



Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

# Auszug aus der Untersuchung „Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes“ Abschlussbericht

**Im Auftrag des Bundesministeriums für  
Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

Sozialwissenschaftliches Frauenforschungsinstitut, Freiburg  
Kontaktstelle praxisorientierte Forschung  
der Evangelischen Fachhochschule Freiburg  
Bugginger Straße 38  
79114 Freiburg

## **Projektleitung:**

Prof. Dr. Cornelia Helfferich

## **Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen;**

Dipl. Soz. Päd. Claudia Fischer

Prof. Dr. Barbara Kavemann

Dipl. Soz. Beate Leopold

Ass. jur. Heike Rabe

## **Unter Mitarbeit von:**

Dr. Margarete Gräfin von Galen, Rechtsanwältin

Dipl. Psych. Katja Grieger

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	<b>3</b>
<b>I      <b>Forschungsauftrag, Forschungsfeld, Forschungsgegenstand und Methodik</b></b>	<b>11</b>
1      Basisinformationen zum Prostitutionsgesetz	12
2      Selbstverständnis, Forschungsgegenstand und Klärung der Begriffe	14
2.1      Forschungsgegenstand – Definitionen / Begrifflichkeiten	14
2.2      Die Auseinandersetzung mit Prostitution als Beruf	16
3      Das Untersuchungsfeld Prostitution – Binnendifferenzierungen	18
4      Methodisches Vorgehen und Forschungsdesign	22
4.1      Das Forschungsdesign	22
4.2      Durchgeführte Erhebungen und Datenlage	23
4.3      Diskussion der Aussagekraft und Grenzen der Untersuchung	26
<b>II     <b>Umsetzung des Prostitutionsgesetzes sowie unmittelbare und mittelbare Auswirkungen</b></b>	<b>29</b>
1      Frage der Sittenwidrigkeit	30
1.1      Intention des Gesetzgebers	30
1.2      Exkurs: Entwicklung der Diskussion um die Sittenwidrigkeit von Prostitution	31
1.3      Rechtliche Bewertung	33
1.4      Unterschiedliche Positionen zur Frage der Sittenwidrigkeit in Ländern, Institutionen und bei den befragten Beteiligten	35
1.5      Zusammenfassung und erste Bewertung	38
2      Unmittelbare Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes	40
2.1      Soziale Sicherung und Arbeitsverhältnisse in der Prostitution	40
2.1.1      Intention des Gesetzgebers	40
2.1.2      Exkurs: Prostitution und Sozialversicherungsrecht	40

2.1.3	Soziale Sicherung von Prostituierten	42
2.1.3.1	Krankenversicherung	42
2.1.3.2	Alterssicherung	47
2.1.4	Arbeitsverhältnisse in der Prostitution	51
2.1.4.1	Exkurs: Die Agenturen für Arbeit	51
2.1.4.2	Mögliche Arbeitsverhältnisse in der Prostitution	53
2.1.4.3	Tatsächliche Arbeitsverhältnisse in der Prostitution	54
2.1.4.4	Hindernisse beim Abschluss von Arbeitsverträgen	57
2.1.5	Zusammenfassung und erste Bewertung	59
2.2	Zivilrechtliche Klagemöglichkeiten gegenüber Kunden	62
2.2.1	Intention des Gesetzgebers	62
2.2.2	Rechtsgrundlagen des Vertrages zwischen Prostituierten und Kunden	62
2.2.3	Nachbesserungsbedarf aus Sicht von Landesjustizministerien	64
2.2.4	Die Nutzung der zivilrechtlichen Klagemöglichkeit	65
2.2.4.1	Geringe Inanspruchnahme der zivilrechtlichen Klagemöglichkeit gegen Kunden und mögliche Gründe dafür	65
2.2.4.2	Bewertung der Klagemöglichkeit und Nutzungsbereitschaft	68
2.2.5	Zusammenfassung und erste Bewertung	70
2.3	Arbeitsbedingungen in der Prostitution	72
2.3.1	Intention des Gesetzgebers	72
2.3.2	Ausgangssituation und erste Entwicklungen	73
2.3.2.1	Gesetzliche Bestimmungen	73
2.3.2.2	Prostitution als Thema für Arbeitssicherheit, Gesundheits- und Unfallschutz	75
2.3.3	Bedeutung von Arbeitsorten, Rahmenbedingungen und Selbstverständnis der in der Prostitution Tätigen	79
2.3.3.1	Exkurs: Arbeitsbedingungen in der Straßenprostitution	80
2.3.4	Gesundheit und Hygiene	83
2.3.5	Arbeits-, Unfall- und Gesundheitsschutz in der Prostitution und mögliche rechtliche Ansatzpunkte für Verbesserungen	85
2.3.6	Die Diskussion über Standards für gute Arbeitsbedingungen	87
2.3.6.1	Exkurs: Standardkatalog des Runden Tisches in Frankfurt/Main	87
2.3.6.2	Empfehlungen für Standards aus Sicht von Expertinnen der Fachberatungsstellen	88
2.3.7	Zusammenfassung und erste Bewertung	90
2.4	Änderungen des Strafgesetzbuches	94
2.4.1	Intention des Gesetzgebers	94
2.4.2	Die Situation vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	94
2.4.3	Die rechtliche Situation nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	96
2.4.4	Die Sicht der Staatsanwaltschaft	98
2.4.4.1	Entwicklung der §§ 180a I, 181a StGB nach Inkrafttreten des ProstG	99
2.4.4.2	Auslegung des geänderten Straftatbestandes durch die Staatsanwaltschaft	101
2.4.4.3	Auswirkungen auf die Arbeit aus der Sicht der Staatsanwaltschaft	102
2.4.4.4	Konsequenzen aus Sicht der Staatsanwaltschaft	105
2.4.5	Die Sicht der Strafgerichte	106
2.4.6	Die Sicht der Polizei	106
2.4.6.1	Entwicklung der §§ 180 a, 181 a StGB nach Inkrafttreten des ProstG aus der Sicht der Polizei	107

2.4.6.2	Auslegung des § 181 a II StGB aus der Sicht der Polizei	107
2.4.6.3	Auswirkungen auf die Arbeit aus der Sicht der Polizei	108
2.4.6.4	Konsequenzen aus der Sicht der Polizei	111
2.4.6.5	Unterschiede bzw. Gemeinsamkeiten in der Sichtweise von Polizei und Staatsanwaltschaft	111
2.4.7	Zusammenfassung und erste Bewertung	113
<b>3</b>	<b>Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf andere Rechtsbereiche</b>	<b>117</b>
<b>3.1</b>	<b>Baurecht</b>	<b>117</b>
3.1.1	Ausgangssituation	117
3.1.2	Rechtliche Situation nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	120
3.1.2.1	Rechtsprechung	120
3.1.2.2	Kommentierungen in der juristischen Literatur	124
3.1.3	Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes in der Praxis von Verwaltungsgerichten und Baubehörden	126
3.1.4	Zusammenfassung und erste Bewertung	131
<b>3.2</b>	<b>Gewerberecht und Gaststättengesetz</b>	<b>135</b>
3.2.1	Rechtslage vor und nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	135
3.2.1.1	Rechtslage vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	135
3.2.1.2	Rechtslage nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	137
3.2.2	Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“	142
3.2.3	Ergebnisse der Gerichtsbefragung	144
3.2.4	Praxis der Gewerbeämter in den Modellregionen	144
3.2.5	Vorschläge für einen zukünftigen gewerberechtlichen Umgang mit Prostitution	147
3.2.5.1	Ausgestaltung der Prostitutionstätigkeit als Gewerbebetrieb	148
3.2.5.2	Streichung des Tatbestandes „der Unsittlichkeit Vorschub leisten“ im Gaststättengesetz	149
3.2.5.3	Einführung einer Erlaubnispflicht für Prostitutionsbetriebe	149
3.2.6	Zusammenfassung und erste Bewertung	152
<b>3.3</b>	<b>Sperrbezirksverordnungen</b>	<b>155</b>
3.3.1	Rechtslage	156
3.3.1.1	Rechtsprechung zum Art. 297 EGVStGB vor und nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	157
3.3.1.2	Diskussion der neueren Rechtslage	158
3.3.2	Unterschiedliche Ausgestaltung von Sperrbezirksverordnungen	159
3.3.3	Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die jeweilige Praxis	160
3.3.4	Einschätzungen zu Sperrbezirken aus unterschiedlichen Perspektiven	162
3.3.5	Zusammenfassung und erste Bewertung	165
<b>3.4</b>	<b>Besteuerung von Einnahmen aus der Prostitution</b>	<b>167</b>
3.4.1	Rechtslage	167
3.4.1.1	Vor Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	167
3.4.1.2	Nach Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	169
3.4.2	Verfahren bei der Besteuerung der Einkünfte von Prostituierten	170
3.4.3	Exkurs: Vergnügungssteuer	171
3.4.4	Auswirkungen des ProstG auf die steuerliche Praxis der Finanzämter	172

3.4.5	Auswirkungen des ProstG auf die steuerliche Praxis der Finanzgerichte	173
3.4.6	Prostituierte und ihr Verständnis von Steuern	173
3.4.7	Einschätzungen zur Besteuerung von Einkünften aus der Prostitution	174
3.4.8	Zusammenfassung und erste Bewertung	177
3.5	Werbeverbot nach § 119 und § 120 I Nr. 2 OWiG	178
3.5.1	Rechtslage	178
3.5.2	Die praktische Handhabung des Werbeverbotes	180
3.5.3	Einschätzung der Rechtfertigung des Werbeverbots	181
3.5.4	Zusammenfassung und erste Bewertung	182
4	Übersicht über regionale Schwerpunkte bei der Diskussion des Prostitutionsgesetzes	183
<b>III</b>	<b>Einschätzung des Prostitutionsgesetzes aus unterschiedlichen Perspektiven</b>	<b>191</b>
1	Die Sicht von Prostituierten	191
1.1	Die befragten Prostituierten	191
1.2	Informationsstand zum Prostitutionsgesetz	193
1.3	Erfahrungen mit Ämtern und Behörden seit Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes	195
1.4	Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die berufliche Zukunft in der Prostitution	196
1.5	Einschätzung des Prostitutionsgesetzes	198
1.6	Erwartungen und Veränderungswünsche	200
1.7	Zusammenfassung und erste Bewertung	203
2	Die Sicht von Betreibern und Betreiberinnen von Prostitutionsbetrieben	205
2.1	Die befragten Betreiber und Betreiberinnen	205
2.2	Informationsstand zum Prostitutionsgesetz	206
2.3	Erfahrungen von Betreibern und Betreiberinnen	207
2.3.1	Erfahrungen von Betreibern und Betreiberinnen im Umgang mit Ämtern und Behörden	207
2.3.2	Erfahrungen von Betreibern und Betreiberinnen, die schon vor 2002 einen bordellähnlichen Betrieb führten	208
2.3.3	Erfahrungen von Betreibern und Betreiberinnen, die nach 2002 einen bordellähnlichen Betrieb aufnahmen	213
2.4	Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf Anzeigen, Ermittlungen und Verurteilungen wegen Förderung der Prostitution und/oder Zuhälterei	213

2.5	Einschätzung des Prostitutionsgesetzes	214
2.6	Erwartungen und Veränderungswünsche	214
2.7	Zusammenfassung und erste Bewertung	216
3	Die Sicht von Beratungsstellen	217
3.1	Die befragten Experten und Expertinnen in Beratungsstellen	217
3.2	Informationsstand zum Prostitutionsgesetz	219
3.3	Erfahrungen mit dem Gesetz: Relevanz in der Beratungspraxis	220
3.4	Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes auf die eigene Arbeit und auf die Praxis der Prostitution	221
3.5	Einschätzungen des Prostitutionsgesetzes	223
3.6	Erwartungen an das Prostitutionsgesetz und Veränderungsbedarf	225
3.7	Zusammenfassung und erste Bewertung	226
<b>IV</b>	<b>Internationale Perspektive</b>	<b>229</b>
1	Unterschiedliche Modelle der Prostitutionspolitik	229
1.1	Die gesetzliche Regelung der Prostitution in den Niederlanden und ihre Auswirkungen	229
1.1.1	Verständnis von Prostitution und Zielsetzung der Gesetzgebung	229
1.1.2	Gesetz zum Erwerb sexueller Dienstleistungen und zur Prostitution	230
1.1.3	Maßnahmen zur Umsetzung	232
1.1.4	Erfahrungen mit der Umsetzung	233
1.2	Die gesetzliche Regelung der Prostitution in Schweden und ihre Auswirkungen	238
1.2.1	Verständnis von Prostitution und Zielsetzung der Gesetzgebung	238
1.2.2	Gesetz über den Verbot des Erwerbs sexueller Dienstleistungen	240
1.2.3	Maßnahmen zur Umsetzung	240
1.2.4	Erfahrungen mit der Umsetzung	241
1.3	Die gesetzliche Regelung der Prostitution in Österreich und ihre Auswirkungen	245
1.3.1	Verständnis von Prostitution und Zielsetzung der Gesetzgebung	245
1.3.2	Die Gesetzeslage	245
1.3.3	Rahmenbedingungen der Prostitution	247
1.3.4	Erfahrungen mit der Umsetzung	248
2	Diskussion der unterschiedlichen Wege	249

<b>V</b>	<b>Bilanz</b>	<b>256</b>
1	Kriterien, die die Inanspruchnahme und Umsetzung von Gesetzen beeinflussen	256
1.1	Inanspruchnahme von Gesetzen	256
1.2	Umsetzung von Gesetzen	261
1.3	Schlussfolgerungen	265
2	Zusammenfassung der Hauptergebnisse und Gesamtbewertung	267
2.1	Hauptergebnisse der Befragungen	267
2.1.1	Unmittelbare Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes	268
2.1.2	Mittelbare Auswirkungen auf andere Rechtsbereiche	270
2.1.3	Bekanntheitsgrad und Einschätzung des Prostitutionsgesetzes	272
2.2	Wurde die Intention des Gesetzes erreicht?	274
2.2.1	Intention: Stärkung der Rechtsposition von Prostituierten	275
2.2.2	Intention: Zugang von Prostituierten zur gesetzlichen Sozialversicherung	278
2.2.3	Intention: Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten	281
2.3	Abschließende Einschätzung	285
3	Perspektive und Empfehlungen zur Umsetzung der Intention des Prostitutionsgesetzes	288
	<b>Literatur</b>	<b>292</b>
	<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>299</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>301</b>
	<b>Prostitutionsgesetz mit Begründung</b>	<b>303</b>
1	Prostitutionsgesetz	303
2	Gesetzesbegründung	304
3	§§ 180a, 181a alte und neue Fassung	307