



Ausschussdrucksache 20(13)124j

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

Diakonie Deutschland

Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.

Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Antrag der CDU/CSU „Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden – Sexkauf bestrafen“ Drucksache 20/10384 vom 20.02.2024

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1459
politische.kommunikation@diakonie.de
www.diakonie.de

Berlin, 10.09.2024

Die Diakonie Deutschland hält bundesweit Fachberatungsstellen für Frauen in der Prostitution und für Opfer von Menschenhandel vor. Seit Jahrzehnten setzt sich die Diakonie für die Verbesserung der Lebenssituation von Menschen in der Prostitution ein. Auf der Grundlage dieser Fachexpertise und wissenschaftlicher Erkenntnisse lehnt die Diakonie Deutschland den Antrag der CDU/CSU ab.

Die Diakonie begrüßt ausdrücklich, dass sich die CDU/CSU für den Ausbau von Beratungsstellen sowie die Verstärkung von Ausstiegsangeboten ausspricht und teilt das grundlegende Anliegen, psychische, physische und soziale Notlagen, insbesondere von Frauen in der Prostitution zu beenden und zu verhindern, dass Menschen in Notlagen geraten. Der vorgeschlagene Weg, den Sexkauf nach dem Vorbild des Nordischen Modells zu bestrafen, ist jedoch nicht dazu geeignet, das postulierte Ziel zu erreichen. Es führt vielmehr dazu, dass sich die Lebenssituation von Frauen, Männern und Transpersonen in der Prostitution durch die Kriminalisierung des Sexkaufes und das Verbot von Prostitutionsstätten maßgeblich verschlechtert.

Durch zahlreiche Studien ist belegt, dass aus dem Nordischen Modell eine Vielzahl von nicht intendierten Effekten resultiert. So findet eine Verdrängung in isolierte und damit risikoreichere Orte statt. Dadurch steigt das Risiko für Menschen in der Prostitution von Gewalt betroffen zu sein oder sich mit sexuell übertragbaren Krankheiten zu infizieren. Ein Sexkaufverbot führt zu einer verkürzten Verhandlungszeit zwischen Freiern und Menschen, die sexuelle Dienstleistungen anbieten, dadurch ist ihre Verhandlungsmacht gegenüber Freiern geschwächt¹. Gerade die Menschen in der Prostitution, die besonders vulnerabel sind, treffen die negativen Effekte am stärksten. Der von CDU/CSU geforderte Paradigmenwechsel in der

¹ Chu, Sandra Ka Hon, and Rebecca Glass. 2013. "Sex Work Law Reform in Canada: Considering Problems with the Nordic Model." *Alberta Law Review* 51(1): 101–24

Levy, Jay, and Pye Jakobsson. 2014. "Sweden's Abolitionist Discourse and Law: Effects on the Dynamics of Swedish Sex Work and on the Lives of Sweden's Sex Workers." *Criminology & Criminal Justice* 14(5): 593–607. DOI:10.1177/1748895814528926.

Holmström, Charlotta, and May-Len Skilbrei. 2017. "The Swedish Sex Purchase Act: Where Does it Stand?" *Oslo Law Review* 4(02):82–104. DOI:10.18261/issn.2387-3299-2017-02-02.

Vuolajärvi, Niina. 2019. "Governing in the Name of Caring – The Nordic Model of Prostitution and Its Punitive Consequences for Migrants Who Sell Sex." *Sexuality Research and Social Policy* 16(2): 151–65. DOI:10.1007/s13178-018-0338-9

Prostitutionsgesetzgebung ist daher ungeeignet, Notlagen innerhalb der Prostitution abzubauen.

Der Antrag der CDU/CSU fußt zum einen auf der Annahme, dass die bisherige Gesetzgebung gescheitert ist und sich Menschenhandel „unter dem Schutzmantel der Legalität“ unkontrolliert ausbreiten konnte. Dieser Annahme widerspricht die Diakonie Deutschland. Bereits in ihrer [Stellungnahme von 2016 zum ProstSchG-E](#) hat sie dargelegt, dass die Anmelde- und Beratungspflicht für die Erhöhung des Schutzes ungeeignet ist. Insbesondere zugewanderte Frauen und Männer mit geringen Kenntnissen der deutschen Sprache, die negative Erfahrungen mit Behörden in den Herkunftsländern gemacht haben, laufen Gefahr ausgenutzt zu werden und in Abhängigkeiten zu geraten. Der Vorwurf des Scheiterns ist daher zurückzuweisen, da Anmelde- und Beratungspflicht nicht zielführend sein konnte. Menschenhandel monokausal mit der Form der Prostitutionsgesetzgebung zu begründen, ist empirisch nicht zu belegen. Auf Grund des Ausmaßes des Dunkelfeldes im Bereich des Menschenhandels und der unterschiedlichen Art der Daten, die den Studien zu Grunde liegen, existieren wenig vergleichbare empirische Daten bezüglich Menschenhandels.

Mit Aussagen wie: *„Für eine hohe sechsstellige Zahl bedeutet dies faktische totale Abhängigkeit von Zuhältern ...beherrscht von organisierter Kriminalität führt zu bleibender Traumatisierung und gravierenden irreversiblen körperlichen und seelischen Schäden“* wird eine Darstellung von Prostitution und Menschen in der Prostitution gewählt, die wirkmächtige Bilder erzeugt, jedoch nicht belegbar ist. Menschen in der Prostitution sind eine heterogene Gruppe. Auf Grund fehlender repräsentativer Studien können keine allgemeingültigen Aussagen über die Lebensrealität einzelner Bereiche der Prostitution getroffen werden. Die im Antrag beschriebenen Realitäten geben Situationen aus dem Kontext Menschenhandel und Zwangsprostitution wieder.

Auch aus rechtlicher Sicht ist die Einführung der von der Fraktion der CDU/CSU geforderten Strafbarkeit des Sexkaufs weder erforderlich noch geeignet, um Frauen, Männer und Transpersonen vor Zwangsprostitution oder Gewalt zu schützen.

Bereits 2009 hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Beschluss zur Zulässigkeit von Wohnungsprostitution im Geltungsbereich einer Sperrgebietsverordnung² konstatiert, dass die Ausübung von Prostitution von der im Grundgesetz verankerten Berufsfreiheit geschützt ist. Die Einführung eines Sexkaufverbots dürfte einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Grundrecht der in der Prostitution tätigen Personen nach Art. 12 GG darstellen. Ein Verbot würde ebenso das grundrechtlich geschützte Recht auf sexuelle Selbstbestimmung sowohl der Nachfragenden als auch der Frauen, Männer und Transpersonen in der Prostitution einschränken³.

Die CDU/CSU führt in ihrem Antrag aus, die geringe Zahl an Verurteilungen in diesem Bereich zeige, dass die derzeitige Ausgestaltung des § 232a Abs. 6 StGB nicht ausreichend sei. Dieser regelt die Strafe (Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren) für die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen von einer Person, die Opfer von Menschenhandel oder Zwangsprostitution geworden ist und die der Prostitution nachgeht.

² 1 BvR 224/07.

³ Vgl. Harrer: Der alte Wunsch nach einfachen Lösungen: Die Unionsfraktion fordert ein Sexkaufverbot – doch gut gemeint ist manchmal unterkomplex, VerfBlog, 2023/11/17, <https://verfassungsblog.de/der-alte-wunsch-nach-einfachen-losungen/>.

Weitere Voraussetzung für die Strafbarkeit nach § 232a Abs. 6 StGB ist es dabei, dass der oder die Täter:in die persönliche oder wirtschaftliche Zwangslage der Prostituierten oder deren Hilflosigkeit, die mit dem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, ausnutzt.

Obgleich unstrittig ist, dass Frauen, Männer und Transpersonen im Rahmen ihrer Tätigkeit in der Prostitution Gewalt durch Freier erfahren, findet im Antrag der CDU/CSU eine sehr pauschalisierte Darstellung statt, die nicht auf die Gesamtheit der Nutzer:innen sexueller Dienstleistungen übertragbar ist.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Zu 1.

Der Antrag der CDU / CSU fordert, „eine allgemeine ‚Freierstrafbarkeit‘ “ einzuführen und den Kauf sexueller Dienstleistungen im Grundtatbestand als Vergehen zu ahnden“. Als Konsequenz würden dadurch auch einvernehmliche sexuelle Handlungen zwischen Erwachsenen unter Strafe gestellt werden.

Unabhängig davon, dass bereits im 13. und 18. Abschnitt des Strafgesetzbuchs verschiedene Strafnormen zum Schutz der Rechte von Prostituierten verankert sind (dazu ad. 4), missachtet die Forderung nach schärferen Strafgesetzen ohne vorherige Ausschöpfung anderer Schutz- oder Präventionsmaßnahmen, dass der Einsatz des Strafrechts in einem Rechtsstaat stets Ultima Ratio staatlichen Handelns sein muss.

Zu 2.

Soweit die Fraktion der CDU/CSU fordert, „sicherzustellen, dass Prostituierte im Zuge der Neuregelung nicht durch die Tatsache der reinen Ausübung der Tätigkeit kriminalisiert werden“, ist dies aus Sicht der Diakonie Deutschland kaum möglich. Eine Kriminalisierung der Prostituierten fände allein schon dann statt, wenn diese potentielle Freier anwerben würden, da eine solche Aufforderung zum Sexkauf dann als strafbare Anstiftung gemäß § 26StGB zu betrachten wäre. Das damit einhergehende faktische Werbeverbot wäre zudem als Einschränkung der Berufsfreiheit zu sehen. Um dies zu umgehen, müsste der Gesetzgeber die Prostituierten ausdrücklich straflos stellen.

Auch bei der Entgegennahme des Geldes, welches Sexkäufer:innen im Rahmen des verbotenen Sexkaufs übergeben, würden sich Anbieter:innen nach geltendem Recht strafbar machen. Gemäß § 261 Abs. 1 S. 1 StGB handelt es sich bei der Annahme von Geld, welches aus einer rechtswidrigen Tat herrührt, um Geldwäsche. Ein unter Strafe stehender Sexkauf würde eine solche Geldwäschevortat darstellen, sodass Anbieter:innen sexueller Dienstleistungen aufgrund der Annahme des für die sexuelle Dienstleistung gezahlten Geldes eine Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren oder eine Geldstrafe drohen würde. Das Geld, das für den verbotenen Sexkauf gezahlt würde, unterläge zudem der Einziehung gemäß § 261 Abs. 10 StGB. Nachdem erst 2021 der All-Crime-Ansatz eingeführt wurde, infolgedessen alle rechtswidrigen Taten Geldwäschevortaten sind, scheint es rechtspolitisch höchst unwahrscheinlich, dass der Gesetzgeber für Anbieter:innen sexueller Dienstleistungen eine Ausnahme schafft und den dann strafbaren Sexkauf von der Eigenschaft als Geldwäschevortat ausnimmt.

Im Zuge der geforderten Neuregelungen der Prostitutionsgesetzgebung ist zu erwarten, dass alle Regelungen nach dem ProstG und ProstSchG ersatzlos entfallen würden. Dies hätte

untragbare zivilrechtliche Folgen für Anbieter:innen sexueller Dienstleistungen⁴. Vor Einführung des Prostitutionsgesetzes im Jahr 2002 galt beispielsweise ein Vertrag über Sexarbeit im Sinne des § 138 BGB als sittenwidrig und damit nichtig. Forderungen der Prostituierten gegenüber ihren Freiern auf Bezahlung der sexuellen Dienstleistung waren dadurch rechtlich nicht durchsetzbar. Wäre der Sexkauf nach Einführung einer "Freierstrafbarkeit" verboten, würde dies erneut die rechtliche Durchsetzbarkeit von Forderungen der Prostituierten gegenüber ihren Freiern unmöglich machen. Denn der geschlossene Vertrag wäre gemäß § 134 BGB wiederum nichtig. Zivilrechtlich würden Anbieter:innen sexueller Dienstleistungen durch die Einführung einer "Freierstrafbarkeit" rechtlos gestellt.

Zu 3.

Der Antrag der CDU/CSU sieht vor, den Betrieb von Prostitutionsstätten wie Bordellen, Laufhäusern, Verrichtungsboxen und Wohnwagen sowie die Vermietung von Objekten zum Zweck der Prostitutionsausübung zu verbieten.

Weder das Sexkaufverbot noch das Verbot der Überlassung von Räumen wird die Prostitution faktisch beenden. Das umfassende Verbot von Räumen, in denen Prostitution legal ausgeübt werden kann, würde die Lage von Menschen in der Prostitution nachhaltig verschlechtern. Es wird ihre Sicherheit bedrohen, da sie entweder in illegalen Betrieben arbeiten müssten, was sie anfälliger für Zwang und Ausbeutung machen würde, oder an isolierte Orte, wie Industriegebiete, Parkplätze oder Wälder ausweichen müssten, an denen sie einem deutlich höheren Risiko von Gewalttaten ausgesetzt wären. Die Vermietung von Wohnungen zur Ausübung der Prostitution zu verbieten, bedeutet Frauen, Männer und Transpersonen in der Prostitution mit einem existenzbedrohenden Wohnungsverlust zu sanktionieren. Denn Vermieter:innen würden sich strafbar machen, wenn sie nicht kündigten. Eine Regelung mit solch umfassenden Verboten würde zwangsläufig dazu führen, diejenigen, die sexuelle Dienstleistungen anbieten, am stärksten zu belasten.

Zu 4.

In ihrem Antrag fordert die Fraktion der CDU/CSU, „die grundsätzliche Strafbarkeit von Zuhälterei, Ausbeutung von Prostituierten und Menschenhandel sowie das umfassende strafbewehrte Verbot, aus der Prostitution einer anderen Person vorsätzlich eigenen Nutzen zu ziehen, wirksam zu gewährleisten“. Die Strafbarkeit der genannten Handlungen ist bereits durch die Normierung verschiedener Straftaten im 13. und 18. Abschnitt des Strafgesetzbuchs gewährleistet: So wird gemäß § 180a StGB die Ausbeutung von Prostituierten mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Gemäß § 181a StGB wird Zuhälterei mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. Die Ausübung der verbotenen Prostitution, also der Zuwiderhandlung gegen ein durch Rechtsverordnung erlassenes Verbot, an bestimmten Orten oder zu bestimmten Tageszeiten der Prostitution nachzugehen, ist gemäß § 184f StGB, die jugendgefährdende Prostitution gemäß § 184g StGB, strafbewehrt. Menschenhandel und Zwangsprostitution werden gemäß § 232 und § 232a StGB zwingend mit Freiheitsstrafe geahndet.

Dem Schutz vor körperlicher Gewalt dienen die Normen über die Straftaten gegen das Leben und die körperliche Unversehrtheit nach dem 16. und 17. Abschnitt des Strafgesetzbuchs, zum Schutz vor anderweitigem Machtmissbrauch wie Nötigung oder Bedrohung dienen die

⁴ Vgl. auch Heger, ZRP 2024, 11.

weiteren Normen über die Straftaten gegen die persönliche Freiheit nach dem 18. Abschnitt des Strafgesetzbuchs.

Das Legalitätsprinzip gewährleistet zudem die Durchsetzung der Strafnormen, indem es gemäß § 152 Abs. 2 StPO die Strafverfolgungsbehörden dazu verpflichtet, wegen aller verfolgbaren Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen. Eine Ausnahme vom Legalitätsprinzip gibt es nur in Fällen, in denen die Schuld des Täters als gering anzusehen ist und kein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung besteht (Opportunitätsprinzip). In Fällen von Zwangsprostitution und Menschenhandel ist allerdings nicht davon auszugehen, dass Raum für eine solche Ausnahme besteht. Denn diese Straftatbestände dienen gerade dem Schutz der öffentlichen Ordnung. Bei ihrer Erfüllung besteht damit ein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung.

Soweit die Fraktion der CDU/CSU mit ihrer Forderung meint, die *Verfolgung* der genannten Straftaten müsse wirksam gewährleistet werden, ist dies keine Frage der Strafgesetzgebung, sondern der Durchsetzung von Strafnormen.

Aus der Forderung nach dem Verbot, „aus der Prostitution einer anderen Person vorsätzlich eigenen Nutzen zu ziehen“, folgt bei konsequenter Anwendung, dass Einnahmen aus der Prostitution nicht steuerpflichtig sein dürfen, da der Staat als Steuergläubiger vorsätzlich Nutzen ziehen würde. Gleichzeitig würde an dieser Stelle die Situation entstehen, dass sich Partner:innen von Frauen, Männern und Transpersonen, die in der Prostitution tätig sind, strafbar machen, wenn sie – wie in Partnerschaften häufig üblich – gemeinsam haushalten.

Zu 7.

Die CDU/CSU beantragt, einheitliche Standards für die Arbeit von Fachberatungsstellen im gesamten Bundesgebiet sicherzustellen, die ausschließlich dem Ziel eines gelingenden Ausstiegs aus der Prostitution verpflichtet sein soll.

Die Fachberatung inhaltlich so stark einzuschränken, lehnt die Diakonie Deutschland ab. Beratungs- und Unterstützungsangebote müssen sich am Wunsch der Beratung suchenden Personen orientieren. Eine thematische Beschränkung der Beratungsarbeit ignoriert die Diversität von Lebenslagen und Beratungsthemen innerhalb der Prostitution und führt dazu, dass Frauen, Männer und Transpersonen nicht die Unterstützung bekommen, die sie benötigen. Beratung kann nur dann wirksam sein, wenn das breite Spektrum an Lebenswirklichkeiten der in der Prostitution Tätigen berücksichtigt wird und die Angebote vorurteilsfrei und ergebnisoffen vorgehalten werden. Jede andere Vorgehensweise widerspricht dem Ethik-Kodex der Sozialen Arbeit⁵ und den Leitprinzipien der Diakonie⁶.

Auch unter der Vorgabe eines Sexkaufverbotes und Verbotes von Orten zur Ausübung der Prostitution muss gewährleistet sein, dass Beratung aufsuchend und unterstützend begleitet. Dies muss auch bei Lebensumständen, die von Kriminalisierung geprägt sind, sichergestellt werden. Ein für die Fachpraxis unerlässlicher und bewährter akzeptierender Arbeitsansatz würde durch die Forderungen der CDU/CSU demontiert werden.

⁵ Deutscher Berufsverband für Soziale Arbeit e.V. (Hrsg.) (2014): Berufsethik des DBSH, Ethik und Werte, S: 27

<https://www.dbsh.de/media/dbsh-www/redaktionell/pdf/Sozialpolitik/DBSH-Berufsethik-2015-02-08.pdf>

⁶ Diakonie Deutschland (2021), Fachberatung für Menschen in der Prostitution, Handlungsprinzipien, Herausforderungen und Leistungsangebote, S: 4

https://www.diakonie.de/diakonie_de/user_upload/diakonie.de/PDFs/Publikationen/03_2021_Menschen_in_der_Prostitution_Web.pdf

Zu 13. und 14.

Mit der grundsätzlichen “Freierstrafbarkeit” würde ein Tatbestand eingeführt, der erwartbar im Bagatelldeliktbereich mit – im Einzelfall eher geringen – Geldstrafen sanktioniert werden würde. Wie unter 4. dargelegt, besteht bereits nach derzeitiger Gesetzeslage ein Vollzugsdefizit polizeilicher Maßnahmen gegen Menschenhandel und Zwangsprostitution. Angesichts des erheblichen Personalmangels bei den Polizeibehörden wäre es kontraproduktiv, wertvolle personelle Ressourcen zur Überwachung eines Bagatelldeliktes zu binden, während die Verfolgung schwerer Straftaten wie Menschenhandel und Zwangsprostitution nicht angemessen mit Ressourcen ausgestattet würde. Indem der Gesetzgeber mit der “Freierstrafbarkeit” einen Straftatbestand schaffen würde, den er faktisch nicht oder nur eingeschränkt durchsetzen kann, befördert er einen Vertrauensverlust der Bürger:innen in den Rechtsstaat. Entsprechende Gesetze werden mitunter als Symbolpolitik wahrgenommen

Forderungen der Diakonie Deutschland bezüglich einer zukünftigen Prostitutionsgesetzgebung:

Prostitution ist ein vielschichtiges Thema und Prostitutionsgesetzgebung hat Auswirkungen auf eine sehr heterogene Personengruppe. Grob vereinfachende Lösungsansätze wie ein Sexkaufverbot werden der komplexen Wirklichkeit von Prostitution nicht gerecht. Die Diakonie fordert deshalb eine Gesetzgebung, die das gesamte System berücksichtigt.

Aus Sicht der Diakonie Deutschland ist ein dreigeteilter Ansatz sinnvoll:

1. Stärkung der Rechte von Frauen, Männern und Transpersonen in der Prostitution.

Einführung eines “Runden Tisches Prostitution“, der sich unter Einbeziehung von Sexarbeitenden aus den unterschiedlichen Bereichen der Prostitution darauf verständigt, welche Maßnahmen und rechtliche Regelungen erforderlich sind.

Entwicklung einer Informationskampagne, die Menschen in der Prostitution über ihre Rechte und Wege der Rechtsdurchsetzung informiert.

2. Verhinderung und Linderung von psychischen und sozialen Notlagen in der Prostitution

Entwicklung interdisziplinärer Kooperationskonzepte für Behörden, Verbände, Institutionen, Organisationen in Herkunftsländern sowie Polizei und Prostitutionsstätten, mit dem Ziel, Ausbeutung entgegenzuwirken, Konzepte der Gewaltprävention zu entwickeln und mit Hilfe gezielter Informationen auf Unterstützungsmöglichkeiten aufmerksam zu machen.

Entwicklung von Maßnahmen der Existenzsicherung und Integrationsförderung, um den Zugang zu anderen Formen der Erwerbstätigkeit für Frauen, Männern und Transpersonen, die allein aufgrund ökonomischer Zwänge in der Prostitution arbeiten, zu gewährleisten.

3. Konsequenterer Verfolgung und Bekämpfung von Menschenhandel, Zwangsprostitution und Ausbeutung innerhalb der Prostitution.

Dazu ist es notwendig, die erforderlichen Ressourcen für Strafverfolgungsbehörden und Justiz bereitzustellen, Fachberatungsstellen auskömmlich zu finanzieren sowie Schutz und ein Bleiberecht für Betroffene von Menschenhandel sicherzustellen.

Die angeführte Dreiteilung soll durch Präventionsarbeit für Jugendliche und junge Erwachsene ergänzt werden, die über dysfunktionale Beziehungsmuster und die Loverboy-Methode aufklärt. Ebenso sollten Aspekte einer einvernehmlichen Sexualität vermittelt und für Grenzen in der eigenen Sexualität sensibilisiert werden.

Darüber hinaus muss das Handeln von Männern in Bezug auf körperliche und sexualisierte Gewalt insbesondere Frauen gegenüber reflektiert werden, um es auch innerhalb der Prostitution zu verändern.

Eine Verbesserung der Lebensverhältnisse von Frauen, Männern und Transpersonen in der Prostitution wird nicht allein durch eine Regulierung mittels der Prostitutionsgesetzgebung zu erreichen sein. Das Ineinandergreifen von Prostitutionsgesetzgebung, Migrationspolitik und sozialer Sicherung muss harmonisiert werden. Dazu muss auch die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe in den Herkunftsländern, beispielsweise in Osteuropa, gestärkt und Erwerbsmigration in allen Facetten evaluiert werden.