehörden zu beobachten. In einigen Bundesländern sind die besonderen Eingriffsmöglichkeiten allein an den Umstand geknüpft, dass an einem Ort Prostitution ausgeübt wird (ebenda: 189). Das Polizeigesetz des Freistaates Sachsen beispielsweise regelt die Identitätsfeststellung, die erkennungsdienstliche Behandlung sowie die Durchsuchung von Personen und Sachen im Zusammenhang mit der Prostitution und ermächtigt den Polizeivollzugsdienst darüber hinaus, an Orten der Prostitutionsausübung oder in deren unmittelbarer Nähe unter bestimmten Voraussetzungen personenbezogene Daten durch Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen von Personen zu erheben (ebenda: 191). Die Gleichbehandlung der Orte, an denen sexuelle Dienstleistungen angeboten werden, mit Orten, die wegen des Verdachts der Planung oder Begehung von Straftaten einer besonderen Überwachungsmöglichkeit unterworfen sind, ist, von Galen (ebenda: 193) zufolge, mit der gesetzgeberischen Grundentscheidung für das Prostitutionsgesetz nicht zu vereinbaren. Der Umstand, dass ohne weitere Anhaltspunkte jederzeit Identitätsfeststellungs- und Durchsuchungsmaßnahmen durchgeführt werden dürfen, beeinträchtigt die Berufsausübung von Prostituierten und stellt eine eklatante Ungleichbehandlung mit anderen Berufen dar (ebenda).

Im öffentlichen und politischen Diskurs ist der administrative Umgang mit der Prostitution an sich, sowohl vor als auch nach Inkrafttreten des Prostitutions- und Infektionsschutzgesetzes, eher randständig behandelt

Dauer angelegt ist, und der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dient.

worden. Vielmehr thematisiert und problematisiert wurden das Konstrukt und die Realität des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, der unter dem Schlagwort »Zwangsprostitution« zur Zeit der Fußballweltmeisterschaft 2006 den Höhepunkt der medialen und gesellschaftlichen Aufmerksamkeit erreichte. Die überwiegend undifferenzierten und teilweise unrealistischen Darstellungen – in den Medien kursierte beispielsweise die »Nachricht«, dass zur WM 40.000 Zwangsprostituierte nach Deutschland geschleust werden sollen – führten allerdings auch dazu, dass besondere Aktionen, z. B. die von Vereinen, Fachberatungsstellen und Kirchen getragene Kampagne »Abpfiff – Schluss mit Zwangsprostitution«, zur Sensibilisierung der Prostitutionskunden im Besonderen und der gesellschaftlichen Öffentlichkeit im Allgemeinen durchgeführt und das Beratungsangebot für Betroffene zeitweise ausgeweitet wurde. Im Nachhinein konnten dann – trotz erhöhter Aufmerksamkeit und Intensivierung der polizeilichen Kontrollmaßnahmen – weder Anzeichen einer steigenden Nachfrage nach sexueller Dienstleistungen noch der temporären Zunahme des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung festgestellt werden. Unabhängig davon ging der vor und während der Fußballweltmeisterschaft hegemoniale öffentliche und politische Diskurs über »Zwangsprostitution« auch auf internationaler Ebene mit einer starken Kritik der deutschen Prostitutionspolitik einher. Sowohl aus dem neoabolitionistisch geprägten aus Frankreich als auch aus den prohibitionistisch agierenden USA und Schweden wurden Stimmen laut, dass die Legalisierung der Prostitution in Deutschland den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung fördere und begünstige.

In Zusammenhang mit der Debatte zur Bekämpfung des Menschenhandel etablierte sich in Deutschland Forderung, durch Erlass eines speziellen Gesetzes »Freier« von »Zwangsprostituierten« zu bestrafen, und so das Problem über die Nachfrage-Seite anzugehen. 2005 brachte die CDU/CSU-Fraktion und der Freistaat Bayern in den Bundesrat einen Gesetzesentwurf ein, nach welchem die Kunden sexueller Dienstleistungen, denen bekannt war, dass die von ihnen aufgesuchte Prostituierte von Menschenhandel betroffen ist und/oder zu ihrer Tätigkeit gezwungen wird, strafrechtlich verfolgt werden. Renzikowski (2006: 1) befürwortet diese rechts-politische Initiative und sieht darin keinen Widerspruch zum bestehenden Prostitutionsgesetz, da es hierbei nicht um rechtliche Freiräume für selbstständig ausgeübte Prostitution sondern um den Schutz von Zwangsprostituierten geht. Seiner Meinung nach weist die rechtlichen Beurteilung der Prostitution einerseits und des Frauenhandels andererseits als gemeinsamen Schnittpunkt den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung auf (ebenda: 2). Während die rechtliche Zurückhaltung gegenüber der freiwillig ausgeübten Prostitution, Renzikowski (ebenda) zufolge, Ausdruck eines freiheitlichen Rechtsverständnisses ist, nach dem die Aufgabe des Strafrechts nicht darin besteht, moralische Verhaltensstandards durchzusetzen

oder Menschen vor den Folgen ihrer Lebensentscheidungen zu bewahren, die sie in freier Selbstverantwortung getroffen haben, ist aber gegenüber der Zwangsprostitution ein umfassender Strafrechtsschutz geboten. Im öffentlichen und politischen Diskurs blieb der populäre Vorschlag, Personen zu bestrafen, die bewusst entgeltliche sexuelle Leistungen von ausgebeuteten Prostituierten in Anspruch nehmen, nicht unumstritten. Aus der Praxis wird vielfach eingewendet, dass ein solches Gesetz in der Wirklichkeit an der mangelnden Nachweisbarkeit scheitern würde, da die Beschuldigten behaupten werden, sie hätten selbstverständlich angenommen, dass die betroffene Frau freiwillig in der Prostitution arbeite. »Wie soll diese Einlassung widerlegt werden können, wenn es selbst für Polizeibeamtinnen und Mitarbeiterinnen von Fachberatungsstellen häufig sehr schwierig ist, ein Opfer von Menschenhandel zu identifizieren, solange es sich nicht selbst zu erkennen gibt?« (ebenda: 3). Von der Mehrheit der feldinternen Verwaltungskräfte wird der verfasste Straftatbestand nicht als geeignetes Mittel der Strafverfolgung betrachtet und dessen juristisch sachgerechte Umsetzung kaum für möglich gehalten. Außerdem befürchten die sozialen Organisationen, dass von den Freiern bei Verdacht auf Gewalt und Zwangsprostitution keine Hinweise mehr erfolgen würden, wenn diese mit einer Strafverfolgung rechnen müssen. Insgesamt wird der Forderung der Freierbestrafung ein eher symbolischer Gehalt beigegeben, der lediglich der moralischen Empörung Rechnung trägt und das gesellschaftliche Gewissen beruhigen soll.

Die Verwaltungspraxis im Bereich Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung basiert auf den Aktivitäten staatlicher Institutionen wie auch zivilgesellschaftlicher Organisationen. Die staatliche Reglementierung der Prostitution ist durch ein freiwilliges, präventiv ausgerichtetes, kostenloses und anonymes Untersuchungsangebot der Gesundheitsämter, in den sogenannten Beratungsstellen für sexuell übertragbare Krankheiten, gekennzeichnet. Die Polizei, das Ordnungs- und Gewerbeamt, einschließlich der Ausländerbehörde sowie die Steuerfahndung wiederum »verwalten« die Prostitution gemäß ihrer funktionalen Aufgaben. Darüber hinaus engagieren sich nichtstaatliche Vereine und Projekte in der gesundheitlichen Versorgung und psychosozialen Beratung von deutschen und migrierten, weiblichen und männlichen, erwachsenen und minderjährigen, freiwillig arbeitenden und ausgebeuteten, professionellen und Beschaffungsprostituierten. Auch die in den 80er Jahren entstandene Hurenbewegung, die sich für die gesellschaftliche Anerkennung der Prostitution als Beruf und gegen die rechtliche und soziale Benachteiligung von Prostituierten einsetzt, ist weiterhin aktiv und wird vor allem von der in der Landeshauptstadt Berlin angesiedelten Organisation »Hydra e.V.« repräsentiert. Für die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in Deutschland ist kennzeichnend, dass eine relativ enge Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Strafverfol-

gungsbehörden und den nichtstaatlichen sozialen Organisationen besteht. In nahezu jedem Bundesland existiert eine Fachberatungsstelle für Betroffene von Menschenhandel bzw. Migrantinnen in der Prostitution, die entweder auf Grundlage eines ministeriellen Erlasses oder einer Kooperationsvereinbarung mit der Polizei zusammenwirkt, d. h. Frauen hinsichtlich ihrer Interessen berät und diese bei Bereitschaft zur Zeugenaussage vor Gericht im Vorfeld, während und nach dem Strafprozess begleitet und wenn notwendig die Rückkehr in deren Heimatländer organisiert. Diese institutionalisierte Form der Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und Opferberatungsstellen ist weder in Polen noch in der Tschechischen Republik in der Art vorzufinden.