



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag  
Sekretariat des Ausschusses  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

---

## Ausschussdrucksache 20(13)124h

---

unangeforderte Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 23. September 2024

zu dem Antrag der Fraktion der CDU/CSU

**„Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden – Sexkauf bestrafen“**

**BT-Drs. 20/10384**

Dona Carmen e. V.

## **Doña Carmen e.V.**

- Verein für soziale und politische  
Rechte von Prostituierten -  
Elbestraße 41  
60329 Frankfurt/Main  
Tel / Fax: 069 / 7675 2880  
Email: DonaCarmen@t-online.de  
www.donacarmen.de



Frankfurt, 9. September 2024

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen, und Jugend  
Frau Vorsitzende Ulrike Bahr, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
E-Mail: [familienausschuss@bundestag.de](mailto:familienausschuss@bundestag.de)

Unangeforderte Stellungnahme zu dem  
**Antrag der Fraktion CDU/CSU im Deutschen Bundestag: „Menschenunwürdige  
Zustände in der Prostitution beenden - Sexkauf bestrafen“, BT-Drs. 20/10384**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

hiermit übersenden wir Ihnen die Position von Doña Carmen e.V. zum Antrag der Fraktion  
der CDU/CSU.

Mit freundlichen Grüßen

Juanita Henning  
(Sprecherin Doña Carmen e.V.)

# **Stellungnahme von Doña Carmen e. V., Verein für die sozialen und politischen Rechte von Prostituierten, Frankfurt/Main**

## INHALT

<b>A. Vorbemerkung</b>	S. 03
<b>B. Die Übertragung des „Nordischen Modells“ auf Deutschland: eine Verkennung der gesellschaftlichen Realitäten</b>	S. 03
• Punkt 1: Zahl der Prostituierten	S. 05
• Punkt 2: Zahl der Bordelle	S. 06
• Punkt 3: Bevölkerungsdichte & Urbanisierung	S. 07
• Punkt 4: Spezifischer schwedischer Kontext in Deutschland gar nicht gegeben: EU-Beitritt und Fremdenfeindlichkeit	S. 08
• Punkt 5: Konfessionslose Menschen als größte Gruppe in der Bevölkerung	S. 09
• Punkt 6: Die Krise des prostitutionsspezifischen Strafrechts	S. 10
• Punkt 7: Unverkennbare Zurückhaltung auf Seiten des BKA gegenüber dem „Nordischen Modell“ der Freier-Kriminalisierung	S. 14
<b>C. CDU/CSU-Bundestagsfraktion: Keine empirisch belastbaren Belege für die These von „menschenunwürdigen Zuständen“ in der Prostitution</b>	S. 16
• These 1: Prostitutionsgesetz und Prostituiertenschutzgesetz als Belege für das „Scheitern“ der Legalisierung von Prostitution?	S. 16
• These 2: Sind die Mehrheit der Sexarbeiter*innen hierzulande „unfreiwillige Armuts- und Elendsprostituierte“?	S. 17
• These 3: Sind die Strukturen des Prostitutionsmilieus „zutiefst menschen- und insbesondere frauenverachtend“?	S. 19
(1) Menschenhandel	S. 20
(2) Zuhälterei	S. 22
(3) Organisierte Kriminalität	S. 24
(4) Begleitkriminalität	S. 25
• These 4: Gibt es eine „mangelnde Sichtbarkeit“ von großen Teilen des Prostitutionsgeschehens?	S. 27
(1) Fehlinterpretation der Bundestatistik zu Prostitution	S. 28
(2) Absurd hohe Schätzzahl zur Anzahl der hierzulande tätigen Sexarbeiter	S. 30
• These 5: Sind Freier empathielose Vergewaltiger, die in Kenntnis der Missstände in der Prostitution handeln und diese billigend in Kauf nehmen?	S. 33
<b>D. Schlussbemerkung</b>	S. 37

## A. Vorbemerkung

Doña Carmen e. V. engagiert sich seit mehr als 25 Jahren für die Rechte von Sexarbeiter\*innen. Der Verein betreibt seit 1998 eine Beratungsstelle für Prostituierte unmittelbar vor Ort im Rotlichtbezirk des Frankfurter Bahnhofsviertels. Neben seiner Beratungstätigkeit hat der Verein mit seiner Öffentlichkeitsarbeit sowohl die Entstehung des Prostitutionsgesetzes (2002) als auch des Prostituiertenschutzgesetzes (2017) kritisch begleitet und darüber hinaus zu aktuellen Fragen der Prostitutionspolitik publiziert.<sup>1</sup>

Nachfolgende Stellungnahme wertet den vorliegenden Antrag der Fraktion der CDU/CSU als Angriff auf das grundgesetzlich geschützte Recht auf sexuelle Selbstbestimmung (Art. 2 GG) und betrachtet ihn als weiteren, massiven Versuch einer Aushebelung des Grundrechts auf Berufsfreiheit von Sexarbeiter\*innen (Art. 12 Abs. 1 GG).<sup>2</sup>

Unabhängig von dieser grundsätzlichen Kritik und bevor wir die von der CDU/CSU-Fraktion vorgetragenen Argumente für einen „*grundlegenden Paradigmenwechsel in der nationalen Prostitutionsgesetzgebung*“<sup>3</sup> im Einzelnen betrachten, scheint es uns sinnvoll und geboten darauf zu verweisen, dass der Übertragung des „Nordischen Modells“ auf Deutschland eine Verkennung maßgeblicher gesellschaftlicher Realitäten zugrunde liegt, Das soll nachfolgend verdeutlicht werden.

Vor diesem Hintergrund erweist sich das Anliegen der CDU/CSU-Fraktion als unzulässiges Experiment auf Kosten von 90.000 Sexarbeiter\*innen und Hunderttausender Menschen, die deren sexuelle Dienstleistungen in Anspruch nehmen.

---

<sup>1</sup> Vgl. u. a.: • Juanita Henning (1997), Kolumbianische Prostituierte in Frankfurt: ein Beitrag zur Kritik gängiger Ansichten über Frauenhandel und Prostitution; • Juanita Henning (2008), Jenseits von ‚Menschenhandel‘ und ‚Zwangsprostitution‘, Empirische Zugänge zu Motivationen und Handlungsoptionen von Prostitutionsmigrantinnen am Beispiel der Bordellprostitution in Frankfurt/Main; in: Philipp Thiée (Hrsg.) Menschen Handel, Wie der Sexmarkt strafrechtlich reguliert wird; • Juanita Henning / Gerhard Walentowitz (2012), 10 Jahre Prostitutionsgesetz: Mehr Menschenhandel durch Legalisierung von Prostitution? Ein aktuelles Lehrstück über den Umgang von Wissenschaft mit dem Thema ‚Menschenhandel‘, in Kritische Justiz, Vol. 45, Nr. 4; • Doña Carmen e.V. (Hrsg.) (2019), Entrechtung durch Schutz. Streitschrift gegen das Prostituiertenschutzgesetz; J. Henning / I. Hunecke / G. Walentowitz (2021), [Das Prostituiertenschutzgesetz im Lichte der Kriminalitätsstatistik: Vom Inkrafttreten des ProstSchG bis zur Covid-19-Krise](#), Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform; • BesD e.V. / Doña Carmen e.V. (2024), Alternative Fakten – Kritischer Kommentar zu Melissa Farleys „Männer in Deutschland, die für Sex zahlen“.

<sup>2</sup> Den Widerspruch zwischen dem Schutz des Rechtsgut „sexuelle Selbstbestimmung“ und dem ‚Nordischen Modell‘ räumen selbst Autoren\*innen ein, die dem ‚Nordischen Modell‘ gegenüber positiv eingestellt sind: „Aber selbst wenn das Nordische Modell eingeführt würde, wäre fraglich, ob ein allgemeines Sexkaufverbot in das System des StGB, dem der Gedanke des Rechtsgüterschutzes zugrunde liegt, hineinpassen würde. Dagegen sprechen würde, dass dann auch Fälle unter Strafe gestellt würden, in denen Prostituierte tatsächlich freiwillig und selbstbestimmt ihre Dienste anbieten. Insoweit würde jedenfalls die sexuelle Selbstbestimmung als geschütztes Rechtsgut der Freierstrafbarkeit nicht in Betracht kommen.“ Vgl. Julia Bosch, Freierstrafbarkeit – Quo vadis?, in Kriminalpolitische Zeitschrift 05/2021, S. 301, <https://kripoz.de/wp-content/uploads/2021/09/bosch-freierstrafbarkeit-quo-vadis.pdf>. Ähnlich Lena Vogeler, Rechtliche Prävention von Menschenhandel (2018), S. 281: „Das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung endet bei der Entgeltlichkeit und ist damit der Verfügbarkeit durch das Individuum entzogen. Der strafrechtliche Schutz des Staates fußt in Paternalismus, der Widersprüche hervorbringt. Der Wille, einer ‚unfreien‘ Frau zur Freiheit zu verhelfen, nimmt ihr zugleich ihre Freiheit zur Entscheidungsfindung, indem man ihr von vornherein die Freiheit zur Verfügung über ihr sexuelles Selbstbestimmungsrecht abspricht. Damit wird sie faktisch wie eine Minderjährige behandelt, die zwar als Trägerin des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung anerkannt ist, aber aufgrund fehlender Einsichtsfähigkeit nicht selbst darüber verfügen darf.“

<sup>3</sup> Vgl. Drs. 20/10384, S. 2

## Die Übertragung des „Nordischen Modells“ auf Deutschland: eine Verkennung der gesellschaftlichen Realitäten

Am 7. November 2023 beschloss die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag ein Positionspapier mit dem Titel „*Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden – Sexkauf bestrafen*“. Am 20. Februar 2024 formulierte sie den darauf beruhenden Antrag (Bundestags-Drucksache 20/10384) Damit sprach sich die CDU/CSU-Bundestagsfraktion als erste und einzige der sechs im Bundestag vertretenen Parteien für ein Sexkaufverbot in Deutschland aus.

### Info

Ein Sexkaufverbot („Nordisches Modell“) existiert gegenwärtig in acht Ländern weltweit. Das sind 4,1 % aller 193 UNO-Mitgliedsstaaten oder 142 Millionen von insgesamt rund 8,2 Milliarden Menschen (1,7 %) Sechs der insgesamt acht Länder mit einem Sexkaufverbot befinden sich in Europa:

- **innerhalb der EU:** **Schweden** (1999), **Frankreich** (2016) und **Irland** (2017);
- **außerhalb der EU:** **Norwegen** (2009), **Island** (2009), **Nordirland** (als Teil Großbritanniens, 2015)
- **außerhalb Europas:** **Kanada** (2014) und **Israel** (2020)

Folgende Länder haben das ‚**Nordische Modell**‘ in parlamentarischer Debatte **abgelehnt**:

**Finnland** (2006),  
**Dänemark** (2012),  
**England**,  
**Schottland** (2024),  
**Wales**,  
die **Schweiz** (2022) und  
**Spanien** (zuletzt 2024).<sup>4</sup>

Der repressive Kern der von der CDU/CSU-Fraktion vorgeschlagenen Variante des ‚Nordischen Modells‘ auf Deutschland besteht ausweislich der Drucksache 20/10384

- im **Verbot** der Nachfrage und des Kaufs sexueller Dienstleistungen („Freierstrafbarkeit“)
- im **Verbot** des Betriebs von Prostitutionsstätten (Bordelle, Laufhäuser, Verrichtungsboxen und Wohnwagen)
- im **Verbot** der Vermietung von Objekten zum Zweck der Prostitutionsausübung;
- sowie im „umfassenden strafbewehrten **Verbot**, aus der Prostitution einer anderen Person vorsätzlich eigenen Nutzen zu ziehen“

Zur Umsetzung dieser Verbotspolitik fordert die CDU/CSU-Bundestagsfraktion eine „**Stärkung der Durchsetzungsautorität der Verwaltungs- und Vollzugsorgane**“. Das beinhaltet

- die „Bildung von spezialisierten Polizeieinheiten“
- eine effektive und regelmäßige Kontrolle von „prostitutionsanfälligen Orten“ (so als ob Prostitution eine ansteckende Krankheit wäre!)
- eine effektive und regelmäßige Kontrolle von „einschlägigen Plattformen im Netz“.

Für die betroffenen Sexarbeiter\*innen in Deutschland wäre die Übertragung des ‚Nordischen Modells‘ neben der Verletzung ihrer Grundrechte zweifellos eine persönliche Tragödie

<sup>4</sup> Vgl. [https://de.wikipedia.org/wiki/Nordisches\\_Modell\\_f%C3%BCr\\_Prostitution](https://de.wikipedia.org/wiki/Nordisches_Modell_f%C3%BCr_Prostitution)

(Ticket in den Untergrund; weitere Entrechtung, unsichere Arbeitsbedingungen, Beibehaltung der rechtlichen Diskriminierung und weitere Forcierung ihrer Stigmatisierung).

Aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive sprechen **sieben Gründe** gegen die Pläne der CDU/CSU, das ‚Nordische Modell‘ auf Deutschland zu übertragen:

### **Punkt 1: Zahl der Prostituierten**

Als man am 1. Januar 1999 die Freier-Kriminalisierung in Schweden einführte, gab es dort geschätzt gerade einmal 2.500 Sexarbeiter\*innen, vornehmlich in den größeren Zentren Stockholm, Göteborg und Malmö.<sup>5</sup> Angesichts dessen dürfte sich die von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion favorisierte Übertragung des ‚Nordischen Modells‘ auf Deutschland als Fiasko mit Ansage darstellen. Denn nach Angaben des Runden Tisches Prostitution Hamburg gingen allein in der Hansestadt 2010 ebenso viele Sexarbeiter\*innen der Prostitutionstätigkeit nach wie seinerzeit in ganz Schweden.<sup>6</sup> 2017 gab es in Hamburg nach Polizeiangaben 2.200 Sexarbeiter\*innen.

Selbst wenn man der CDU/CSU-Schätzung von 250.000 Sexarbeiter\*innen in ganz Deutschland aus gutem Grund misstrauen darf, so sind doch selbst die von Doña Carmen entsprechend einer Modellrechnung angenommenen 90.000 Sexarbeiter\*innen in Deutschland<sup>7</sup> eine Größenordnung und Herausforderung, an der das ‚Nordische Modell‘ der Freier-Kriminalisierung absehbar scheitern dürfte.

In sämtlichen Ländern mit Sexkaufverbot – mit Ausnahme Israels, das damit die Regel bestätigt – liegt die absolute Zahl der Sexarbeiter\*innen sowie der Wert der Kennziffern „Sexarbeiter pro 1.000 qkm“ bzw. „Sexarbeiter pro 100.000 Einwohner“ deutlich unter den entsprechenden Werten für Deutschland (vgl. Tabelle 01).

Ein Sexkaufverbot wäre in Deutschland schon daher von vornherein reine **Symbolpolitik** auf dem Rücken der Sexarbeiter\*innen. Man erinnert sich noch an das Gejammer der Vollzugsbehörden, als 2017 der Kondomzwang in ganz Deutschland gesetzlich verankert wurde und der Polizei die Aufgabe zufiel, dieses Verbot zu überwachen. Das würde sich auf höherem Niveau wiederholen, würde man hierzulande das ‚Nordische Modell‘ einzuführen.

---

<sup>5</sup> Diese Angaben machte der 1995 veröffentlichte offizielle Bericht der von der schwedischen Regierung eingesetzten Kommission zur Untersuchung des Sexhandels Vgl. Artur Gould, The Criminalisation of Buying Sex: The Politics of Prostitution in Sweden, Journal of Social Policy, Vol. 30, Nr. 3, 2001; Lena, Vogeler, Rechtliche Prävention von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, 2018, S. 257

<sup>6</sup> Vgl.: „In Hamburg schaffen 2500 Prostituierte an“, BILD, 01.08.2010, <https://www.bild.de/regional/hamburg/in-hamburg-schaffen-2500-prostituierte-an-13478560.bild.html>  
“In Hamburg wird von einer geschätzten Zahl von 2.200 Prostituierten ausgegangen“, sagt Polizeisprecher Rene Schönhardt gegenüber FINK.HAMBURG. Aber die Dunkelziffer ist groß.“ Vgl.: <https://fink.hamburg/2017/11/hamburg-ist-so-verrucht/>, 17.11.2017; offiziell registriert waren zum Stichtag 31.12.2023 in Hamburg 948 Sexarbeiter\*innen <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Prostituiertenschutz/Tabellen/prostitutionstaetigkeit2023.html>.

<sup>7</sup> Doña Carmen e.V. (2020), In Deutschland arbeiten 90.000 Sexarbeiter/innen – Schätzungen und Schlussfolgerungen aufgrund einer Modellrechnung, vgl. <https://www.donacarmen.de/wp-content/uploads/90.000-Sexarbeiterinnen-in-Deutschland-DEF.pdf>

**TABELLE 01:** Deutschland im Vergleich zu Ländern mit einem ‚Sexkaufverbot‘

Länder mit Sexkaufverbot Im Vergleich zu Deutschland	Einführung Sexkauf- verbot	Zahl der Einwohner	Zahl der Sexarbeiter (geschätzt) <sup>8</sup>	Einw. pro qkm	Sexarbeiter pro 1.000 qkm	Sexarbeiter pro 100.000 Einwohner
<b>Länder mit Sexkaufverbot</b>						
01. Schweden	1999	10,2 Mio.	ca. 2.500	23	5,5	24,5
02. Norwegen	2009	5,3 Mio.	ca. 3.000	13	7,8	56,6
03. Island	2009	367.000	ca. 100 - 200	4	1,9	54,5
04. Kanada	2014	36,5 Mio.	?	4	?	?
05. Nord-Irland	2015	1,9 Mio.	ca. 300 - 350	136	25,4	18,4
06. Frankreich	2016	67,0 Mio.	ca. 20.000	103	36,8	29,9
07. Irland	2017	4,8 Mio.	ca. 1000	72	14,2	20,8
08. Israel	2020	9,0 Mio.	ca. 12.000	410	538	133,3
<b>Land ohne Sexkaufverbot</b>						
<b>Deutschland</b>		<b>84,0 Mio.</b>	<b>ca. 90.000</b>	<b>232</b>	<b>245</b>	<b>107</b>

## Punkt 2: Zahl der Bordelle

Die schwedische Reglementierung der Prostitution von 1847 beruhte auf einem Verbot der Bordelle bei gleichzeitiger Erlaubnis der Straßenprostitution.<sup>9</sup> Ein „Kuppelei“-Paragraf verbot seitdem und später das „Fördern“ von Prostitution durch Überlassen von Räumlichkeiten, sodass man bei der Einführung der Freier-Kriminalisierung 1999 in Schweden von einer nennenswerten Zahl von Bordellen gar nicht sprechen konnte.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Zu den Schätzungen der Zahl der Sexarbeiter/innen:

Schweden: <http://www.bmfsfj.de/doku/Publikationen/prostitutionsgesetz/050102.html>;

Norwegen: <https://www.sueddeutsche.de/panorama/skandinavien-lukrative-ausbeutung-1.73017>;

Republik Irland: [https://en.wikipedia.org/wiki/Prostitution\\_in\\_the\\_Republic\\_of\\_Ireland](https://en.wikipedia.org/wiki/Prostitution_in_the_Republic_of_Ireland);

Island: <https://www.ruv.is/frett/lifting-the-lid-on-prostitution>;

Provinz Nord-Irland: [https://en.wikipedia.org/wiki/Prostitution\\_in\\_Northern\\_Ireland](https://en.wikipedia.org/wiki/Prostitution_in_Northern_Ireland);

Deutschland: <https://www.donacarmen.de/wp-content/uploads/90.000-Sexarbeiterinnen-in-Deutschland-DEF.pdf>

<sup>9</sup> Vgl. Vogeler, S. 255

<sup>10</sup> „Im Riksdagen wurde die Legalisierung von Bordellen nur einmal debattiert: In den Jahren 1972/73“ schrieb Susanne Dodillet. Ein Vorschlag dazu aus der liberalen Volkspartei wurde aus den eigenen Reihen heraus zu Fall gebracht. Am 7. November 1972 erklärte der Sozialausschuss des Schwedischen Reichstags, die Einrichtung von Bordellen könne weder aktiv unterstützt noch „gutgeheißen“ werden. Denn das würde bedeuten, „dass Menschen für eine Tätigkeit ausgenutzt werden, die erfahrungsgemäß häufig zu ernsthaften psychischen Schäden und lebenslanger sozialer Missanpassung führt.“ (zit. nach S. Dodillet, Prostitutionspolitik in Deutschland und Schweden, in: S. Grenz / M Lücke, Verhandlungen im Zwielficht, 2006, S. 99) Von einer soliden Faktenlage im Hinblick auf eine derartige Einschätzung konnte keine Rede sein. Siehe dazu auch die nachfolgende Fußnote.

Das Augenmerk auch bei den Debatten um die Freier-Kriminalisierung lag daher in Schweden stets auf der Entwicklung der Straßenprostitution: Geht sie zurück? Oder verlagert sie sich in Räumlichkeiten bzw. wird sie vermehrt über das Internet abgewickelt? Die Anbahnung sexueller Kontakte fand in Schweden hauptsächlich auf wenigen Straßen in den Innenstädten von Stockholm, Göteborg und Malmö und zudem in einigen wenigen einschlägigen Vergnügungsstätten statt.<sup>11</sup>

Es liegt auf der Hand, dass diese Ausgangskonstellation mit der in Deutschland in keiner Weise vergleichbar ist. Hierzulande gibt es eine ausgeprägte Tradition der Verdrängung von Sexarbeit vom Straßenstrich hin zur Ausübung von Prostitution in eigens dafür vorgesehenen Räumlichkeiten. So glaubte man, das Prostitutionsgewerbe besser überwachen zu können.

Im Unterschied zu Schweden spielt sich die Prostitution in Deutschland zu einem erheblichen Teil in den gegenwärtig immerhin **2.312 genehmigten Bordellen** sowie zusätzlich seitens einzelner Sexarbeiter\*innen in einer nicht genau bezifferbaren Zahl nicht genehmigungspflichtiger Wohnungen ab.<sup>12</sup> Diese relativ sicheren Tätigkeitsorte für Sexarbeiter\*innen würden umgehend verboten und müssten – sollte der Vorschlag der CDU/CSU in die Tat umgesetzt werden – auf einen Schlag geschlossen werden.

Zusätzlich zur Freier-Bestrafung käme das einer Gefährdung der Sexarbeiter\*innen sowie einer Existenzvernichtung durch **Bordell-Verbote** gleich. Diese zusätzliche Forderung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion unterscheidet sich von der schwedischen Ausgangssituation im Jahre 1999. Der praktische Nutzen dieser Maßnahme erschließt sich nur notorischen Prostitutionsgegner\*innen und jenen, die unkritisch das ideologische Weltbild der CDU/CSU in dieser Frage teilen.<sup>13</sup>

### Punkt 3:

<sup>11</sup> Das Überwiegen der Straßenprostitution in Schweden ermöglichte den Befürworter\*innen einer Freier-Kriminalisierung, negative Besonderheiten im Falle der Straßen-Sexarbeit zu verallgemeinern und Prostitution generell mit Drogenkonsum und Gewalt in Verbindung zu bringen: „A powerful argument for defining female prostitutes as victims in need of protection was that most of them were forced into the sex trade by poverty, and dependence upon drugs, as young women because of their susceptibility and as illegal immigrants because of their vulnerability. As with drug ‘addiction’, the more clearly you can demonstrate that the victims have no choice, no will of their own, the more convincingly you can argue the state needs to intervene to protect them. Although the argument was a compelling one, no hard evidence was presented by the Commission. Similarly powerful was the argument that most prostitutes were victims of violence. **Evidence for this was cited but the Report admitted that most studies of violence were of street prostitutes and that ‘we don’t know very much’ about those working in massage parlours, at home or in escort and call-girl services (SOU, 1995:15, p. 137). Of the three studies cited in the chapter on the damage done by prostitution, two were published in the early 1980s and the other was not about prostitutes at all. Much of the evidence on violence presented in newspaper and journal articles was anecdotal.**“ (Gould, The Criminalisation of Bying Sex, 2001, S. 451; <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=00825f92f298dcc9030267fc0834766ac77e7f83> )

<sup>12</sup> Vgl.: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Prostituiertenschutz/Tabellen/prostitutionsgewerbe2023.html>

<sup>13</sup> Am praktischen Erfolg und Nutzwert dieser Politik bestehen erhebliche Zweifel. Siehe auch: Bordell-Boom in Frankreich: Erfolgloser Kampf gegen Zuhälter, Berliner Morgenpost, 22.01.2023, <https://www.morgenpost.de/vermishtes/article237434165/frankreich-bordelle-prostitution-verbot-boom-polizei.html>



## Bevölkerungsdichte & Urbanisierung

Schweden hat gegenwärtig eine Bevölkerungsdichte von **23** Einwohnern pro Quadratkilometer. In Deutschland hingegen leben mit **232** Einwohnern pro qkm zehnmal so viele Menschen wie in Schweden. In Schweden gibt es gerade einmal **7 Städte** mit mehr als 100.00 Einwohnern, in Deutschland sind es **81 Großstädte** mit über 100.00 Einwohnern. Diese Unterschiede sollte man im Hinblick auf das jeweilige Prostitutions-Regime überdenken und nicht einfach ausblenden.

Wenn sich wie in Schweden 1999 die Prostitution im Wesentlichen auf zwei, drei Großstädte und dort wiederum weitgehend auf die sichtbare Straßenprostitution beschränkt, könnte man als eifriger Prostitutionsgegner in der Tat auf die Idee verfallen, Prostitutionskunden zu kriminalisieren. Das Modell der Freier-Kriminalisierung nun aber auf die ganz anders gearteten Verhältnisse in Deutschland zu übertragen, wäre mit großer Wahrscheinlichkeit ein aussichtsloses Unterfangen und hätte den **Kollaps der Sittenpolizei** (CDU/CSU-Jargon: „spezialisierte Polizeieinheiten“) zur Folge, noch bevor sie aufgestellt worden wäre.

Die Erfahrung lehrt, dass Staaten mit einer relativ hohen Bevölkerungsdichte zur Einschränkung des Angebots sexueller Dienstleistungen, nicht aber zur Kriminalisierung der Nachfrage tendieren. Demgegenüber ist die Freier-Kriminalisierung insbesondere in eher agrarisch strukturierten Ländern mit vergleichsweise geringer Bevölkerungsdichte und weniger urbanen Zentren anzutreffen:

- Kanada (4 Einw./qkm);
  - Island (4 Einw./qkm);
  - Norwegen (14 Einw./qkm);
  - Schweden (23 Einw./qkm);
  - Republik Irland; (72 Einw./qkm);
  - Frankreich (103 Einw./qkm);
  - Provinz Nordirland (136 Einw./qkm).
- Israel mit **410 Einw./qkm** ist die Ausnahme, die die Regel bestätigt.

In Ländern mit einer vergleichsweise hohen Bevölkerungsdichte und einem entsprechend höheren Grad der Urbanisierung (Herausbildung von Metropolregionen etc.) eine polizeilich überwachte Kriminalisierung des Sexkaufverbots einzuführen, erweist sich als **Schnapsidee**. Sie ließe sich – wenn überhaupt – nur mit einer massiven, die Freiheitsrechte nicht nur der Sexarbeiter\*innen und ihrer Kunden einschränkenden, flächendeckenden Überwachung der gesamten Gesellschaft erreichen. Aufwand und Ergebnis stünden in keiner vertretbaren Relation.

### Punkt 4: Spezifischer schwedischer Anlass für ein Sexkaufverbot in Deutschland gar nicht gegeben: EU-Beitritt und Fremdenfeindlichkeit

Für die Erwägung, seinerzeit in Schweden eine Freier-Kriminalisierung einzuführen, gab es spezifische innere Gründe und äußere Anlässe. Schweden hatte noch in den 50er Jahren eine der **niedrigsten Geburtenraten der Welt**.<sup>14</sup> Das war Thema speziell dazu einberufener **Bevölkerungskommissionen**. Diese gingen davon aus, dass mit der **Gleichstellung der Geschlechter** auch die Prostitution (nicht reproduktiver Sex!) von selbst verschwinden würde.

<sup>14</sup> Vgl. Vogeler, S. 249 - 251

Doch die Prostitution löste sich nicht in Wohlgefallen auf. 1987 kam daher in Schweden erstmals der Vorschlag auf, den **Sexkauf** zu verbieten. Doch dazu bedurfte es eines geeigneten Anlasses. Als solcher erwies sich in Schweden der seinerzeit bevorstehende, aber heftig **umstrittene EU-Beitritt**. Dieser erfolgte zwar 1995, aber erst nach einer Volksabstimmung im Jahre 1994, die ein äußerst knappes Ergebnis hatte (52 % für den EU-Beitritt, 47 % dagegen).

In dieser Auseinandersetzung spielten unter den Gegner\*innen des EU-Beitritts Warnungen vor einer „**Invasion ausländischer Frauen**“ insbesondere aus den osteuropäischen Nachbarländern Schwedens eine große Rolle. Die auf den Straßen tätigen ausländischen Sexarbeiter\*innen wurden mit Drogenkonsum und einer Zunahme von HIV-Ansteckungen in Verbindung gebracht. Diese Argumentationsmuster erwiesen sich in der Debatte um den EU-Beitritt als Brandbeschleuniger für Überfremdungsängste, die wiederum den Befürwortern eines Sexkaufverbots in die Hände spielten. Dessen Einführung im Jahre 1999 war nicht so sehr Ausdruck eines radikalfeministischen Gesellschaftsumbaus, sondern Ausdruck der Funktionalisierung eines sich radikal gebenden, konservativen Staatsfeminismus im Kontext von Abschottung und Fremdenfeindlichkeit.<sup>15</sup>

Man erinnert sich an ähnliche Auseinandersetzungen in Deutschland, etwa um den Dortmunder Straßenstrich. Ergebnis: Der Straßenstrich wurde 2011 platt gemacht, ohne deshalb ein Sexkaufverbot einzuführen. Deutschland tickt in Bezug auf Prostitution anders als Schweden – und das aus guten Gründen. Davon abzusehen, wie die CDU/CSU es gegenwärtig macht, ist eine Vogel-Strauß-Politik, die nur Leid erzeugt, gesellschaftliche Streitfragen nicht zukunftstauglich löst und mit der niemandem gedient ist außer einer Hand voll Hardcore-Abolitionisten.

**Punkt 5:  
Konfessionslose Menschen als größte Gruppe in der Bevölkerung Deutschlands**

Im Jahr 1950 waren noch rund **95 %** der Bevölkerung hierzulande Mitglieder der beiden großen christlichen Religionsgemeinschaften. Möglicherweise wäre zu diesem Zeitpunkt ein Sexkaufverbot noch durchgegangen. Doch heute, wo mit **46 %** weniger als die Hälfte der Bevölkerung hierzulande den christlichen Konfessionen angehören, ist das undenkbar.

**TABELLE 02:** Sexkaufverbot und religiöse Mehrheitsverhältnisse<sup>16</sup>

Länder mit Sexkaufverbot u. Deutschland	Dominierende Konfession	Anteil in %	Weitere Konfessionen
<b>Länder mit Sexkaufverbot</b>			
01. Schweden	Protestantismus	ca. 62 %	Muslime 5 % / Katholiken 1 %
02. Norwegen	Protestantismus	ca. 74 %	konfessionslos 13 % / Muslime 3 %
03. Island	Protestantismus	ca. 74 %	konfessionslos 6 % / Katholiken 4 %
04. Kanada	Katholizismus	ca. 39 %	Protestanten 24 % / konfessionslos 24 %
05. Nord-Irland	Protestantismus	ca. 42 %	Katholiken 41 % / konfessionslos 17 %
06. Frankreich	Katholizismus	ca. 51 %	konfessionslos 31 % / Muslime 9 %
07. Irland	Katholizismus	ca. 78 %	konfessionslos 10 %
08. Israel	Jüdisch	ca. 74 %	Muslime 17 % / Christen 2 %
<b>Land ohne Sexkaufverbot</b>			
<b>Deutschland</b>	<b>konfessionslos</b>	<b>ca. 46 %</b>	<b>Katholiken 24 % / Protestanten 22 % / 3,8 % Muslime</b>

Die Konfessionslosen stellen mit **46 %** mittlerweile die größte Gruppe unter den Konfessionen in Deutschland dar und sind damit erstmals gleichauf mit der Zahl der

<sup>15</sup> Vgl. Arthur Gould, The Criminalisation of Buying Sex, S. 443 ff.

<sup>16</sup> Vgl. <https://fowid.de/meldung/religionszugehoerigkeiten-2023>

Mitglieder der christlichen Konfessionen. Diese Entwicklung ist unumkehrbar. Die erreichte Höhe und der hohe relative Anteil der Konfessionslosen an der Bevölkerung unterscheidet Deutschland von den entsprechenden Verhältnissen in Ländern mit Sexkaufverbot (vgl. Tabelle 02).

Unter diesen Bedingungen hierzulande mit einem Sexkaufverbot und einer neuen Sittenpolizei um die Ecke zu kommen, wie es die CDU/CSU-Bundestagsfraktion versucht, verkennt die konkreten Umstände, ist realitätsfern und auch deshalb wenig aussichtsreich.

## **Punkt 6: Die Krise des prostitutionsspezifischen Strafrechts in Deutschland**

Es sind **mindestens drei neue Straftatbestände**, um die das gegenwärtige prostitutionsspezifische Strafrecht erweitert werden müsste, wenn es nach den Vorstellungen der **CDU/CSU-Bundestagsfraktion** ginge:

- ein Straftatbestand, der die **Nachfrage** nach sexuellen Dienstleistungen verbietet;
- ein Straftatbestand, der das **Betreiben** von Bordellen und Clubs etc. verbietet;
- sowie ein Straftatbestand, der die **Vermietung** von Objekten zum Zweck der Prostitutionsausübung verbietet.

Seit gut 170 Jahren (Preußisches Strafrecht von 1851) gibt es in Deutschland ein **Sonderstrafrecht in Bezug auf Prostitution**. Im nachfolgenden Reichsstrafgesetzbuch von 1872 hatte man mit drei prostitutionsbezogenen Strafrechtsparagrafen begonnen:

- § 180 RStGB („Einfache Kuppelei“)
- § 181 RStGB („Schwere Kuppelei“)
- § 361 Abs.6 RStGB (Prostitution unter Polizei-Aufsicht)

Heute, im Jahre 2024, hat man es bereits auf insgesamt acht prostitutionsspezifische Delikte gebracht (wenn man das Einführungsgesetz Strafgesetzbuch mit einbezieht):

- Art. 297 EGStGB („Verbot der Prostitution“ / Sperrgebiete)
- § 184f StGB („Jugendgefährdende Prostitution“)
- § 184g StGB („Ausübung der verbotenen Prostitution“)
- § 180a StGB („Ausbeutung von Prostituierten“)
- § 181a StGB („Zuhälterei“)
- § 232 Abs.1 („Menschenhandel“ in die Prostitution)
- § 232a („Zwangsprostitution“)
- § 233a („Ausbeutung unter Ausnutzung von Freiheitsberaubung“)

Prostitution ist heutzutage der einzige Beruf, der noch über das Strafrecht geregelt wird. Ein Anachronismus! Dazu bemüht man derzeit **acht der insgesamt rund 320 Strafdelikte**.

Ginge es nach den Vorstellungen der CDU/CSU, so dürfte das prostitutionsspezifische Sonderstrafrecht zukünftig mindestens elf Strafparagrafen umfassen. Die gegenwärtige strafrechtliche Reglementierung von Prostitution hat dabei zwei auffällige Facetten:

- **Sexarbeiter\*innen als „Täter\*innen“**: Es stempelt sie Sexarbeitende mittels Art. 297 EGStGB („Verbot der Prostitution“), mittels § 120 OWiG („Verbotene Ausübung der Prostitution“), mittels § 184f StGB („Ausübung der verbotenen Prostitution“) sowie mittels § 184g StGB („Jugendgefährdende Prostitution“) aus reichlich obskuren Gründen als Täter\*innen ab.
- **Sexarbeiter\*innen als „Opfer“**: Zum anderen erscheinen sie in fünf weiteren StGB-Paragrafen geradezu naturgemäß als prädestinierte Opfer von Ausbeutung, ‚Menschenhandel‘ und ‚Zwangsprostitution‘.

Diese Doppelung ist suspekt. Noch bedenklicher aber ist: Dort, wo das Strafrecht vorgibt, Sexarbeiter\*innen als „Opfer“ zu schützen, verzichtet es in aller Regel auf die erforderliche trennscharfe Unterscheidung zwischen ‚Freiwilligkeit‘ und ‚Zwang‘ und erklärt Sexarbeiter\*innen selbst dann zu „Opfern“ von Rotlicht-Kriminalität, wenn sie eigenverantwortlich und einvernehmlich handeln („**konsensuale Sexualität**“).

**Info:** Auch einvernehmliches Handeln wird kriminalisiert!

Sexarbeiter\*innen werden mit den prostitutionsspezifischen Strafrechts-Paragrafen so ganz nebenbei auch noch vor ihrem eigenen Handeln, d. h. vor sich selbst geschützt:

- So werden Sexarbeiter\*innen nach **§ 180a Abs. 2 Satz 2 StGB** vor Personen geschützt, die ihnen zur Ausübung der Prostitution „eine Wohnung gewähren“ und sie zugleich zur Ausübung der Prostitution „anhalten“.
- So werden Sexarbeiter\*innen nach **§ 181a Abs. 2 StGB** vor Personen geschützt, die ihre gewerbsmäßige Prostitutionsausübung durch die Vermittlung sexuellen Verkehrs fördern;
- So werden Sexarbeiter\*innen nach **§ 232 Abs. 1 StGB** vor der „Ausnutzung“ einer persönlichen oder wirtschaftlichen Zwangslage, aber auch vor der Ausnutzung von „auslandspezifischer Hilflosigkeit“ geschützt, allesamt unbestimmte Rechtsbegriffe, die bei Bedarf breit ausgelegt werden können. Zwang, Gewalt oder Ausbeutung müssen hierbei nicht im Spiel sein.
- So werden unter 21 Jahre alte Sexarbeiter\*innen nach **§ 232a Abs. 1 Satz 1 StGB** davor geschützt, dass jemand sie „anwirbt, befördert, weitergibt, beherbergt oder aufnimmt“, ohne dass dabei Zwang und Gewalt mit im Spiel sein müssen.
- Zudem werden **unter 21 Jahre alte Sexarbeiter\*innen** vor Personen geschützt, die sie „veranlassen“, die Prostitution (wieder) „aufzunehmen“ oder sie „fortzusetzen“, ohne dass dabei Zwang und Gewalt mit im Spiel sein müssen.

In der Zeit von 2000 bis 2023 waren unter den insgesamt 17.698 mutmaßlichen, polizeilich registrierten Opfern von ‚Menschenhandel‘ und ‚Zwangsprostitution‘ allein 6.231 Personen im Alter von 18 bis 21 Jahren (35,2 %). Allein aufgrund der bloßen Zugehörigkeit zu dieser Altersgruppe kann dieser Personenkreis zu „Opfern“ von ‚Menschenhandel‘ und ‚Zwangsprostitution‘ deklariert werden, ohne dass dabei notwendigerweise Zwang, Gewalt, oder ein „Ausnutzen“ irgendwelcher Situationen vorgelegen haben muss.

**Aufgrund solcher Bestimmungen gerät einvernehmliches Handeln unterhalb der Schwelle der Nötigung ins Visier strafrechtlicher Reglementierung von Prostitution.**

Mit anderen Worten: Es handelt sich hier um ein **diskriminierendes Sonder-Strafrecht**. Sehr zum Bedauern von Konservativen jeglicher Couleur befindet sich das prostitutionsspezifische Strafrecht seit nahezu drei Jahrzehnten in einer ausgemachten **Krise**. Kurz auf den Punkt gebracht:

**Dem prostitutionsspezifischen Sonderstrafrecht entspricht keine nennenswerte prostitutionsspezifische Kriminalität mehr. Dem Strafrecht bezogen auf Prostitution kommen zunehmend die Opfer abhanden.**

Und dies seit 1996, seit mehr als einem Vierteljahrhundert. Nachfolgende Tabelle dokumentiert diesen Prozess ab dem Jahr 2000:

**TABELLE 03:** Rückgang der Opferzahlen bei „Rotlicht“-Kriminalität nach PKS (2000 - 2023)<sup>17</sup>

Jahr	Mutmaßliche Opfer der Rotlicht-Kriminalität						Opfer GESAMT
	Ausbeutung von Prostituierten	Zuhälterei	Menschenhandel / „Zwangsprostitution“ <sup>1</sup>			MH Gesamt	
	§ 180a	§ 181a	Menschenhandel § 232	Zwangsprostitution § 232a	Ausbeutung + Freiheitsberaubung § 233a		
2000	1.915	1.304	1.197	-	-	1.197	4.416
2001	1.295	1.101	923	-	-	923	3.319
<b>Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes (Januar 2002)</b>							
2002	776	793	988	-	-	988	2.557
2003	439	685	1.118	-	-	1.118	2.242
2004	245	578	1.074	-	-	1.074	1.897
2005	205	612	731	-	2	733	1.639
2006	130	504	802	-	60	862	1.496
2007	85	396	791	-	61	852	1.333
2008	101	344	782	-	26	808	1.253
2009	94	330	978	-	41	1.019	1.443
2010	56	314	761	-	38	799	1.169
2011	64	253	753	-	31	784	1.101
2012	58	267	642	-	22	664	989
2013	45	321	555	-	20	575	941
2014	73	305	524	-	17	541	919
2015	39	249	557	-	16	573	861
2016	27	229	552	-	27	579	835
<b>Inkrafttreten des Prostituiertenschutzgesetzes (Juli 2017)</b>							
2017	18	154	247	153	3	403	575
2018	34	160	301	257	17	575	769
2019	36	149	294	226	12	532	717
2020	20	146	201	272	16	489	655
2021	20	130	126	253	26	405	555
2022	25	158	165	273	27	465	648
2023	25	138	170	319	19	508	671

<sup>1</sup> bis 2005: § 180b + § 181 StGB / 2006 - 2016: § 232 + § 233a StGB / ab 2017: § 232 Abs. 1 StGB; seit 2017: § 232a + § 233a StGB

Im Ergebnis lässt sich feststellen:

- Die **Zahl mutmaßlicher Opfer** von Rotlichtkriminalität (also der von der Polizei aufgrund von Strafanzeigen vermuteten Opfer) sinkt kontinuierlich und lag zuletzt (2023) bei gerade einmal **671 Opfern von Rotlicht-Kriminalität**. (Diese Zahl liegt unterhalb des Vor-Corona-Niveaus!)
- Das ist ein **Rückgang von 85 %** allein innerhalb der hier dargestellten 23 Jahre.
- Es gab zuletzt pro Jahr nur noch 72 Verurteilungen pro Jahr (2021) an deutschen Gerichten wegen Delikten der Rotlichtkriminalität. Und pro Verurteilung gibt es im Schnitt 1,2 Geschädigte.
- Mit anderen Worten:  
Bei 84 Millionen Einwohnern kommt in Deutschland auf **eine Million Menschen** pro Jahr weniger als **eine Verurteilung** im Zusammenhang mit **„Rotlichtkriminalität“**!  
Das nennt man **„seltene Kriminalität“**.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Vgl.

[https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks\\_node.html](https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks_node.html)

Der Besonderheiten der Entwicklung des prostitutionsspezifischen Strafrechts springen direkt ins Auge, wenn man sie den maßgeblichen Kennziffern des allgemeinen Kriminalitätsgeschehens in Deutschland gegenüberstellt:

**Tabelle 04:** Gegenüberstellung allgemeine Kriminalität - Kriminalität im Prostitutionsgewerbe (2000 - 2023)

Jahr	Allgemeine Kriminalitätsentwicklung				Kriminalität im Prostitutionsgewerbe			
	Straftaten	Tatverdächtige	Opfer	Verurteilte	Straftaten	Tatverdächtige	Opfer	Verurteilte
2000	6.264.723	2.286.372	722.048	732.733	3.485	2.880	4.416	452
2023	5.940.667	2.246.767	1.249.325	(647.374 <sup>1</sup> )	636	605	671	(72 <sup>1</sup> )
Differenz 2000 / 2023	- 324.056 <b>- 5,2 %</b>	- 39.605 <b>- 7,3 %</b>	+ 527.277 <b>+ 73 %</b>	- 85.359 <b>- 11,6 %</b>	- 2.849 <b>- 82 %</b>	- 2.275 <b>- 79 %</b>	- 3.745 <b>- 85 %</b>	- 380 <b>- 84 %</b>

<sup>1</sup> Die Verurteilten-Zahlen sind der Vergleichbarkeit halber aus dem Jahr 2021.

Aus dieser Entwicklung zieht Doña Carmen e.V. den Schluss, dass es an der Zeit ist, das diskriminierende Sonderstrafrecht in Bezug auf Prostitution abzuschaffen und die einschlägigen Strafbestimmung in einer neutralen Fassung in die allgemeinen Strafbestimmungen zu integrieren. Die Zeit, in der konsensuale Sexualkontakte in der Prostitution strafrechtlich verfolgt werden, scheint ein für alle Mal vorbei.

Doch just in dieser Zeit, wo dem prostitutionsspezifischen Sonderstrafrecht ganz offenkundig die Opfer abhandenkommen, meint die **CDU/CSU-Bundestagsfraktion**, mit ihrem Antrag das **gescheiterte Sonderstrafrecht zur Prostitution** um weitere Paragraphen **aufstocken** zu müssen. Aus unser Sicht ein Treppenwitz.

Wir sagen es ganz deutlich: Dieser Vorschlag beruht auf der Verleugnung der Realität des Rechtsgeschehens, von der die CDU/CSU-Bundestagsfraktion durch abenteuerliche „Dunkelfeld“-Konstruktionen ablenken möchte. Das ist bar jeglicher Rationalität. (Siehe dazu die nachfolgende Befassung mit den einzelnen Argumenten im Antrag Drs.20/10384.)

Der einzige Vorteil eines ‚Sexkaufverbots‘ nach den Vorstellungen der CDU/CSU liegt auf der Hand:

**Würde man fortan alle Prostitutionskunden zu Kriminellen deklarieren, dann wäre alle Sexarbeiter\*innen quasi automatisch ‚Opfer‘ eines Verbrechens. Der fatale Trend zur opferlosen Rotlicht-Kriminalität wäre damit durch das unerschrockene Handeln der CDU/CSU-Bundestagsfraktion gestoppt. Dann stimmt zumindest wieder das Weltbild der CDU/CSU. Um die Folgen dürfen sich dann andere kümmern.**

Eine solche Politik auf Kosten der ökonomischen Existenz von 90.000 Sexarbeiter\*innen sowie auf Kosten der sexuellen Selbstbestimmung von Sexarbeiter\*innen und einiger Hunderttausend ihrer Kunden sollte es nicht geben. Eine vernunftbasierte Politik darf nicht zulassen, dass nur um der Aufrechterhaltung einer bestimmten ideologischen Sicht auf Prostitution die Freiheitsrechte in der ganzen Gesellschaft zur Disposition gestellt werden.

<sup>18</sup> Siehe dazu auch: Juanita Henning / Ina Hunecke / Gerhard Walentowitz, [Das Prostituiertenschutzgesetz im Lichte der Kriminalitätsstatistik: Vom Inkrafttreten des ProstSchG bis zur Covid-19-Krise](#), in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 2021, Band 104, Heft 4

## **Punkt 7:**

### **Unverkennbare Zurückhaltung auf Seiten des BKA gegenüber dem ‚Nordischen Modell‘ der Freier-Kriminalisierung**

Ob es einem gefällt oder nicht: Prostitutionspolitik wird in Deutschland de facto noch immer vom Polizeiapparat gemacht – wie in alten Zeiten. Ganz gleich, was subalterne Behörden, politische Gremien, Gleichstellungs- oder Frauenbeauftragte, Beratungsstellen oder Prostituiertenverbände, aber auch manche Parteien glauben einwenden zu müssen. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Die dem Innenministerium unterstellte Behörde BKA, die selbst und deren Vorgänger-Behörden über Jahrzehnte und Jahrhunderte mit der Überwachung des Prostitutionsgewerbes betraut waren, weiß schließlich am besten, wie repressive Prostitutionspolitik effektiv zu gestalten ist.

Das Prostituiertenschutzgesetz ist ein schlagender Beweis für die hier vertretene Sicht der Dinge. Es ist ein Polizeigesetz durch und durch. Alle zentralen Elemente dieses Gesetzes wie etwa die Registrierung von Sexarbeiter/innen, die Einführung eines ständig mitzuführenden Ausweisdokuments („Hurenpass“), die weitgehende Einbeziehung der Wohnungsprostitution in die Erlaubnispflicht etc. waren originäre Forderungen des Polizeiapparats, die von der Politik in unterwürfigem Gehorsam umgesetzt wurden.

Das Prostituiertenschutzgesetz ist ein von langer Hand geplantes, lupenreines Polizeigesetz, dessen Anfänge auf ein vom BKA in Auftrag gegebenes und 1993 publiziertes Gutachten zurückreichen.<sup>19</sup> Darin wurde erstmals die Einführung einer ‚Erlaubnispflicht‘ für Prostitutionsgewerbe, das Kernelement des Prostituiertenschutzgesetzes, vorgeschlagen. Das Prostituiertenschutzgesetz hatte also eine konzeptionelle Vorlaufzeit von nahezu einem Vierteljahrhundert.<sup>20</sup>

Es ist kein Zufall, dass in den Reihen des Polizeiapparats für Deutschland eine Politik der Drosselung des Angebots sexueller Dienstleistungen, nicht aber eine moralisch fundierte Politik der Kriminalisierung der Nachfrage („Freier-Kriminalisierung“) favorisiert wurde. Die Gründe dafür sind in den vorangehend ausgeführten Punkten bereits dargestellt. Es gibt eigentlich keinen nachvollziehbaren Grund, warum sich das in absehbarer Zeit ändern sollte. Insbesondere gibt es keinen Grund, warum das BKA – abgesehen von Details, die es immer neu zu justieren und anzupassen gilt – von der Grundlinie seiner bisher verfolgten Prostitutionspolitik zugunsten einer urplötzlichen Befürwortung des ‚Nordischen Modells‘ abweichen sollte.

Angesichts der laufenden Diskussionen um das ‚Nordische Modell‘ der Freier-Kriminalisierung als mögliche Alternative zur Regulierung von Prostitution durch ProstG und ProstSchG ist auf Seiten der oberen Polizeibehörden – anders als in prostitutionspolitischen Debatten der vergangenen Jahrzehnte – zur Zeit eine auffällige Zurückhaltung festzustellen. Die nervöse Rührigkeit in Bezug auf das ‚Nordische Modell‘, wie sie abolitionistische Prostitutionsgegner\*innen seit geraumer Zeit an den Tag legen, scheint den Vertreter\*innen des Sicherheits- und Polizeiapparats bislang eher fremd.

Dies bestätigt eine 2023 in der Zeitschrift „Kriminalistik“ veröffentlichte Stellungnahme von Justus Schauß zum Thema.<sup>21</sup> Dessen Veröffentlichung wird zwar als persönliche Auffassung

---

<sup>19</sup> Vgl. Ulrich Sieber / Marion Bögel (1993), Logistik der Organisierten Kriminalität

<sup>20</sup> Vgl. Doña Carmen e.V. (2024), Das BKA, die Prostitution und das ‚Nordische Modell‘ , <https://www.donacarmen.de/wp-content/uploads/BKA-Nordisches-Modell.pdf>



des Autors bezeichnet.<sup>22</sup> Gleichwohl ist kaum davon auszugehen, dass sie das Produkt einer reinen Freizeitbeschäftigung des „Kriminalkommissars beim Bundeskriminalamt“ ist und ohne Wissen des Arbeitgebers BKA veröffentlicht wurde. Vor diesem Hintergrund ist Schauß' Ergebnis seiner Befassung mit dem ‚Nordischen Modell‘ aufschlussreich:

*„Dass das Nordische Modell im Vergleich zu deutschen Regelungen prädestiniert zur Bekämpfung des Menschenhandels ist, konnte jedoch nicht bestätigt werden. Auch eine mögliche Korrelation zwischen strengen Prostitutionsgesetzen und einer verbesserten Bekämpfung des Menschenhandels konnte nicht bejaht werden. **Abschließend lässt sich feststellen, dass die These, eine Einführung des ‚Nordischen Modells‘ könne zu einer verbesserten Bekämpfung des Menschenhandels führen, nicht gestützt werden kann.**“<sup>23</sup>*

Diese Schlussfolgerung kann von Doña Carmen e.V. unter Auswertung der Daten von GRETA nur bestätigt werden:

**Tabelle 05:** Fälle von Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung  
– Vergleich Deutschland / Schweden (2007 - 2022)

Jahr	Schweden			Deutschland		
	Einwohner	Fälle von Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung	Fälle pro 1 Mio. Einwohner	Einwohner	Fälle MH sexuelle Ausbeutung	Fälle pro 1 Mio. Einwohner
2007	9.150.000	15	1,6	82.270.000	707	8,6
2008	9.220.000	15	1,6	82.110.000	727	8,9
2009	9.300.000	31	3,3	81.900.000	853	10,4
2010	9.380.000	32	3,4	81.780.000	661	8,1
2011	9.450.000	35	3,7	80.270.000	671	8,4
2012	9.520.000	21	2,2	80.430.000	584	7,3
2013	9.600.000	40	4,2	80.650.000	498	6,2
2014	9.700.000	31	3,2	80.980.000	505	6,2
2015	9.800.000	58	5,9	81.690.000	524	6,4
2016	9.920.000	81	8,2	82.350.000	505	6,1
2017	10.060.000	82	8,2	82.660.000	472	5,7
2018	10.180.000	80	7,9	82.910.000	516	6,2
2019	10.280.000	71	6,9	83.090.000	467	5,6
2020	10.350.000	89	8,6	83.160.000	437	5,3
2021	10.420.000	74	7,1	83.200.000	343	4,1
2022	10.450.000	62	5,9	83.800.000	409	4,9

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Größe der Bevölkerung Schwedens und Deutschlands ergibt sich, dass Menschenhandel im Schweden des Sexkaufverbots weiter verbreitet ist als in Deutschland ohne Sexkaufverbot.<sup>24</sup>

Angesichts der durchaus begründeten Distanz zum ‚Nordischen Modell‘, die von der ideologisch argumentierenden CDU/CSU-Bundestagsfraktion ignoriert wird, erweist sich die

<sup>21</sup> Justus Schauß (2023), Könnte die Einführung des Nordischen Modells dazu geeignet sein, den Menschenhandel in Deutschland zu bekämpfen, in: Kriminalistik 2023, S. 245 ff.

<sup>22</sup> „Der Autor ist Kriminalkommissar beim Bundeskriminalamt. Soweit Rechtsauffassungen vertreten werden, sind dies Auffassungen des Autors.“ Vgl. S. 250

<sup>23</sup> ebenda, S. 249

<sup>24</sup> Die Zusammenstellung der Daten in Tabelle 05 basiert auf folgenden Quellen: Lena **Vogeler (2018), S. 33; GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) (2018), Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden, S. 7** (vgl. <https://rm.coe.int/greta-2018-8-fgr-swe-en/16808b1cd7>; **GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) (2023), Evaluation Report Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings, (2023), S. 9,** (vgl. <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-sweden-third-evaluation-round-thematic-focu/1680acf80b>; **BKA, PKS 2007 - 2022**



unkritische Parteinahme für ein Sexkaufverbot nach Schwedischem Vorbild als problematisch.

Eine Orientierung am ‚Nordischen Modell‘ bietet daher erkennbar keine geeignete Grundlage für eine ernsthafte Befassung mit bzw. für eine zukunftsweisende Auseinandersetzung um das Prostitutionsgesetz und das Prostituiertenschutzgesetz.

### C. CDU/CSU-Bundestagsfraktion: Keine empirisch belastbaren Belege für die These von „menschenunwürdigen Zuständen“ in der Prostitution

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion stellt eine Reihe von Behauptungen in den Raum, die ihrer Behauptung von „menschenunwürdigen Zuständen in der Prostitution“ Plausibilität verleihen sollen. Warum das nicht gelingt, soll nachfolgend in 5 Thesen dargestellt werden.

#### These 1 Prostitutionsgesetz und Prostituiertenschutzgesetz als Belege für das „Scheitern“ der Legalisierung von Prostitution?

„Der Versuch mit dem Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes im Jahr 2002 die Prostitution in Deutschland zu **legalisieren** und damit die Situation für betroffene Personen zu verbessern, ihr Schutzniveau zu erhöhen und sie in eine sozial- und krankenversicherungspflichtige Beschäftigung zu bringen, ist **gescheitert**.“  
(Drs. 20/10384, S. 1)

„Das Ziel, die Prostitution als **einen normalen Beruf zu etablieren**, ist selbst unter Einbindung weitreichender Verwaltungs- und Strafvorschriften gescheitert.“ (Drs. 20/10384, S. 2)

Das Prostitutionsgesetz war kein (gescheiterter) Versuch, Prostitution zu legalisieren, da Prostitution bereits vor 2002 nicht verboten und somit legal war. Gescheitert ist allerdings der Versuch, allein durch minimale Änderungen an den § 180a StGB a.F. bzw. § 181 a StGB a.F. den Kranken- und Sozialversicherungsschutz von Sexarbeiter\*innen auf den Weg zu bringen.

„§ 181 a Abs. 1 Nr. 2 ist mit dem Prostitutionsgesetz nicht verändert worden. Der Wortlaut steht im Widerspruch zur neuen Richtung, die der Gesetzgeber zivilrechtlich eingeschlagen hat. Die Überwachung und das bestimmen der Umstände er Tätigkeit sind typisches Arbeitgeberhandeln, ohne dass ein Betrieb mit abhängig Beschäftigten kaum zu führen sein dürfte.“<sup>25</sup>

Ebenso wie der seinerzeit unzureichende gesetzgeberische Veränderungswille im Hinblick auf das Strafrecht hat auch das von der Bundesregierung in der Begründung des ProstG festgeschriebene jederzeitige Kündigungsrecht den proklamierten Willen zum Sozialversicherungsschutz von Sexarbeiter\*innen systematisch unterlaufen.<sup>26</sup>

Dass es darüber hinaus weitere Gründe gibt, die einem Kranken- und Sozialversicherungsschutz entgegenstehen, ist bekannt.

Der Verein Doña Carmen e.V. hat allein während der Corona-Zeit (2020 - 2022) in Kooperation mit den örtlichen Jobcentern 26 von 100 Sexarbeiter\*innen, die mit Unterstützung des Vereins erfolgreich ALG II beantragt hatten und bewilligt bekamen, zur Mitgliedschaft in der Gesetzlichen Krankenversicherung verholfen. Doch all das ist auf der bestehenden gesetzlichen Grundlage nur ein Tropfen auf dem heißen Stein.

<sup>25</sup> Vgl. von Galen, Rechtsfragen der Prostitution, 2004, S. 114

<sup>26</sup> „Prostituierte sollen jederzeit die Möglichkeit haben aus ihrer Tätigkeit ‚auszusteigen‘...“ (Drs. 14/5958, S. 5); <https://dserver.bundestag.de/btd/14/059/1405958.pdf>

Niemand hat die CDU/CSU in den sechzehn Jahren, in denen sie unter Frau Merkel Regierungsverantwortung innehatte (2005 - 2021), daran gehindert, in Anbetracht der selbständigen Beschäftigung von Sexarbeiter\*innen nach dem Modell des Gesetzes über die Sozialversicherung der selbständigen Künstler und Publizisten (KSVG – „Künstlersozialversicherung“) die Schaffung einer Sozialversicherungskasse für Sexarbeiter\*innen auf den Weg zu bringen. Daran war und ist der CDU/CSU aber offenbar nicht gelegen. Sie benötigt wohl die von ihr selbst mitverantworteten Missstände, um mangels besserer Argumente Material für eine Delegitimierung von Prostitution als legale Berufstätigkeit in Händen zu haben.

Die auf das Prostituiertenschutzgesetz bezogene Behauptung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, es habe das Ziel verfolgt, Prostitution **„als einen normalen Beruf zu etablieren“**, ist grob unsachlich und wird durch die entsprechenden Ausführungen in der Gesetzesbegründung ad absurdum geführt.<sup>27</sup> Eine nähere Auseinandersetzung mit derartigem Unfug erübrigt sich.

#### **FAZIT:**

Die Aussagen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zeugen entweder von Unkenntnis oder vom unseriösen Bemühen, in der Debatte um Prostitution falsche Fährten zu legen. Den auf Prostitution bezogenen Gesetzen Ziele zu unterstellen, die sie gar nicht verfolgt haben, und dann den Eindruck zu erwecken, die Legalisierung von Prostitution sei gescheitert, ist ein unlauteres Vorgehen, das in einer seriösen Auseinandersetzung um prostitutionspolitische Streitfragen nichts verloren haben sollte. Ebenso unseriös ist es, bestehende Missstände politisch zu instrumentalisieren, anstatt sie zu beheben.

#### **These 2**

#### **Sind die Mehrheit der Sexarbeiter\*innen hierzulande „unfreiwillige Armuts- und Elendsprostituierte“?**

„Der überwiegende Mehrheitsanteil der Prostituierten ist Teil der **unfreiwilligen Armuts- und Elendsprostitution** und damit täglich sexueller Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch schutzlos ausgeliefert.“ (Drs. 20/10384)

- **Vorab ist festzustellen:** Sowohl im ursprünglichen 11-seitigen Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 7. November 2023, als auch in der hier zur Diskussion stehenden BT-Drs. 20/10384 bleibt die CDU/CSU einen empirisch belastungsfähigen Beleg für die These schuldig, dass es sich bei der Mehrheit der Prostituierten hierzulande a) um Armuts- und Elendsprostituierte und b) um unfreiwillig in der Prostitution tätige Menschen handelt.
- **Bulgarien und Rumänien:** Gemeinhin wird die Rede von „Armuts- und Elendsprostitution“ mit der Herkunft aus Bulgarien und Rumänien in Verbindung gebracht. Sexarbeiter\*innen mit dieser Staatsangehörigkeit stellen aktuell allerdings nur 48 % aller registrierten Sexarbeiter\*innen<sup>28</sup>, was zweifellos keine „überwiegende Mehrheit“ ist.
- **Ressentiments bedienen:** Das Problem der Rede von „Armuts- und Elendsprostitution“ besteht darin, dass es sich dabei selten – so auch im Falle der CDU/CSU – um einen klar definierten Begriff handelt, sondern vor allem um eine bewusst unscharfe, politisch motivierte

<sup>27</sup> „Nach wohl überwiegender Auffassung ist die selbständige persönliche Ausübung der Prostitution kein ‚Beruf wie jeder andere‘ und kein Gewerbe im Sinne der Gewerbeordnung...“ (BT-Drs. 18/8556, S. 62);

<https://dserver.bundestag.de/btd/18/085/1808556.pdf>

<sup>28</sup> Vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Prostituiertenschutz/inhalt.html>

Terminologie, um unliebsame, vermeintlich „problembehaftete“ Personen zu markieren und entsprechende Ressentiments zu bedienen.

Bezeichnenderweise spricht hierzulande niemand von Armutssicherheitskräften, von Armutssicherungsmaßnahmen, von Armutspflegedienstkräften oder von Armutssicherungsleistungen in der Gastronomie. Das Problem scheint also ausschließlich in der Verbindung mit Prostitution zu bestehen. Entsprechend ist der Verweis auf ‚Armut‘ nur der Vorwand, den man instrumentalisiert, um Prostitution bzw. die Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen als Problem zu adressieren.

- **Unterstellung von „Unfreiwilligkeit“:** Da die Polizeiliche Kriminalstatistik jedoch immer weniger Opfer von Rotlicht-Kriminalität vorzuweisen hat und wenig hilfreich erscheint, um die Behauptung von ‚Unfreiwilligkeit‘ in der Prostitution empirisch zu belegen, unterstellt die CDU/CSU-Bundestagfraktion der Einfachheit halber, dass diejenigen, die aus ärmeren Ländern hierher in die Prostitution kommen, gleichsam automatisch „unfreiwillig“ seien. Die Rede von einer **„unfreiwilligen Armut- und Elendsprostitution“**, mit der beide Problematiken – die der Freiwilligkeit und die der Armut – kurzgeschlossen werden, soll nach Ansicht der CDU/CSU verdeutlichen, dass Menschen, die aus ärmeren Ländern nach Deutschland kommen und in der Prostitution arbeiten, grundsätzlich nicht in der Lage sind, autonome und freiwillige Entscheidungen zu treffen. Bei der Vorstellung, Armut beinhalte gleichsam automatisch den Ausschluss alternativer Handlungsoptionen und sei für sich genommen bereits ein hinreichender Beleg für „Unfreiwilligkeit“, handelt es sich freilich um eine diskriminierende rassistische Etikettierung, die Prostitutionsmigrantinnen aufgrund ihrer Herkunft zu Opfern erklärt.<sup>29</sup>

- **„Wirtschaftliche Zwangslage“:** An die Stelle der von Personen ausgeübten Zwänge (Nötigung etc.) tritt der Rückgriff auf eine vermeintliche „wirtschaftliche Zwangslage“, deren „Opfer“ die Prostitutionsmigrantinnen\*innen seien. Eine solche Sichtweise liegt dem prostitutionsspezifischen Sonder-Strafrecht mit den § 232 Abs.1 StGB (Menschenhandel in die Prostitution) sowie § 232a Abs.1 StGB (Zwangsprostitution) zugrunde. Und so sieht es auch die höchstrichterliche Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, der 2014 in einem seiner Urteile ausführte:

*„Alle Nebenklägerinnen befanden sich in ihrem Heimatland in **prekären wirtschaftlichen Verhältnissen**... Die damit verbundene **Einschränkung ihrer Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten** war – was genügt – konkret geeignet, ihren **Widerstand gegen Angriffe auf die sexuelle Selbstbestimmung herabzusetzen**... Es ist dementsprechend nicht erforderlich, dass zu den **im Heimatland der Opfer herrschenden schlechten sozialen Verhältnissen** in Bezug auf das jeweilige Opfer noch weitere erschwerende Umstände hinzukommen...“<sup>30</sup>*

Es reichen also bereits schlechte wirtschaftliche Verhältnisse des „Opfers“ im Heimatland, um deren Selbstbestimmungsfähigkeit für dermaßen eingeschränkt zu halten, dass ein Veranlassen dieser Personen zur Prostitutionsausübung automatisch den Straftatbestand des „Ausnutzens einer wirtschaftlichen Zwangslage“ und somit den Straftatbestand des ‚Menschenhandels‘ bzw. der ‚Zwangsprostitution‘ erfüllt.

- **Unterscheidung von ‚Notwendigkeit‘ und ‚Zwang‘:** Sich aus einer wirtschaftlich prekären Situation mittels Migration zu befreien, ist für Betroffene zunächst eine notwendige Entscheidung und muss deshalb noch lange keine per se unter Zwang getroffene

---

<sup>29</sup> Selbst Befürworter des Sexkaufverbots müssen einräumen, dass „innerhalb der Rechtswissenschaften... die Ermittlung des Vorhandenseins der Freiwilligkeit umstritten“ sei. Vgl. Elke Mack / Ulrich Rommelfanger, Sexkaufverbot, 2023, S. 95

<sup>30</sup> Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 16. Juli 2014 ((5 StR 154/14), vgl.

<http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=ba37c2547f2397056bda2d29ce42e74e&nr=68501&pos=0&anz=1>

Entscheidung sein. Denn ‚Notwendigkeit‘ und ‚Zwang‘ sind zu unterscheiden. ‚Zwang‘ ist das Gegenteil von ‚Selbstbestimmung‘. Auf die ‚Notwendigkeit‘ hingegen trifft das nicht zu.

Bei einer roten Ampel zu halten oder die Schulpflicht zu befolgen dürfte jeder halbwegs mit Vernunft begabte Mensch für ‚notwendig‘ erachten, nicht aber für einen die Selbstbestimmung einschränkenden ‚Zwang‘ erachten. ‚Notwendigkeit‘ und ‚Selbstbestimmung‘ schließen einander nicht wechselseitig aus.

Im Falle von Prostitution werden solche Differenzierungen jedoch gerne geleugnet: ‚Notwendigkeit‘ wird exklusiv im Falle von Prostitution in ‚Zwang‘ umgedeutet und erscheint damit als Widerspruch zur ‚Selbstbestimmung‘ und als Ausdruck von ‚Unfreiwilligkeit‘. Der Nutzen solcher Argumentation liegt auf der Hand: Werden notwendige Entscheidungen in solche umgedeutet, die vermeintlich unter ‚Zwang‘ getroffen werden, dann erübrigt sich praktischerweise der (ansonsten fehlende) Beleg für eine in großem Maßstab angenommene „Unfreiwilligkeit“ in der Prostitution.

Auf diese Weise lassen sich die von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion behaupteten „mensenunwürdigen Zustände in der Prostitution“ konstruieren, die anschließend beklagt und zum Zwecke der Einführung eines Sexkaufverbots instrumentalisiert werden.

#### **FAZIT:**

Die Rede von einer mehrheitlich bestehenden „unfreiwilligen Armuts- und Elendsprostitution“ ist eine Behauptung, die unzulässigerweise auf die Differenzierung von ‚Notwendigkeit‘ und ‚Zwang‘ verzichtet. Damit kann Menschen aus ärmeren Ländern die Befähigung zu autonomen, selbstbestimmten Entscheidungen im Hinblick auf eine Migration in die Prostitution abgesprochen werden. Ideologische Konstruktionen treten damit an die Stelle empirischer Beweisführung. Ein solches Verfahren bedient Ressentiments und legitimiert Wohlstandschauvinismus.

#### **These 3**

#### **Sind die Strukturen des Prostitutionsmilieus „zutiefst menschen- und insbesondere frauenverachtend“?**

*„Das Leben vieler dieser Frauen ist von Täuschungen und Drohungen geprägt, nicht selten begleitet von Straftaten wie **Menschenhandel und Zwangsprostitution**. Unter dem Schutzmantel der vom Gesetzgeber geschaffenen Legalität der Prostitution, konnte sich ein **Handel mit Menschen unkontrolliert ausbreiten**. Für eine hohe sechsstellige Zahl von Frauen und Mädchen bedeutet dies eine **faktisch totale Abhängigkeit von Zuhältern**, die auf emotionaler Manipulation, Täuschung, Drohung und nicht zuletzt massiver Gewalt beruht. Regelmäßig sind die Betroffenen – oft verbunden mit dem Entzug von Ausweispapieren – nicht in der Lage, sich aus ihrer Situation zu befreien. Das Prostitutionsmilieu wird **in weiten Teilen beherrscht von Strukturen der Organisierten Kriminalität, der Banden- und Clankriminalität**. Daran schließt sich ein ausgeprägtes Feld an **Begleitkriminalität** an.“ (Drs. 20/10384, S. 1)*

„Menschenhandel“, „Zwangsprostitution“, „Zuhälterei“, „organisierte Kriminalität“ und „Begleitkriminalität“: Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion stützt ihre Behauptung von „**mensenunwürdigen Zuständen in der Prostitution**“ – neben dem Verweis auf „Armuts- und Elendsprostitution“ – vor allem auf eine Sex & Crime-Argumentation.

Da die CDU/CSU den seit einem Vierteljahrhundert anhaltenden, gut dokumentierten **Rückgang der angeblich ‚prostitutionsspezifischen‘ Kriminalität** und damit die Krise des entsprechenden prostitutionsspezifischen Strafrechts<sup>31</sup> wacker leugnet, ist es um empirische Belege bei ihr natürlich schlecht bestellt. Dies hindert die CDU/CSU-Bundestagsfraktion nicht daran, mit der geplanten Freier-Kriminalisierung und mit Bordell-Verboten weiter unverdrossen auf eine Ausweitung des prostitutionsspezifischen Strafrechts zu setzen. So

<sup>31</sup> Siehe Teil 1 dieser Stellungnahme.

wird deutlich, dass es den Unionsparteien um die Aufrechterhaltung ihres Weltbilds, nicht aber um eine sachorientierte Lösung von realen Streitfragen der Prostitutionspolitik geht.

Ausgehend von den Ausführungen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion seien nachfolgend Einwände gegenüber den von ihr aufgestellten Behauptungen zu „mensenunwürdigen Zuständen in der Prostitution“ formuliert. Diese erweisen sich bei genauerer Betrachtung allesamt als substanz- und haltlos.

### **(1) ‚Menschenhandel‘ in die Prostitution**

Insbesondere die Ausführungen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zu „Menschenhandel“ in die Prostitution („unkontrollierte Ausbreitung des Menschenhandels unter dem Schutzmantel der Legalität“) scheinen dazu bestimmt, die Legalität von Prostitution generell in Frage zu stellen.

Mit der Metapher des ‚Kontrollverlusts‘ im Falle von Menschenhandel bei gleichzeitig perfider Ausnutzung der Legalität von Prostitution spekuliert man auf die Unkenntnis des Publikums und versucht daraus für die Einführung des „Nordischen Modells“ Profit zu schlagen.

Den Annahmen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Ausbreitung von „Menschenhandel“ in die Prostitution widerspricht jedoch dessen tatsächliche Entwicklung, die die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) dokumentiert.

Dabei ist der Entwicklungstrend im Fall von „Menschenhandel“ in die Prostitution – ebenso wie bei den sonstigen Straftatbeständen des prostitutionsspezifischen Strafrechts – recht eindeutig:

- **Rückgang der mutmaßlichen Opfer:** Im Jahre 1996 verzeichnete die PKS insgesamt **1.473** mutmaßliche Opfer im Zusammenhang mit „Menschenhandel“ in die Prostitution. Im Jahre 2023 waren es lediglich **508** mutmaßliche Opfer (inklusive „Zwangsprostitution“).
- Der **Rückgang** der einschlägigen Deliktszahlen im Falle von „Menschenhandel“ in die Prostitution liegt – binnen eines Zeitraums von **mittlerweile 27 Jahren** – bei nahezu **zwei Drittel** der Geschädigten als auch der Verurteilungen.
- Den **Höhepunkt der Verurteilungen** zu „Menschenhandel“ in die Prostitution lag bereits 1998 bei seinerzeit **164** Verurteilungen. 2022 lag diese Zahl (inklusive „Zwangsprostitution“ bei lediglich **66** Verurteilungen (siehe Tabelle 06).

**TABELLE 06:** Entwicklung von Menschenhandel & Zwangsprostitution (1973 – 2023)

Jahr	Fälle	Tatverdächtige	Mutmaßliche Opfer			Verurteilungen
			gesamt	davon: 18 - 21 Jahre		
			absolut	In %		
<b>§ 181 StGB „Menschenhandel“ (1973 - 1992)</b>						
1973	-	-	-	-	-	
1974	-	-	-	-	-	
1975	-	-	-	-	-	16
1976	-	-	-	-	-	24
1977	110	142	-	-	-	14
1978	106	121	102	41	40,2 %	25
1979	84	90	93	20	21,5 %	17
1980	147	158	157	39	23,6 %	28
1981	137	144	151	38	24,5 %	27
1982	202	212	211	60	25,6 %	18
1983	193	-	-	-	-	28
1984	162	190	172	52	30,2 %	40
1985	185	223	202	51	25,2 %	32
1986	160	190	174	46	26,4 %	24
1987	172	189	183	41	22,4 %	30
1988	219	203	262	46	17,6 %	30
1989	127	160	160	27	16,9 %	22
1990	174	220	210	75	35,7 %	20
1991	144	185	174	65	37,4 %	23
1992	177	232	215	79	36,7 %	28
<b>§ 180b StGB („Menschenhandel“) + § 181 StGB („Schwerer Menschenhandel“) (1993 - 2005)</b>						
1993	517	565	617	251	40,7 %	47
1994	767	866	938	372	39,7 %	80
1995	919	1.062	1.196	463	38,7 %	120
1996	1.094	1.088	1.473	451	30,6 %	153
1997	1.090	1.247	1.425	529	37,1 %	147
1998	1.011	1.091	1.282	400	33,6 %	164
1999	678	762	831	295	35,5 %	133
2000	1.016	981	1.197	557	46,5 %	148
2001	746	813	923	295	32,0 %	151
2002	827	829	988	311	31,5 %	159
2003	850	884	1.118	377	33,7 %	152
2004	820	963	1.074	321	29,9 %	141
2005	702	717	820	269	32,8 %	136
<b>§ 232 StGB („Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung“ + § 233a StGB („Förderung des Menschenhandels“) (2006 - 2016)</b>						
2006	755	683	862	401	47,3 %	139
2007	700	742	852	384	44,7 %	123
2008	725	693	808	309	38,1 %	139
2009	848	826	1.019	451	43,8 %	138
2010	658	710	799	334	41,6 %	118
2011	663	725	784	328	41,4 %	117
2012	577	720	664	253	37,6 %	118
2013	493	557	575	224	38,6 %	79
2014	498	506	541	194	35,2 %	82
2015	521	586	573	219	37,4 %	73
2016	503	508	579	145	25,0 %	60
<b>§ 232 Abs.1a StGB („Menschenhandel“ in die Prostitution) § 232a StGB („Zwangsprostitution“) § 233a StGB („Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung“) (2017 - 2023)</b>						
2017	478	530	548	192	35,0 %	47
2018	524	574	575	160	27,8 %	64
2019	482	462	532	144	27,1 %	57
2020	446	475	489	118	24,1 %	76
2021	355	366	405	72	17,8 %	49
2022	417	416	465	69	14,8 %	66
2023	490	447	508	104	20,5 %	-

## • Kurzer historischer Rückblick zum Kampf gegen den „Menschenhandel“:

Der Kampf gegen den so genannten „Frauen-“ bzw. „Menschenhandel“ in die Prostitution kann auf eine 120-jährige Geschichte zurückblicken. Das erste internationale Abkommen stammt aus dem Jahre 1904. Doch weder im deutschen Kaiserreich, noch in der Weimarer Republik noch unter dem Hitlerfaschismus erachtete man es für notwendig, strafrechtlich gegen dieses Delikt vorzugehen.

Es brauchte 50 Jahre, bis sich 1953 die SPD zu einer Kleinen Anfrage diesbezüglich entschied. Die Antwort gab der CDU-Innenminister Gerhard Schröder am 22.12.1955. Sie lautete:

*„Nach den ihm (dem BKA) vorliegenden Unterlagen spielt der Mädchenhandel in der kriminalpolitischen Praxis gegenwärtig **eine völlig untergeordnete Rolle**. Berichte in Zeitungen über Mädchenhandel, denen von behördlicher Seite – z. T. unter Aufwendung erheblicher Kosten – nachgegangen wurde – haben sich **überwiegend als frei erfunden** herausgestellt.“<sup>32</sup>*

Es dauerte weitere zwei Jahrzehnte, bis 1973 erstmals ein „Menschenhandels“-Paragraf ins deutsche Strafgesetzbuch aufgenommen wurde. Doch bis zum Jahre 1992 schwankte die jährliche Zahl mutmaßlicher Opfer von „Menschenhandel“ zwischen gerade einmal 100 und 260, die Zahl der Verurteilungen zwischen 15 und 40 pro Jahr. Das schien offenbar nicht den Erwartungen zu entsprechen.

1992 stellte man daher erstmals auch einvernehmliches Handeln jenseits von Nötigung, Drohung und Gewalt – was bisher allein maßgebend war – unter Menschenhandelsverdacht. Doch das Strohfeuer einer auf diese Weise künstlich gesteigerten Zahl von „Menschenhandels“-Opfern dauerte gerade einmal 5 Jahre und begann seitdem und bis heute zu sinken. Daran konnten auch die Verschärfung und Ausweitung des „Menschenhandels“-Paragrafen in den Jahren 2005 und 2017 nichts ändern. Die Annahmen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion hinsichtlich einer angeblich unkontrollierten Ausweitung des Menschenhandels in der Prostitution entsprechen somit nicht den bekannten Tatsachen, sondern vermutlich eher einem konservativen Wunschdenken.

## (2) ‚Zuhälterei‘:

Die Verurteilungs-Zahlen bezüglich ‚Zuhälterei‘ sind – wie Tabelle 07 belegt – seit Mitte der 60er Jahre, also bereits seit über einem halben Jahrhundert rückläufig und haben mit ganzen acht Verurteilungen 2022 einen neuen historischen Tiefstand erreicht.

Die Annahme der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, gegenwärtig würde sich eine „**hohe sechsstellige Zahl**“ von Frauen und Mädchen in einer „**faktisch totalen Abhängigkeit von Zuhältern**“ befinden, widerspricht sämtlichen vorliegenden Daten und Erkenntnissen.

Diese Annahme lässt entweder auf unwissende Zuträger oder auf ein hohes Maß an Fantasie in den Reihen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion schließen. Beides ist zweifellos einer sachlichen Debatte über Prostitutionspolitik abträglich. Mit den ihren Aussagen zum Ausmaß von ‚Zuhälterei‘ im bundesdeutschen Prostitutionsgewerbe begibt sich die CDU/CSU gänzlich ins Abseits und scheidet als ernstzunehmender Akteur in Fragen der Umgestaltung der bundesdeutschen Prostitutionspolitik aus.

---

<sup>32</sup> Vgl. Drucksache 1997, 22.12.1955, S. 1, siehe: <https://dserver.bundestag.de/btd/02/019/0201997.pdf>



**TABELLE 07:** Verurteilungen wegen „Zuhälterei“ – §181a RStGB du StGB (1900 - 2021)<sup>33</sup>

Jahr	Verurteilte	10-Jahres-Mittelwert	Jahr	Verurteilte	10-Jahres-Mittelwert	Jahr	Verurteilte	10-Jahres-Mittelwert
1900	69	852	1950	123	234	2000	86	91
1901	708		1951	146		2001	163	
1902	926		1952	213		2002	151	
1903	920		1953	246		2003	113	
1904	953		1954	245		2004	71	
1905	951		1955	270		2005	92	
1906	936		1956	252		2006	76	
1907	906		1957	284		2007	47	
1908	985		1958	265		2008	78	
1909	1.169		1959	298		2009	33	
1910	1.276	796	1960	271	328	2010	36	22
1911	1.249		1961	274		2011	32	
1912	1.219		1962	309		2012	22	
1913	1.549		1963	328		2013	15	
1914	1.378		1964	450		2014	12	
1915	542		1965	310		2015	14	
1916	348		1966	325		2016	19	
1917	159		1967	353		2017	30	
1918	107		1968	343		2018	23	
1919	132		1969	321		2019	16	
1920	264	564	1970	325	263	2020	8	9,7
1921	471		1971	295		2021	13	
1922	464		1972	377		2022	8	
1923	375		1973	364				
1924	566		1974	394				
1925	815		1975	290				
1926	813		1976	166				
1927	625		1977	147				
1928	576		1978	148				
1929	671		1979	124				
1930	768	919	1980	108	106			
1931	905		1981	93				
1932	912		1982	98				
1933	1.049		1983	115				
1934	824		1984	74				
1935	986		1985	88				
1936	989		1986	176				
1937	-		1987	123				
1938	-		1988	83				
1939	-		1989	101				
1940	-	-	1990	78	104			
1941	-		1991	78				
1942	-		1992	76				
1943	-		1993	80				
1944	-		1994	106				
1945	-		1995	114				
1946	-		1996	128				
1947	-		1997	130				
1948	-		1998	165				
1949	-		1999	80				

<sup>33</sup> Die in der Tabelle dargestellten Daten sind entnommen aus: Michael Bargon, Prostitution und Zuhälterei, 1982, S. 326 - 328 und Statistisches Bundesamt, [https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie\\_mods\\_00000107](https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000107)



### (3) ‚Organisierte Kriminalität‘ im Prostitutionsgewerbe:

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion behauptet die Existenz einer „**intensiven Verflechtung der Organisierten Kriminalität mit dem Prostitutionsmilieu**“. (vgl. Drs. 20/10384, S. 2)  
Die regelmäßig dazu vom BKA veröffentlichten Befunde im Bundeslagebild „Organisierte Kriminalität“ legen hingegen einen anderen Schluss nahe, wie die Daten in Tabelle 08 belegen.

**TABELLE 08:** Entwicklung der OK-Ermittlungen (2000 - 2023)<sup>34</sup>

Nr	Jahr	Organisierte Kriminalität in Deutschland			davon: Ermittlungsverfahren im Rotlicht			
		OK-Ermittlungsverfahren gesamt	Tatverdächtige	Tatverdächtige pro Ermittlungsverfahren	„Kriminalität im Nachtleben“	Menschenhandel sex. Ausb.	GESAMT	Anteil an allen OK-Ermittlungsverfahren
01	2000	854	16.264	19,0	86		86	10,1 %
02	2001	787	15.237	19,4	89		89	11,3 %
03	2002	690	13.825	20,0	65		65	9,4 %
<b>Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes (Januar 2002)</b>								
04	2003	637	13.098	20,6	61		61	9,6 %
05	2004	620	11.380	18,4	53		53	8,5 %
06	2005	650	10.641	16,4	45		45	6,9 %
07	2006	622	10.244	16,5	28		28	4,5 %
08	2007	602	10.356	17,2	28		28	4,7 %
09	2008	575	9.472	16,5	28		28	4,9 %
10	2009	579	9.294	16,1	20		20	3,5 %
11	2010	606	9.632	15,9	27		27	4,5 %
12	2011	589	8.413	14,3	21		21	3,6 %
13	2012	568	7.973	14,0	22		22	3,9 %
14	2013	580	9.155	15,8	22		22	3,8 %
15	2014	571	8.700	15,2	19		19	3,3 %
16	2015	566	8.675	15,3	15		15	2,7 %
17	2016	563	8.655	15,4	20		20	3,0 %
<b>Inkrafttreten des Prostituiertenschutzgesetzes (Juli 2017)</b>								
18	2017	572	8.317	14,5	26		26	4,5 %
19	2018	535	6.483	12,1	16		16	3,0 %
20	2019	579	6.848	11,8	8		8	1,4 %
21	2020	594	6.529	11,0	(5)	(6)	11	1,9 %
22	2021	696	7.503	10,8	3	10	13	1,9 %
23	2022	639	7.256	11,4	2	4	6	0,9 %
24	2023	642	7.347	11,4	3	5	8	1,2 %

Daraus ergibt sich im Hinblick auf die Entwicklung der Organisierten Kriminalität im Prostitutionsgewerbe folgendes Bild:

- Die **OK-Kriminalität im Prostitutionsgewerbe** sank damit sowohl absolut als auch relativ. Waren es im Jahr 2000 noch 86 von 854 Verfahren (10,1 %), so waren es im Jahr 2023 lediglich 8 von 642 Ermittlungs-Verfahren (1,2 %).
- Seit Beginn des Jahrtausends liegt mithin bei OK-Verfahren im Prostitutionsgewerbe sowohl absolut als auch relativ ein **Rückgang von 91 %** vor.
- Während sich die entsprechenden Zahlen für die OK-Entwicklung im Allgemeinen um rund 25 % zurückgegangen sind, ist der **Rückgang im Prostitutionsgewerbe mit 91 % überproportional**.

Das BKA erläuterte in „Organisierte Kriminalität – Bundeslagebild 2023“:

<sup>34</sup> Vgl. BKA, Bundeslagebilder Organisierte Kriminalität, <https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/OrganisierteKriminalitaet/organisierteKriminalitaetBundeslagebild2022.html?nn=27988>

*„Das Bundeslagebild Organisierte Kriminalität (BLB OK) für das Jahr 2023 enthält die aktuellen Erkenntnisse und wesentlichen Entwicklungen zur Lage im Bereich der Organisierten Kriminalität (OK) in Deutschland.“<sup>35</sup>*

Sollte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion über andere Erkenntnisse verfügen als das BKA und die von dieser Behörde präsentierten Entwicklungen bezweifeln, so wäre es sicherlich von allgemeinem Interesse, wenn die CDU/CSU-Bundestagsfraktion ihre Quellen offenlegen würde. Zurzeit handelt es sich lediglich um Behauptungen.

Auf ebenso tönernen Füßen steht die Behauptung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, wonach die „**Clankriminalität**“ das Prostitutionsgewerbe „**in weiten Teilen**“ beherrschen soll. So behauptet etwa die für ein Sexkaufverbot plädierende ehemalige Polizeipräsidentin von Duisburg, Frau Dr. Elke Bartel:

*„Das Prostitutionsgeschehen ist für die verschiedenen Clans in Deutschland eine wichtige Einnahmequelle. Bordelle und der Straßenstrich sind weitgehend in der Hand der organisierten Kriminalität – darunter befinden sich auch arabische, türkische und osteuropäische Clans.“<sup>36</sup>*

Auch diese Angabe deckt sich nicht mit den Erkenntnissen des BKA. So ließ sich kein einziges der 2023 durchgeführten 44 Ermittlungsverfahren wegen organisierter Clankriminalität dem Prostitutionsgewerbe zuordnen.<sup>37</sup>

#### **(4) ‚Begleitkriminalität‘**

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion spricht von einem „**ausgeprägten Feld der Begleitkriminalität**“<sup>38</sup> im Bereich der Prostituion. Mit solch vagen Äußerungen sollte sich heutzutage eigentlich niemand mehr ins Bockshorn jagen lassen.

Im Jahre 2007 konnte der damalige Gutachter des Prostitutionsgesetzes, Prof. Joachim Renzikowski, noch schreiben:

*„Es dürfte jedoch sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich sein, einen kriminalitätsmindernden oder einen kriminalitätsfördernden Effekt des ProstG empirisch auf eine Art zu belegen, die wissenschaftlichen Kriterien genügt. Denn **es gibt keine statistischen Untersuchungen, die detailliert Zusammenhänge zwischen der Prostitution und der Begleitkriminalität belegen**, so dass eine Veränderung in die eine oder andere Richtung zuverlässig nachgewiesen werden könnte. Man ist daher auf mehr oder weniger plausible Vermutungen angewiesen.“<sup>39</sup>*

Heute ist man mit den Ausführungen des BKA in den „Bundeslagebildern Menschenhandel und Ausbeutung“ zumindest einen kleinen Schritt weiter, wie nachfolgenden Daten vor Augen führen:

---

<sup>35</sup> Vgl. Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2023, S. 5

<sup>36</sup> „Clans und Prostitution in Duisburg – Ex-Polizeipräsidentin mahnt: "Frauen sind dem völlig ausgeliefert", 30.07.2023, [https://www.t-online.de/region/essen/id\\_100213922/clans-prostitution-menschenhandel-elke-bartels-frauen-sind-ihnen-ausgeliefert-.html](https://www.t-online.de/region/essen/id_100213922/clans-prostitution-menschenhandel-elke-bartels-frauen-sind-ihnen-ausgeliefert-.html)

<sup>37</sup> Vgl. BKA, Bundealagebericht Organisierte Kriminalität, 2023, S. S. 48/49, [https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/OrganisierteKriminalitaet/organisiertekriminalitaet\\_node.html](https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/OrganisierteKriminalitaet/organisiertekriminalitaet_node.html)

<sup>38</sup> Vgl. Drs. 20/10384, S. 1

<sup>39</sup> J. Renzikowski, 2007, Regelemtierung von Prostituion, Ziele und Probleme, S. 48, <https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/64233/prostitutionsgesetz-gutachten-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

**TABELLE 09:** Begleitdelikte in Verfahren mit Bezug zur Kriminalität in der Prostitution (2005 - 2023)<sup>40</sup>

Jahr	abgeschlossene Ermittlungsverfahren			Zahl der Begleitdelikte			
	gesamt	davon: mit Begleitkriminalität		Gesamtzahl	davon: Gewaltdelikte	davon: Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung	davon: Freiheitsberaubung
		abs.	Anteil				
2005	317			409	112	116	-
<b>Strafrechtsänderung</b>							
2006	353	-	-	322	64	131	
2007	454	-	-	352	64	184	
2008	482	-	-	441	83	231	20
2009	534	-	-	444	81	232	32
2010	470	-	-	372	86	143	40
2011	482	-	-	414	115	173	49
2012	491	-	-	524	157	157	78
2013	435	-	-	268	87	98	28
2014	392	-	-	256	94	82	22
2015	364	217	-	307	94	118	24
2016	363	188	-	270	117	48	29
<b>Strafrechtsänderung</b>							
2017	327	157	48,0 %	217	83	38	25
2018	356	165	46,3 %	243	83	51	34
2019	287	141	49,1 %	208	85	27	26
2020	291	150	51,5 %	222	80	40	25
2021	291	145	49,3 %	209	77	42	23
2022	346	167	48,3 %	248	80	46	27
2023	299	135	45,2 %	190	68	39	21

Die Angaben des BKA zu "Begleitkriminalität" im Prostitutionsgewerbe lassen eine relativ klare Tendenz erkennen:

- **Ermittlungsverfahren mit Begleitkriminalität** im Prostitutionsgewerbe sind absolut rückläufig (von 2015 - 2023: - 38 %)
- Die **Gesamtzahl der Begleitdelikte** im Falle von "Rotlicht-Kriminalität" hat sich im Zeitraum 2005 bis 2023 mehr als halbiert (von 409 auf 190 = - 53,5 %), obwohl die Zahl der jährlich abgeschlossenen Ermittlungsverfahren in diesem Zeitraum um lediglich 5 % zurückgegangen ist (von 317 auf 299).
- Am deutlichsten ist der **Rückgang** der Begeleitkriminalität in der Kategorie der "**Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung**" (Höchstwert 2009: 232 Delikte; 2023: lediglich 39 Delikte).

Hier ist immerhin eine Tendenz erkennbar, die die CDU/CSU-Bundestagsfraktion mit ihrem Geraune von einem „ausgeprägten Feld an Begleitkriminalität“ der Öffentlichkeit vorenthält. Das ist zumindest unserös.

Ob die aktuell 190 Delikte der Begleitkriminalität bei Prostitution binnen eines Jahres angesichts von 90.000 Sexarbeiter\*innen hierzulande und angesichts der fast tagtäglichen Gewalt an Frauen außerhalb der Prostitution als ein „ausgeprägtes Feld“ oder als „mensenunwürdiger Zustand“ zu qualifizieren sind, darf mit Fug und Recht bezweifelt werden. Deutlich ist jedenfalls, dass es keines „Nordischen Modells“ bedurfte, um die Zahl der Begleitdelikte in der Prostitution binnen 18 Jahren zu halbieren.

<sup>40</sup> Vgl. BKA, Bundeslagebilder Menschenhandel und Ausbeutung, 2023,

[https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/OrganisierteKriminalitaet/organiisiertekriminalitaet\\_node.html](https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/OrganisierteKriminalitaet/organiisiertekriminalitaet_node.html)

#### These 4

### Gibt es eine „mangelnde Sichtbarkeit“ großer Teile des Prostitutionsgeschehens im sechststelligen Bereich, der sich dem Einflussbereich des Staates entzieht?

„Bereits die Zwischenevaluation im Jahr 2020 hat gezeigt, dass die eingeführten Schutzvorschriften größtenteils ins Leere laufen und sich die Situation der von Experten geschätzten **mindestens 250.000 Prostituierten** in Deutschland nicht verbessert hat. Dies belegen auch aktuelle Zahlen: **Im Jahr 2022 waren lediglich 28.280 Prostituierte bei den Ordnungsbehörden gemeldet.**“

Es bestehe eine „**eklatante Diskrepanz zwischen gemeldeten und tatsächlich tätigen Prostituierten...**“

„Die überwiegende Zahl der Prostituierten ist gezwungen, in einem **Milieu** zu agieren, **das sich dem Sichtfeld und Einflussbereich des Staates weitgehend entzieht.**“

„Für eine **hohe sechsstellige Zahl von Frauen und Mädchen** bedeutet dies eine **faktisch totale Abhängigkeit von Zuhältern...**“ (Zitate aus Drs.20/10384, S.1/2)

Den hier von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vorgetragenen Argumenten kommt eine zentrale Bedeutung zu im Hinblick auf die Behauptung, es bestünden „**menschenunwürdige Zustände in der Prostitution**“, weshalb die Einführung des ‚Nordischen Modells‘ erforderlich sei. Die gesamte Argumentation der CDU/CSU-Bundestagsfraktion basiert letztlich auf der **Konstruktion einer „eklatanten Diskrepanz zwischen gemeldeten und tatsächlich tätigen Prostituierten“**.

Denn in diesem Bereich, einem dem Sichtfeld des Staates entzogenen „Dunkelfeld“, soll sich letztlich die Mehrheit der der Prostitution zugeschriebenen „**menschenunwürdigen Zustände**“ und die ihr angedichteten kriminellen Vorgänge abspielen, die sich mittels der offiziellen Statistik nicht belegen lassen. Wäre die hier vorgetragene Hypothese tragfähig, so wäre von den Unionsfraktionen die Blamage abgewendet, die Forderung nach Einführung des ‚Nordischen Modells‘ allein auf kontrafaktische Behauptungen zu stützen.

Bevor wir uns der Diskussion der Prämissen der CDU/CSU-Argumentation zuwenden, sei vorab zu bemerken, dass die Vorstellung der CDU/CSU, jenseits des Bereichs der registrierten Prostitution beginne eine Art „Dunkelfeld“, **das sich dem Sichtfeld und Einflussbereich des Staates weitgehend entzieht**, ein Mythos ist. Ein Blick in die seit 2017 vewröfentlichten „Bundeslagebildert Menschenhandel und Ausbeutung“ belegt stattdessen, dass die Mehrheit (!) der dort erfassten Sexarbeiter\*innen ohne Anmeldung in der Prostitution gearbeitet hat. Das hat Polizei und Behörden jedoch nicht daran gehindert, sie zu erfassen und ihnen staatlichen Schutz zuteil werden zu lassen, wie es in Tabelle 10 ersichtlich ist.

**TABELLE 10:** Anteil nicht registrierter Sexarbeiter\*innen unter den mutmaßlichen Opfern prostitutionsspezifischer Straftaten (2017 - 2023)

Jahr	Ermittlungs-Verfahren	Mutmaßliche Opfer prostitutionsspezifischer Straftaten						
		Opfer gesamt	davon: nach ProstSchG angemeldet		davon: nicht angemeldet		davon: Anmeldestatus unbekannt	
			abs.	%	abs.	%	abs.	%
2017	327	489	keine Angaben					
2018	356	430	41	9,5 %	311	72,3 %	88	20,5 %
2019	287	427	52	12,2 %	307	71,9 %	68	15,9 %
2020	291	406	77	19,0 %	264	65,0 %	65	16,0 %
2021	291	417	42	10,1 %	295	70,7 %	80	19,4 %
2022	346	476	78	16,4 %	370	77,7 %	28	5,9 %
2023	299	406	49	12,1 %	273	67,2 %	84	20,7 %

Die Daten verdeutlichen, dass im Schnitt immerhin 71 % aller im „Bundeslagebild Menschenhandel“ erfassten, von Straftaten betroffenen Sexarbeiter\*innen nicht behördlich registriert waren. Gleichwohl fielen sie deshalb nicht außerhalb des Blickwinkels staatlicher Überwachung der Prostitution. Über diesen Sachverhalt sollte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion vielleicht noch einmal nachdenken.

Kommen wir also jetzt zum eigentlichen Problem und betrachten die **Ausgangsgrößen** etwas genauer, die bei der CDU/CSU-Bundestagsfraktion der Konstruktion eines sechsstelligen Dunkelfelds samt ‚mensenunwürdiger Zustände‘ und prostitutionsspezifischer Mega-Kriminalität zugrunde liegen:

- **28.280** gemeldete Prostituierte (2022)<sup>41</sup> einerseits und
- **mindestens 250.000** „tatsächlich tätige“ Prostituierte andererseits.

- **CDU/CSU-Bundestagsfraktion:  
Fehlinterpretation der Bundesstatistik zu Prostitution**

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion behauptet:

*„Im Jahr 2022 waren lediglich 28.280 Prostituierte bei den Ordnungsbehörden gemeldet.“*

Diese Aussage ist in jeder Hinsicht falsch und zeigt, dass die CDU/CSU die besagte Statistik entweder nicht verstanden hat oder es ihr um eine bewusste Irreführung geht.

Die Unionsfraktion unterschlägt, dass das Statistische Bundesamt bezüglich Prostitution **„zwei Teilstatistiken“** unterscheidet: Eine **„Statistik des laufenden Jahres“** und eine **„Stichtags-Erhebung“**. Mit Verweis auf den Wortlaut der Prostitutions-Statistikverordnung vom 13.Juni 2017<sup>42</sup> sieht sich die dem Innenministerium unterstellte Wiesbadener Statistikbehörde nur zur Veröffentlichung einer „Stichtags-Erhebung“ verpflichtet, die jedoch keine Auskünfte über das tatsächliche Anmeldegeschehen erlaubt:

*„Die zweite Teilstatistik („Stichtagserhebung“) besteht dagegen aus den oben erwähnten Daten mit Ausnahme der Abbildung des Anmeldegeschehens durch Anzahl der erteilten Anmeldebescheinigungen sowie der Verlängerung und Ablehnung einer Anmeldebescheinigung.“<sup>43</sup>*

Die Stichtagszahl „28.280 Prostituierte“ gibt also lediglich die am 31.12. des jeweiligen Jahres als „registriert“ geführten Sexarbeiter\*innen an, nicht aber „die Anzahl der erteilten Anmeldebescheinigungen“, nicht die „Verlängerungen“, nicht die „Ablehnungen“ und – was die Bundesregierung im Zwischenbericht tunlichst verschweigt – auch nicht die „Zahl der Abmeldungen“ binnen eines Jahres. Daraus ergibt sich logischerweise, dass im Laufe eines Jahres stets mehr Sexarbeiter\*innen von den Ordnungsbehörden staatlich erfasst werden, als es die Stichtagszahl vom 31.12. suggeriert.

Um noch mal verständlich klarzustellen, dass es sich bei diesen Differenzen durchaus nicht bloß um Pillepalle handeln muss, hier ein anschauliches Beispiel:

---

<sup>41</sup> Dass es nach den jüngsten Daten des Statistischen Bundesamts für 2023 insgesamt 30.636 gemeldete Prostituierte sind, tut der grundsätzlichen Argumentation der CDU/CSU-Bundestagsfraktion keinen Abbruch. Vgl. [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Prostituiertenschutz/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Prostituiertenschutz/_inhalt.html)

<sup>42</sup> Vgl. <https://www.gesetze-im-internet.de/proststatv/BJNR193400017.html>

<sup>43</sup> Vgl. „Zwischenbericht zum Prostituiertenschutzgesetz, 2020, S. 12, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/156998/bfc0e8295e1bcc04b08159e32e95281f/zwischenbericht-zum-prostituiertenschutzgesetz-data.pdf>

## Beispiel:

Wer nur am 31.12. auf seinen Kontoauszug schaut und feststellt, dass dort ein Guthaben von 28.280 € besteht, weiß damit noch lange nicht, wie die Umsatzbewegungen im Laufe des abgelaufenen Jahres waren: Wie viele Euros wurden im Laufe des zurückliegenden Jahres aufs Konto eingezahlt, wie viele abgebucht?

Durchaus möglich, dass am Ende des Vorjahres (31.12.) 20.000 € auf dem Konto waren. Nehmen wir an, jeden Monat wurde ein Gehalt von 4.000 € auf das Konto überwiesen und zugleich 3.000 € pro Monat an laufenden Kosten abgebucht. Zudem hat man sich eine Urlaubsreise im Wert von 3.720 € geleistet. Dann hätte man am Ende des Jahres (31.12.) 28.280 € auf dem Konto.

Aber die Kontobewegungen, die zu diesem Ergebnis geführt haben, umfassen ganz unterschiedliche Größen und Prozesse:

- den Vorjahresbestand von 20.000 € ( $\triangleq$  Anmeldungen vom Vorjahr);
- Einnahmen in Höhe von 48.000 € ( $\triangleq$  neue Anmeldungen);
- Ausgaben von insgesamt 39.720 € ( $\triangleq$  Abmeldungen);
- Stichtagsergebnis (31.12.): 28.280 € ( $\triangleq$  Stand der Anmeldungen zum Jahresende).

Die tatsächlichen Einzahlungen bzw. „Anmeldungen“ liegen in diesem Beispiel damit um knapp 20.000 (48.000 – 28.280 = 19.720) über dem Stichtagsergebnis zum 31.12.

Übertragen auf die Prostitutionsstatistik, auf die sich die CDU/CSU-Bundestagsfraktion bezieht, heißt das: Die bloße Bezugnahme auf die Stichtagszahl der am 31.12.2022 registrierten 28.280 Sexarbeiter\*innen ist methodisch unzulässig und wertlos, wenn es um die Bestimmung der Größenordnung einer „*Diskrepanz zwischen gemeldeten und tatsächlich tätigen Prostituierten*“ geht

Die Unionsfraktion muss sich den **Vorwurf** gefallen lassen, dass sie

- (1) im Unterschied zum Statistischen Bundesamt die Differenz zwischen „Stichtagszahl“ und den „Angaben zum laufenden Jahr“ schlicht unterschlägt und
- (2) zudem unterschlägt, dass die Zahl der pro Jahr von den Ordnungsämtern erfassten Sexarbeiter\*innen – je nach Rotationsquote – stets höher ist als die Stichtagszahl zum Jahresende.

Damit täuscht die CDU/CSU-Bundestagsfraktion die Öffentlichkeit – ob beabsichtigt oder aus fachlicher Unkenntnis spielt dabei keine Rolle.

Die Unionsfraktionen sind erkennbar darum bemüht, insbesondere die Ergebnisse des unter der Merkel-Regierung 2020 veröffentlichten „Zwischenberichts zum Prostituiertenschutzgesetz“ als Beleg für das Scheitern des Prostituiertenschutzgesetzes und darüber hinaus der gesamten legalen Prostitution ins Feld zu führen:

*„Bereits die **Zwischenevaluation** im Jahr 2020 hat gezeigt, **dass die eingeführten Schutzvorschriften größtenteils ins Leere laufen**... Nachdem bereits die **Zwischenevaluation des Prostituiertenschutzgesetzes im Jahr 2020 einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf offenbart hat, ist schon jetzt absehbar, dass der für 2025 in Aussicht gestellte Evaluationsbericht diese Erkenntnisse bestätigen wird.**“<sup>44</sup>*

Mit solchen Bewertungen wird die Öffentlichkeit von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion ein weiteres Mal an der Nase herumgeführt. Denn entgegen ihren Angaben berichtet der „Zwischenbericht“ der Bundesregierung mit Verweis auf versagte, widerrufen und

<sup>44</sup> Drucksache 20/10384



zurückgenommene Erlaubnisse davon, dass der „intendierte Schutzzweck... erreicht werde“ und das Gesetz mit seinen Kontrollmechanismen „Wirkung entfaltet“.<sup>45</sup>

Auch die durchgehende Titulierung des damaligen „Zwischenberichts“ der Bundesregierung als „**Zwischenevaluation**“ erweist sich bei näherem Hinsehen als eine auf Desinformation zielende Strategie. Bereits im Gesetzesentwurf zum ProstSchG von 2016 war festgelegt, dass sich der erste Zwischenbericht zum ProstSchG nur „auf Grundlage der bis zu diesem Zeitpunkt durch die eingeführte Bundesstatistik erhobenen und verfügbaren Daten“ beziehen müsse.<sup>46</sup> Die Wirkungsweise des Gesetzes in den Bundesländern oder Aussagen zu einem möglichen „Dunkelfeld“ waren nicht Aufgabe und Gegenstand des ersten Zwischenberichts.<sup>47</sup>

Ihn daher durchgängig als „Zwischenevaluation“ zu bezeichnen, verfolgt einzig und allein das politische Ziel, die Abschlussevaluation für verzichtbar zu erklären, da sie ohnehin nur die Ergebnisse des Zwischenberichts bestätigen könne. Das aber ist reine Spekulation und dient lediglich politischen Winkelzügen.

- **CDU/CSU-Bundestagsfraktion:**  
**Absurd hohe Schätzzahl zur Anzahl der hierzulande tätigen Sexarbeiter\*innen**

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion geht davon aus, dass die geschätzte Zahl von „**mindestens 250.000 Prostituierten**“ die Zahl der tatsächlich in der Prostitution tätigen Sexarbeiter\*innen wiedergibt. Damit würden rund 90 % der in der Prostitution tätigen Sexarbeiter\*innen jenseits der 28.280 gemeldeten Prostituierten, mithin außerhalb des Sichtfelds und der Einflussmöglichkeiten der Bundesregierung aktiv sein.

Mit der Zahl 250.000 wähnt sich die CDU/CSU-Bundestagsfraktion bei einer Größenordnung, die angeblich von Experten geteilt wird. Doch die Unionsfraktionen stützen sich dabei nur auf einen einzigen „Experten“, wie sie in Ihrem Positionspapier vom 23.11.2023 einräumen, nämlich auf den ehemaligen Augsburger Kriminaloberrat Helmut Sporer, der die Zahl „250.000“ erstmals in einer 2022 von der CSU-nahen Hans-Seidel-Stiftung herausgegebenen Publikation präsentierte. Dort hieß es:

*„In der Öffentlichkeit findet man unterschiedliche Zahlen von Schätzungen bis zu 400.000 oder noch mehr Prostituierten in Deutschland. Der Autor schätzt die Zahl mit **circa 250.000 Prostituierten** deutlich niedriger und orientiert sich dabei an Städten mit eher validen Daten zur Prostituiertenanzahl und im Verhältnis zur Einwohnerzahl.“<sup>48</sup>*

Durch die Abgrenzung gegenüber der Zahl „400.000 Prostituierte“ versucht Sporer seiner Schätzung einen Hauch von Seriosität zu verleihen. Doch von solchen Größenordnungen

---

<sup>45</sup> „Auf insgesamt 119 Vorgänge wird die Zahl der versagten, zurückgenommenen oder widerrufenen Erlaubnisse oder Erlaubnisverlängerungen beziffert, **was am deutlichsten das Bild des im Verwaltungsverfahren bereits erfolgten Schutzes der in der Prostitution tätigen Personen zeichnet**.... Trotz der nicht vollständig aufgebauten Verwaltungsstrukturen in den Ländern konnte der mit dem ProstSchG **intendierte Schutzzweck** in den übermittelten 119 Fällen **erreicht werden** und die unerwünschten und gefährlichen Situationen für Prostituierte konnten verhindert, beseitigt oder es konnte ihnen entsprechend gegengesteuert werden.... Damit lässt sich erkennen, **dass der mit dem ProstSchG eingeführte Kontrollmechanismus in den gemeldeten Fällen Wirkung entfaltet**.“ (Vgl. Zwischenbericht zum Prostituiertenschutzgesetz, S. 39)

<sup>46</sup> Vgl. Drucksache 18/8556, 2016, S. 58, 102, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/085/1808556.pdf>

<sup>47</sup> „Dieser Zwischenbericht basiert ausschließlich auf den durch das Statistische Bundesamt für die Jahre 2017 und 2018 veröffentlichten behördlichen Daten zum ProstSchG... Sie liefern jedoch nur **einen Informationsausschnitt** über die legale Prostitution in Deutschland unter der Anwendung des ProstSchG. Das **Dunkelfeld beleuchten sie nicht**.“ (Zwischenbericht, S. 37)

<sup>48</sup> Vgl. Helmut Sporer, Der neue deutsche Weg – Für eine Neuordnung der Prostitutionsgesetzgebung, S. 39, <https://www.hss.de/publikationen/der-neue-deutsche-weg-pub2284/>

hatte man sich bereits längst verabschiedet.<sup>49</sup> So ging selbst die Bundesregierung im Entwurf zum Prostituiertenschutzgesetz von 200.000 Sexarbeiter\*innen in Deutschland aus. Selbst diese Annahme erwies sich als zu hoch gegriffen.<sup>50</sup>

Sporers Überlegung, von Prostituierten-Zahlenangaben einzelner Städte im Verhältnis zur Einwohnerzahl auszugehen, ist im Prinzip nicht verkehrt. Doch blieb er jeden Hinweis auf seine methodische Vorgehensweise diesbezüglich schuldig. Mit seiner Ausarbeitung sei „**bewusst kein wissenschaftlicher Beitrag beabsichtigt**“, erklärte Sporer. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hätte bei einer solchen Bemerkung gewarnt sein müssen. Doch es störte sie offenbar nicht sonderlich.

Mit einem ähnlichen Ansatz wie Sporer, allerdings unter zusätzlicher Einbeziehung der Bevölkerungsdichte, hat Doña Carmen 2020 ein umfassendes Modell zur Schätzung der Zahl der Sexarbeiter\*innen in Deutschland vorgelegt und kam dabei auf eine Zahl von insgesamt rund 90.000 in dieser Branche aktiven Sexarbeiter\*innen, von denen jedoch an jedem einzelnen Tag maximal rund 40.000 Sexarbeiter\*innen tatsächlich arbeiten.<sup>51</sup>

Wie aber kann man nun beurteilen, welche der Schätzungen zur Gesamtzahl der hierzulande tätigen Sexarbeiter\*innen den tatsächlichen Verhältnissen am nächsten kommt?

Diesbezüglich bietet sich an – was auch Sporer vorschlägt – auf örtliche Größenordnungen zur Zahl der Sexarbeiter\*innen pro 1.000 Einwohner\*innen Bezug zu nehmen. Hinsichtlich der Kennziffer „**Sexarbeiter\*innen pro 1.000 Einwohner**“ lassen sich in Deutschland über längere Zeiträume in größeren Kommunen relativ verlässliche Größenordnungen ermitteln.

Hinsichtlich der drei größten deutschen Städte München, Hamburg und Berlin bewegen sich allgemein akzeptierte Annahmen zur Zahl der Sexarbeiter\*innen pro 1.000 Einwohner zwischen **1,2** (Hamburg) und **2,1** (Berlin) (siehe Tabelle 11).

Diese Städte verfügen über eine erhebliche Bevölkerungsdichte, sodass Anbieter\*innen sexueller Dienstleistungen als auch deren Kunden trotz bestehender räumlicher Distanzen sexuelle Kontakte mit einem vertretbaren Aufwand realisieren können. Auf dem flachen Land hingegen und in Gebieten mit geringerer Bevölkerungsdichte wie etwa in Ostdeutschland muss man demgegenüber mit einer erheblich geringeren Zahl von Sexarbeiter\*innen pro 1.000 Einwohnern rechnen.

---

<sup>49</sup> „Die Anzahl der in Deutschland tätigen Prostituierten wird weit überschätzt. Häufig zitiert wird auch heute noch eine Zahl von etwa 400.000 Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern mit einer Million Kundenkontakten pro Tag. Diese "Schätzung", entstanden in der Aktivistinnenszene im Rahmen der politischen Diskussion um die gesellschaftliche Anerkennung und Gleichstellung von Prostituierten Ende der 1980er Jahre, entbehrt jeder wissenschaftlichen Grundlage. Seriöse Hochrechnungen von Prostituierten in Deutschland bewegten sich damals in einer Spannbreite von 64.000 bis zu 200.000 Prostituierten. Seitdem haben sich Struktur und Zusammensetzung der Szene natürlich stark verändert. Neuere Schätzungen liegen allerdings nicht vor. Jedoch darf angezweifelt werden, ob tatsächlich die Anzahl der in Deutschland tätigen Prostituierten seitdem sehr stark angestiegen sind.“ Vgl. Barbara Kavemann 2013: Zehn Jahre Prostitutionsgesetz und die Kontroverse um die Auswirkungen, 2013, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/155364/zehn-jahre-prostitutionsgesetz-und-die-kontroverse-um-die-auswirkungen/?p=all>;

<sup>50</sup> Vgl. Doña Carmen e.V., 2020, In Deutschland arbeiten 90.000 Sexarbeiter/innen, S. 5 ff., siehe: <https://www.donacarmen.de/wp-content/uploads/90.000-Sexarbeiterinnen-in-Deutschland-DEF.pdf>

<sup>51</sup> Vgl. ebenda, S. 30



**TABELLE 11:** Sexarbeiter\*innen pro 1.000 Einwohner – Großstädte / Deutschland

Nr.	Stadt	Zahl der Einwohner	Bevölkerungsdichte (Einw. pro qkm)	Behördlich registrierte Sexarbeiter	Geschätzte Zahl der Sexarbeiter	Sexarbeiter (pro 1.000 Einwohner)
<b>Großstädte: Schätzungen mit Bezug auf Polizeiangaben<sup>52</sup></b>						
01	<b>Berlin</b> <sup>53</sup>	3.782.000	4.240	1.759	6.000 – 8.000	<b>1,6 – 2,1</b>
02	<b>Hamburg</b> <sup>54</sup>	1.910.000	2.530	948	2.200	<b>1,2</b>
03	<b>München</b> <sup>55</sup>	1.510.000	4.861	1.729	2.800	<b>1,9</b>
<b>Deutschland-Schätzung Helmut Sporer</b>						
	<b>Deutschland</b>	84.670.000	237	30.636	<b>250.000</b>	<b>3,0</b>
<b>Schätzung nach dem Modell von Doña Carmen e.V.</b>						
	<b>Deutschland</b>	84.670.000	237	30.636	<b>90.000</b>	<b>1,06</b>

Im Doña-Carmen-Modell ergibt sich daher für ganz Deutschland die Zahl von 1,06 Sexarbeiter\*innen auf 1.000 Einwohner. Diese Zahl liegt logischerweise niedriger als in den Ballungszentren der Großstädte.

Nicht so bei der Deutschland-Schätzung von Helmut Sporer. Seiner Annahme nach gibt es bezogen auf ganz Deutschland im Mittel 3 Sexarbeiter\*innen pro 1.000 Einwohner ( $\cong$  250.000 Sexarbeiter\*innen zu 84 Mio. Einwohner). In der ganzen Republik wäre die Sexarbeiter-Dichte nach Sporer mithin höher als die Größenordnungen, von denen man gegenwärtig in den Spitzen-Ballungszentren Berlin, Hamburg und München ausgeht.

#### **Mit anderen Worten:**

Selbst in einer abgelegenen, Sperrgebiets-geschützten bayerischen Bergregion würden mit im Schnitt **3 Sexarbeiter\*innen pro 1.000 Einwohner** mehr Sexarbeiter\*innen ihre Dienste anbieten als gegenwärtig in den Ballungszentren Hamburg (**1,2**), München (**1,9**) oder Berlin (**1,5 - 2,1**).

<sup>52</sup> Auf diese Größenordnungen bezieht sich auch Doña Carmen e.V.

<sup>53</sup> **2023**, Berlin: „Schätzungen zufolge arbeiten mindestens 6000 Prostituierte in Berlin und bieten ihre sexuellen Dienstleistungen illegal in Wohnungen an.“ Vgl. Berliner Woche, Über 2000 Sexarbeiter sind offiziell registriert / Dunkelziffer viel höher, [https://www.berliner-woche.de/mitte/c-soziales/ueber-2000-sexarbeiter-sind-offiziell-registriert-dunkelziffer-viel-hoeher\\_a397738](https://www.berliner-woche.de/mitte/c-soziales/ueber-2000-sexarbeiter-sind-offiziell-registriert-dunkelziffer-viel-hoeher_a397738);

**2019**, Berlin: „Vor dem Start des Gesetzes wurde die Zahl der Menschen, die in Berlin in der Prostitution arbeiten, auf 6000 bis 8000 geschätzt - und die Zahl der Bordelle auf rund 600.“, vgl. Berliner Zeitung, 21.01.2019, „Offizielle Zahlen: Was hat das neue Prostituiertenschutzgesetz in Berlin gebracht?“, <https://www.berliner-zeitung.de/mensch-metropole/offizielle-zahlen-was-hat-das-neue-prostituiertenschutzgesetz-in-berlin-gebracht-li.44793>

<sup>54</sup> **2017**: „In **Hamburg** wird von einer geschätzten Zahl von **2.200** Prostituierten ausgegangen“, sagt Polizeisprecher Rene Schönhardt gegenüber FINK.HAMBURG.“ (vgl. <https://fink.hamburg/2017/11/hamburg-ist-so-verrucht/>)

<sup>55</sup> **2017 München**: „Mit dem Prostitutionsschutzgesetz ist dafür nun das Münchner Kreisverwaltungsreferat, kurz KVR, zuständig. Anmeldung für die **knapp 3000** Münchner Prostituierten ist jetzt Pflicht.“ (Vgl. Sexarbeit in München - Wenig Probleme im und außerhalb des Sperrbezirks, <https://www.deutschlandfunkkultur.de/sexarbeit-in-muenchen-wenig-probleme-im-und-ausserhalb-des-100.html>)

Sporers Grundannahme ist zwar komplett unrealistisch, hat aber die CDU/CSU-Bundestagsfraktion nicht daran hindert, sie zur Grundlage ihrer Argumentation zu machen.

Denn nur so lässt sich eine **90%-Diskrepanz zwischen gemeldeten und tatsächlich tätigen Prostituierten** behaupten. Nur so hat man ein genügend großes „Dunkelfeld“, wo die prostitutionsspezifische Kriminalität (Ausbeutung, Zuhälterei, Menschenhandel und Zwangsprostitution), deren „Begleitkriminalität“ (Gewalt, Übergriffigkeit der Freier etc.) und schließlich die „organisierte Kriminalität“ sich vom Staat unerkannt und ungehindert entfalten können.

In dieser ganz und gar geheimen Welt, die sich dem „Sichtfeld“ von Polizei, Staat und Öffentlichkeit entzieht und sich offenbar nur den auserwählten Mitgliedern der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und ihren abolitionistischen Zuträger\*innen erschließt, herrschen jene **„menschenunwürdigen Zustände“**, die es braucht, um im Kontrast dazu das ‚Nordische Modell‘ in strahlendem Glanz erscheinen zu lassen.

### Fazit:

Historisch gesehen hat jede Registrierung von Sexarbeiter\*innen die Herausbildung einer „geheimen Prostitution“ mit sich gebracht. So auch heutzutage in der Bundesrepublik. Die Interessensorganisationen der Sexarbeiter\*innen hierzulande haben das vorausgesagt. Allerdings bewegt sich die Größenordnung keineswegs im sechsstelligen Bereich, wie die CDU/CSU-Bundestagsfraktion behauptet, sondern nach Auffassung von Doña Carmen e.V. im niedrigen fünfstelligen Bereich. Die Zahl der namentlich verschiedenen staatlich erfassten Sexarbeiter\*innen liegt nach den Berechnungen von Doña Carmen e.V. in der Summe bei mittlerweile etwas über 70.000, die Zahl der Sexarbeiter\*innen bei rund 90.000.

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion konstruiert durch die Bezugnahme auf eine wenig aussagefähige Stichtagszahl (28.280) bei gleichzeitiger Bezugnahme auf eine völlig unrealistische Gesamtzahl von „mindestens 250.000 Prostituierten“ eine maximale „Diskrepanz“ zwischen gemeldeter und tatsächlicher Zahl von Sexarbeiter\*innen.

Während die Zahl der gemeldeten Sexarbeiter\*innen methodisch klein gerechnet wird, geht die Schätzzahl der insgesamt tätigen Prostituierten gänzlich unrealistisch durch die Decke. Im Anschluss daran wird die untaugliche Stichtagszahl mit der frei erfundenen Schätzzahl (die keine Stichtagszahl ist) verglichen, um daraus politisch genehme Schlussfolgerungen ableiten zu können. Mit dieser fragwürdigen Vorgehensweise bemüht sich die CDU/CSU-Bundestagsfraktion, die legale Prostitution in Deutschland zu delegitimieren und Stimmung für das ‚Nordische Modell‘ zu machen.

### These 5

#### **Sind Freier empathielose Vergewaltiger, die in Kenntnis der Misstände in der Prostitution handeln und diese billigend in Kauf nehmen?**

„Vielmehr **erleben** viele der Prostituierten die Handlungen der Freier an ihrem Körper häufig als vielfache **Vergewaltigungen** – verbunden mit demütigenden, schmerzhaften und die physische wie psychische Gesundheit gefährdenden Praktiken. Das führt zu **bleibender Traumatisierung** und zu gravierenden, irreversiblen körperlichen und seelischen Schäden. Die **Ergebnisse einer aktuellen Freierstudie** belegen, dass es eine hohe Zahl an Freiern gibt, die in Kenntnis dieser Misstände handeln oder diese billigend in Kauf nehmen. Selbst **die Freier berichten** von Beobachtungen, bei denen Prostituierte Opfer von Gewalt-, Macht- und Drogenmissbrauch durch Zuhälter wurden und dennoch setzen sie die bezahlte „Dienstleistung“ ohne Rücksicht auch bei erkennbarem Widerwillen, Ekel und Schmerzen der Prostituierten durch.“ (Drs. 20/10384)

Da die CDU/CSU-Bundestagsfraktion offenbar über keine empirisch belastbaren Daten zur Kriminalität von Freiern gegenüber Sexarbeiter\*innen verfügt, weicht sie aus auf den Bereich

des subjektiven Erlebens einzelner Betroffener. Dass das keine tragfähige Grundlage für Entscheidungen über eine nationale Prostitutionspolitik sein kann, liegt auf der Hand.

Niemand hat die CDU/CSU-Bundestagsfraktion davon abgehalten, einschlägige Daten bei in Deutschland bestehenden, niedrigschwellig arbeitenden Gewaltschutz-Ambulanzen abzufragen, die ihre Arbeit akribisch dokumentieren. Doch das hat die CDU/CSU-Bundestagsfraktion wohlweislich unterlassen. Stattdessen beweist sie ihren Argumentationsnotstand dadurch, dass sie sich auf fragwürdige und mittlerweile überzeugend widerlegte **„Ergebnisse einer aktuellen Freierstudie“** von Melissa Farley stützt.<sup>56</sup>

Frau Farley besitzt die seltene Gabe, von 96 nicht zufällig ausgewählten Sexkäufern aus Karlsruhe und München auf sämtliche Sexkäufer einer 84-Millionen-Bevölkerung in Deutschland zu schließen. Ebenso unbefangen schloss sie in zwei früheren, nicht-repräsentativen Studien aus den Jahren 2008 und 2011 von 214 befragten Sexkäufern zweier US-amerikanischer Großstädte auf die Gesamtheit sämtlicher US-amerikanischer Freier unter den 333 Millionen Amerikanern.

Einen Anspruch auf Repräsentativität im Falle empirischer Forschung reklamiert Farley nicht.<sup>57</sup> Sie setzt auf den Zuspruch ihrer Fangemeinde. Die anhaltende internationale Kritik an Farleys Forschungsergebnissen belegt, dass sie jenseits eines ernstzunehmenden wissenschaftlichen Diskurses über Prostitution agiert.

All das scheint der CDU/CSU-Bundestagsfraktion jedoch entweder entgangen zu sein oder es schreckt sie einfach nicht ab. So stützt sie sich auf die Behauptung Farleys, *„dass es eine hohe Zahl an Freiern gibt, die in Kenntnis dieser Missstände (in der Prostitution, DC) handeln oder diese billigend in Kauf nehmen.“*<sup>58</sup> Farley schreibt in ihrer Publikation zu Deutschland:

*„55 % der deutschen Sexkäufer gaben zu, einen Zuhälter oder Menschenhändler beobachtet oder bezahlt zu haben.“*<sup>59</sup>

Eine solche Aussage ist – abgesehen von der grundsätzlichen Frage mangelnder Repräsentativität – schon deshalb wertlos, weil Farley zwischen „Zuhältern“, „Menschenhändlern“ und Bordellbetreibern nicht unterscheidet, sondern sie nach Belieben einander gleichsetzt. Jeder Prostitutionskunde, dem schon einmal ein Bordellbetreiber oder eine Bordellbetreiberin über den Weg gelaufen ist, hat also schon einmal einen „Zuhälter“ bzw. einen leibhaftigen „Menschenhändler“ zu Gesicht bekommen. Auf diese Weise biegt Frau Farley sich ihre Ergebnisse zurecht und liefert Versatzstücke für konservative Weltbilder.

Da Farley den von ihr unterstellten **„Zusammenhang zwischen Sexkauf und sexueller Nötigung, einschließlich Vergewaltigung“** nicht datengestützt nachweisen kann, bemüht

---

<sup>56</sup> Melissa Farley u.a., Männer in Deutschland, die für Sex zahlen – und was sie und über das Scheitern der legalen Prostitution beibringen, 2022, siehe: <https://prostitutionresearch.com/wp-content/uploads/2022/11/Freier-Germany-11-8-22.pdf>;

Eine vernichtende Kritik an Farleys Freier-Studie wurde mittlerweile vom Berufsverband BesD und Doña Carmen veröffentlicht: „Alternative Fakten – Kritischer Kommentar zu Melissa Farleys „Männer in Deutschland, die für Sex zahlen“, Berlin/Frankfurt, März 2024, vgl. <https://www.donacarmen.de/wp-content/uploads/ALTERNATIVE-FAKTEN.pdf>

<sup>57</sup> „Es ist praktisch unmöglich, für Studien zu Prostitution eine zufällige Stichprobe an Teilnehmern zu erreichen.“

Vgl. Farley, 2022, S. 53

<sup>58</sup> Drs. 20/10384

<sup>59</sup> vgl. Farley, 2022, S. 4

sie schließlich Suggestivfragen<sup>60</sup>, um ihren eigenen Vor-Annahmen den Schein empirischer Bestätigung zu verleihen. Mit wissenschaftlichem Vorgehen hat das wenig zu tun.

Nach eigenem Bekunden präsentiert Farley in ihrer deutschen Freier-Studie vermeintlich erschreckende Aussagen und Berichte von Prostitutionskunden. Mittlerweile hat eine kritische Recherche von BesD und Doña Carmen e.V. ergeben, dass die vermeintlichen O-Töne, die Farley hierzulande zusammengetragen haben will, in vielen Fällen gar nicht aus Befragungen in Deutschland stammen, sondern – ohne dies kenntlich zu machen – aus älteren Farley-Studien abgekupfert und in die deutsche Studie übernommen wurden. Offenbar hat sie gehofft, dass das niemand überprüft und es nicht auffällt. Vor diesem Hintergrund ist die ausschließliche Bezugnahme der CDU/CSU-Bundestagsfraktion auf diese „aktuelle“ Fake-Studie an Peinlichkeit kaum zu überbieten.

**TABELLE 12:** Ausgewählte Fake-Äußerungen „deutscher Freier“ in Farley-Studie von 2022

Original-Äußerung	Fälschung
<p><b>“She is just a biological object that charges for services.”</b>  <i>Original: Bostoner Freier-Studie, 2011, S. 3<sup>61</sup></i></p>	<p><b>„Sie ist nur ein biologisches Objekt...das für seine Dienste Geld nimmt.“</b>  <i>Gefakt: Deutsche Freier-Studie, 2022, S. 41</i></p>
<p><b>“Being with a prostitute is like having a cup of coffee, when you’re done, you throw it out”.</b>  <i>Original: Bostoner Freier-Studie, 2011, S. 3</i></p>	<p><b>„Es ist wie eine Tasse Kaffee, die man wegwirft, wenn man sie ausgetrunken hat.“</b>  <i>Gefakt: Deutsche Freier-Studie, 2022, S. 5, 41</i></p>
<p>One man explained, <b>“Whatever the brothel owner told the prostitutes to do with clients, the prostitutes never argued, but followed orders regardless of whether they liked it or not. All the power was in the hands of the brothel owners while prostitutes were just the machines to follow orders. The majority of prostitutes dared not talk or argue with the brothel owners.”</b>  <i>Original: Freier-Studie Phnom Penh, 2012, S. 22<sup>62</sup></i></p>	<p><b>„Was auch immer die Bordellbetreiber den Prostituierten sagten, was sie mit den Kunden machen sollten, die Prostituierten widersprachen nie, sondern befolgten die Anweisungen, egal ob sie es wollten oder nicht. Die ganze Macht lag in den Händen der Bordellbetreiber. Die meisten Prostituierten trauten sich nicht, mit den Bordellbetreibern zu reden oder zu diskutieren.“</b>  <i>Gefakt: Deutsche Freier-Studie, 2022, S. 27</i></p>

Die von Melissa Farley verbreitete Vorstellung von einer in Gänze gewaltaffinen Gruppe von Sexkäufern, die folglich mit einem so genannten ‚Sexkaufverbot‘ belegt werden müsste, dient der CDU/CSU-Bundestagsfraktion als Blaupause, die ihrem Antrag BT-Drs. 20/10384 zugrunde liegt.

Andere wissenschaftliche Stellungnahmen, die dieser Sichtweise widersprechen, blendet die CDU/CSU-Bundestagsfraktion stattdessen systematisch aus. So etwa die jüngst von Nicola Döring u. a. vertretenen Position, die mit Blick auf die in den letzten 30 Jahren veröffentlichten rund 150 Studien über „Männer, die für Sex bezahlen“ (= MPS) resümierten:

<sup>60</sup> So wurden deutsche Sexkäufer gefragt, ob „sie eine Vergewaltigung begehen würden, wenn sie sicher sein könnten, dass sie nicht erwischt würden.“ Vgl. Farley, 2022, S. 46

<sup>61</sup> vgl. Farley, Melissa, Schuckman, E., Golding, J. M., Houser, K., Jarrett, L., Qualliotine, P., Decker, M. (2011), Comparing Sex Buyers with Men Who Don’t Buy Sex, <https://prostitutionresearch.com/pdfs/Farleyetal2011ComparingSexBuyers.pdf>

<sup>62</sup> Vgl. Farley, Melissa, Freed, W., Kien, S. P., Golding, J.M. (2012), A Thorn in the Heart: Cambodian men who buy sex, S. 22, [https://prostitutionresearch.com/wp-content/uploads/2012/07/A-Thorn-in-the-Heart-Cambodian-Men-Who-buy-sex\\_English.pdf](https://prostitutionresearch.com/wp-content/uploads/2012/07/A-Thorn-in-the-Heart-Cambodian-Men-Who-buy-sex_English.pdf)

„Zuweilen wird vermutet, dass MPS besonders frauenfeindliche Einstellungen und/oder gewalttätige Neigungen haben und sich daher „Frauen kaufen“ wollen, um sie zu missbrauchen. Dieses negative Bild von MPS lässt sich empirisch aber nicht bestätigen.“<sup>63</sup>

Hinzu kommt:

Der CDU/CSU-Bundestagsfraktion missfällt, dass die bundesdeutsche Kriminalstatistik in Bezug auf die Freier-Bestrafung zu wenig Fälle aufweist. Sie sieht darin indirekt einen Beleg für ihre Vermutung, dass Freier die von der ihr unterstellte Mega-Kriminalität im Bereich Prostitution billigend in Kauf nehmen.<sup>64</sup>

Vor dem Hintergrund einer relativ hohen Zahl vermuteter Opfer von ‚Menschenhandel‘ und ‚Zwangsprostitution‘ sei die vergleichsweise geringe Zahl aufgedeckter Fälle von „Entgeltlicher Inanspruchnahme sexueller Handlungen eines Menschenhandelsopfers unter Ausnutzung der Zwangslage oder Hilflosigkeit“ (§ 232a Abs. 6 StGB) ein Indiz für ein großes Dunkelfeld, dem man mit dem gegenwärtigen Strafrecht nicht beikommen könne. Die Einführung des „Nordischen Modells“ sei daher unabweisbar.

**TABELLE 13:** Menschenhandel & Zwangsprostitution: mutmaßliche Opfer & Verurteilungen + „Entgeltliche Inanspruchnahme sexueller Handlungen eines Menschenhandelsopfers unter Ausnutzung der Zwangslage oder Hilflosigkeit“ § 232a Abs.6 StGB (2017 - 2023)

Jahr	Polizeiliche Kriminalstatistik			Verurteilten-Statistik			Anteil Verurteilung	Freierbestrafung § 232 a Abs. 6 StGB		
	„mutmaßliche Opfer“			Verurteilungen				Fälle	TV	Opfer
	Menschenhandel	Zwangsprostitution	Summe	Menschenhandel	Zwangsprostitution	Summe				
								ab Okt. 2016: Vorsatz erforderlich		
2017	247	153	400	13	34	47	11,8 %	6	4	0
2018	301	267	568	17	47	64	11,3 %	8	3	0
2019	294	226	520	15	42	57	11,0 %	15	13	0
2020	201	272	473	20	56	76	16,1 %	9	11	0
								ab Okt. 2021: Leichtfertigkeit reicht		
2021	126	253	379	13	36	49	12,9 %	12	12	0
2022	165	273	438	12	48	60	13,7 %	8	9	0
2023	170	319	489	-	-	-	-	27	43	0

Doch auch diese Argumentation bezieht ihre scheinbare Plausibilität nur daher, dass sie den seit einem Vierteljahrhundert sich abzeichnenden, mittlerweile als massiv und nachhaltig einzustufenden Rückgang der „Rotlicht“-Kriminalität sowie den Rückgang der entsprechenden Verurteilungen ignoriert.

In Anbetracht dieser Tatsache und angesichts dessen, dass am Ende stets nur ein Bruchteil aller mutmaßlichen Opfer (etwa 11 % bis 16 %) durch gerichtliche Verurteilung von Tatverdächtigen als tatsächlich als „Opfer“ bestätigt werden, stellt sich die Frage, warum Prostitutionskunden eigentlich besser in der Lage sein sollen, so genannte Opfer von ‚Menschenhandel‘ und ‚Zwangsprostitution‘ erkennen zu können, als bundesdeutsche Richter, die sich auf Ermittlungs-Unterlagen stützen.

<sup>63</sup> Döring, Nicola; Walter, R.; Mercer, C.H.; Wiessner, C.; Matthiesen, S.; Briken, P. (2022), Männer, die für Sex bezahlen – Prävalenz und sexuelle Gesundheit, in: Deutsches Ärzteblatt, Jg. 119, Heft 12, 25. März 2022, S. 203; vgl. <https://www.nicola-doering.de/wp-content/uploads/2022/07/Doering-et-al.-2022-Manner-Bezahlsex-Prävalenz-Gesundheit.pdf>

<sup>64</sup> „Hinzu kommt eine sehr geringe Zahl an Verurteilungen in diesem Bereich. Diese Umstände zeigen, dass die derzeitige Ausgestaltung der Freierbestrafung in § 232a Absatz 6 des Strafgesetzbuches (StGB) mit dem Ziel, den Druck auf die Freier und damit den Schutz der Frauen vor Zwangsprostitution zu erhöhen, nicht ausreichend ist.“ (DRs. 20/10384, S. 2)

Mutmaßungen, wonach hier ein erhebliches Dunkelfeld an Freier-Kriminalität, an Komplizenschaft und Empathielosigkeit bestünde, sind reichlich absurd.

Die vermeintliche „Kriminalität“ der Freier ist und bleibt ohnehin ein ideologisches Konstrukt, da sie ihnen auch ohne dass Drohungen, Zwang oder Gewalt gegenüber Sexarbeiter\*innen im Spiel sind, jederzeit unterstellt werden kann:

Die ominöse Ausnutzung einer „wirtschaftlichen Zwangslage“ oder einer „auslandspezifischen Hilflosigkeit“ (z. B. die Sexarbeiterin versteht kein Englisch!)<sup>65</sup> reicht für sich genommen heute schon aus, um einen „leichtfertigen“ Prostitutionskunden zum Kriminellen zu stempeln. Doch dass diese Strategie nicht von Erfolg gekrönt sein wird, verdeutlicht die trotz Strafrechtsverschärfung seit 7 Jahren auf niedrigem Niveau vor sich hindümpelnde Zahl der Fälle von „Freier-Kriminalität“ (siehe Tabelle 13).

## **D. Schlussbemerkungen**

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat den Nachweis angeblich „unmenschlicher Zustände in der Prostitution“, für deren Beendigung ein Sexkaufverbot angeblich unerlässlich sei, nicht erbracht.

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion bedient sich vager Vermutungen, leicht widerlegbarer Behauptungen, windiger Konstruktionen und der Bezugnahme auf zweifelhafte Gewährsleute, um ihr Eintreten für ein ‚Sexkaufverbot‘ plausibel erscheinen zu lassen. Mit ihrem Antrag Drs. 20/10384 ist dieser Schuss nach hinten losgegangen.

Wer wie die CDU/CSU-Bundestagsfraktion „mensenunwürdige Zustände in der Prostitution“ (oder das, was sie dafür hält), beenden möchte, hat reichlich Möglichkeiten und Gelegenheit, das bereits heute – innerhalb des Rahmens der legalen Prostitution – zu tun. Dazu bedarf es keines Wechsels zum „Nordischen Modell“.

Wer ernsthaft „frauenverachtende Strukturen“ im Prostitutionsmilieu abschaffen will, sollte sofort damit beginnen und sich stark machen

- für die sofortige Abschaffung der vollkommen überflüssigen Zwangsregistrierung von Sexarbeiter\*innen;
- für die sofortige Abschaffung des Hurenpasses, den es in dieser Form zuletzt 1933 in Essen unter den Nazis gab;
- für die Ersetzung der Zwangsgesundheitsberatungen und die Rückkehr zu den bewährten freiwilligen, anonymen und kostenlosen Beratungen in den Gesundheitsämtern.

Die Krise des diskriminierenden prostitutionsspezifischen Sonder-Strafrechts, die sich in dem seit mehr als einem Vierteljahrhundert anhaltenden massiven Rückgang der vermeintlich ‚prostitutionsspezifischen Kriminalität‘ niederschlägt, sollte nicht länger ignoriert, sondern zum Anlass genommen werden, dieses Sonderstrafrecht nach 170 Jahren endlich abzuschaffen!

Nur eine auf rechtlicher Gleichbehandlung mit anderen Berufen basierende Legalität hat eine Perspektive. Das ‚Nordische Modell‘ einer Ausweitung der strafrechtlichen Regelementierung von Prostitution hingegen hat keine Perspektive. Denn es besteht kein Bedarf an

---

<sup>65</sup> vgl. Bosch, Freierstrafbarkeit – Quo vadis?, 20221, S. 295, <https://kripoz.de/wp-content/uploads/2021/09/bosch-freierstrafbarkeit-quo-vadis.pdf>

Tugendgesetzen nach Art des ‚Nordischen Modells‘ und an einer Talibanisierung im Umgang mit Sexarbeiter\*innen und ihren Kunden.

Der CDU/CSU-Bundestagsfraktion wird aufgefordert, von ihrem unsäglichen Antrag Drs. 20/10384 Abstand zu nehmen und sich an eine Feststellung von Frau von der Leyen (CDU) zu erinnern, die am 25. Januar 2007 im Deutschen Bundestag erklärte:

*„Kennzeichen eines freiheitlichen Rechtsstaates ist die Respektierung der autonomen Entscheidung der Einzelnen, so lange keine rechtlich geschützten Interessen anderer verletzt werden. Im weltanschaulich neutralen Staat des Grundgesetzes ist die freiwillige Ausübung der Prostitution daher solange als autonome Entscheidung vom Recht zu respektieren, als keine Rechte anderer verletzt werden. Die eigenverantwortlich ausgeübte Prostitution verstößt nicht automatisch gegen die Menschenwürde der Prostituierten. Da die freie Selbstbestimmung Ausdruck der Menschenwürde ist, bestimmen der oder die Einzelne zuallererst selbst, was ihre Würde ausmacht.“<sup>66</sup>*

Doña Carmen e.V., 09.09.2024

---

<sup>66</sup> Vgl. Bericht der Bundesregierung, 25.1.2007, S. 8, Drs.16/4146, <https://dserver.bundestag.de/btd/16/041/1604146.pdf>