

# **Anlagenkonvolut**

zum Wortprotokoll der 73. Sitzung

des Ausschusses für Familie,

Senioren, Frauen und Jugend

am 23. September 2024



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

---

## Ausschussdrucksache 20(13)123a

---

angeforderte 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**

Deutscher Städtetag

Deutscher Städtetag | Gereonstraße 18-32 | 50670 Köln

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)  
[angelika.kalt@bundestag.de](mailto:angelika.kalt@bundestag.de)

**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,

vielen Dank für die Einbindung in das Anhörungsverfahren. Zu dem o.g. Antrag positionieren wir uns wie folgt.

**In Kürze:**

Die derzeitige Gesetzgebung zum Thema Prostitution hat Erfolge, erreicht aber teilweise auch noch nicht die selbst gesteckten Ziele. Es besteht ein Anpassungsbedarf, der noch näher eruiert werden muss. Ein Evaluierungsparagraph (§ 38 ProStschG) im Prostituiertenschutzgesetz sieht dies auch vor. Es ist richtig, dass auch Alternativen beleuchtet werden. Die wesentlichen Inhalte des vorliegenden Antrags „Sexkauf bestrafen“ erscheinen uns jedoch nicht geeignet, teils sogar kontraproduktiv, um die Verhältnisse rund um den Bereich Prostitution zu verbessern.

**Im Einzelnen:**

**Erfolge und Probleme der bisherigen Regelungen:**

Die Bundesregierung hat sich im Jahr 2017 gegen ein Verbot der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen und für das Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) entschieden, dass zusammen mit dem

28.08.2024/rem

**Kontakt**

Stefan Hahn  
Ständiger Stellvertreter  
des Hauptgeschäftsführers  
stefan.hahn@staedtetag.de  
Gereonstraße 18-32  
50670 Köln

Telefon 0221 3771-400  
Telefax 0221 3771-409

[www.staedtetag.de](http://www.staedtetag.de)

Aktenzeichen  
53.08.00 D

**Hauptgeschäftsstelle Berlin**

Hausvogteiplatz 1  
10117 Berlin  
Telefon 030 37711-0

**Hauptgeschäftsstelle Köln**

Gereonstraße 18-32  
50670 Köln  
Telefon 0221 3771-0

**Europabüro Brüssel**

Avenue des Nerviens 9-31  
1040 Bruxelles / Belgien  
Telefon +32 2 882 774-0

Prostitutionsgesetz den derzeitigen rechtlichen Rahmen bildet. Hiermit wurde ein Beitrag zur Entkriminalisierung der in der Prostitution Tätigen geleistet. Ziel war auch die Rechte der dort Tätigen zu stärken und die Arbeitsbedingungen zu verbessern.

Aus der städtischen Praxis wird uns dazu vielfach von zumindest Teilerfolgen berichtet. Etwa dann, wenn durch die Verpflichtung zur persönlichen Anmeldung und dem damit verknüpften Informations- und Beratungsgesprächen sowie der weiteren gesetzlichen Vorgabe zur Teilnahme an regelmäßigen gesundheitlichen Beratungen darauf hingewirkt werden kann, dass in der Prostitution Tätige verlässliche Informationen zu ihren Rechten und Pflichten wie auch zu gesundheitlichen und sozialen Unterstützungsangeboten erhalten. Insbesondere hilflose Frauen, die weitgehend fremdgesteuert und uninformiert von Dritten in die Prostitution gezwungen werden, wird so eine Möglichkeit zur Kontaktaufnahme mit milieufernen Dritten geboten und damit eine Chance eröffnet, von der Existenz unterstützender Angebote, insbesondere von Ausstiegsprogrammen, zu erfahren. Der Erreichung dieser Ziele dienen insbesondere die in den §§ 7 bis 10 Prostituiertenschutzgesetz getroffenen Regelungen, die als verbindliche Grundlagen für das behördliche Handeln bei der Ausgestaltung des Informations- und Beratungsgesprächs, der Einleitung von Maßnahmen bei erkennbarem Beratungsbedarf und der gesundheitlichen Beratung zu beachten sind.

In der gesundheitsamtlichen Praxis werden derzeit Sexarbeitende sowohl nach § 10 ProSchG, als auch nach § 19 IfSG (Infektionsschutzgesetz) beraten und betreut. Die hier gesammelten Erfahrungen zeigen in beiden Ansätzen – der verpflichtenden gesundheitlichen Beratung nach ProSchG und dem niedrigschwelligen, anonymen Zugang nach IfSG – dass über professionelle Beratung und Betreuung Zugänge zu wichtigen Informationen, Unterstützungs- und Hilfsangeboten ermöglicht werden können. Essenzielle Voraussetzungen für das Berichten von Zwang- oder Gewalterfahrungen sind, dass Bewusstsein der Legalität von Sexarbeit und das Vertrauen in die Behörde „Gesundheitsamt“. Dort werden Sexarbeitende unter anderem zu Themen der sexuellen Gesundheit, Krankenversicherungsschutz, Sicherheit und Schutz am Arbeitsplatz, Rechte und Pflichten insbesondere in Bezug auf Sexarbeit in Deutschland, Finanzen, Steuerpflicht, Anmeldemodalitäten, Stigmatisierung, Ausstieg aus der Prostitution informiert und beraten. Sexarbeitende, die nicht in der Lage sind, ihre Anliegen selbst zu klären, werden unterstützt und, je nach Anliegen, teils auch begleitet, zum Beispiel zu Ärzten, Behörden, Ämtern.

Diese Beratungs- und Unterstützungsangebote zielen auf Gesundheitsschutz, Sicherheit, Schutz vor Stigmatisierung, Verringerung – mit dem langfristigen Ziel der Verhinderung – von Gewalt und Ausbeutung, Empowerment und Zugang zu Unterstützungs- und Hilfsangeboten. Von der

verpflichtenden gesundheitlichen Beratung nach ProstSchG profitieren vor allem die Sexarbeitenden, die nicht aus Deutschland stammen, wenig über die Strukturen in Deutschland wissen, keine / wenig Sprachkenntnisse besitzen, keine / wenig Vorerfahrungen in der Sexarbeit haben und sehr junge Sexarbeitende. Diese Personengruppe ist auch die Gruppe, die besonders gefährdet ist in Bezug auf Missbrauch, Zwang, Ausbeutung und Gewalt.

In den Kommunen haben sich mittlerweile erfolgreiche Modelle zur Kooperation etabliert, die Akteurinnen aus Beratungsstellen, Gesundheits- und Sozialdienste, Ordnungsbehörden, Polizei, Sexarbeitende und Bordellbetreiber etc. zusammenbringen, um mehr Transparenz herzustellen und damit auch mehr Schutz vor Ausbeutung und Gewalt zu erreichen.

Insgesamt konnten mit Einführung des ProstSchG vielerorts insbesondere deutlich mehr Prostituierte aus der beschriebenen, besonders vulnerablen Gruppe, erreicht werden.

Sinnvoll und als Ziel wichtig ist, die Prostitution noch weiter ins „Hellfeld“ zu ziehen. Durch die Stärkung der Rechte der Sexarbeitenden und durch den Aufbau von Kommunikationsstrukturen, z. B. durch Runde Tische, kann eine weitergehende Transparenz im Prostitutionsmilieu erreicht werden. So kann zu Schutz und guten Arbeitsbedingungen für die Sexarbeitenden beigetragen werden. Zudem ist der Ausbau von Unterstützungsstrukturen sowie realistischer Aus- und Umstiegsmöglichkeiten nötig und wichtig umzusetzen.

Das ProstSchG entfaltet allerdings auch nicht überall und nicht die komplette beabsichtigte Wirksamkeit. Denn der zugrundeliegende, einer guten Absicht entspringende Ansatz, dass ein Schutz der Betroffenen dadurch erreicht werden soll, dass sie einem Zwang zur Anmeldung ausgesetzt sind, führte teilweise auch dazu, dass sich teilweise die Frauen und Männer in der Sexarbeit von den Behörden zurückziehen. So ist die Inanspruchnahme des freiwilligen und kostenfreien Zugangs zum Untersuchungsangebot nach §19 IfSG durch das Prostituiertenschutzgesetz ab Inkrafttreten des ProstSchG in manchen Städten auch zurückgegangen. Gleichzeitig werden dann auch seltener Adressen der Arbeitsorte genannt, da die Regelungen des ProstSchG für die Einrichtungen teils als Belastung denn als hilfreich wahrgenommen werden. Das betrifft vor allem Wohnungen, die von den tätigen Frauen selbst verwaltet werden. Hier werden in Folge der Erlaubnispflicht teilweise von Bauaufsichtsämtern Verbote für Wohnungen ausgesprochen, die teilweise zuvor über Jahrzehnte betrieben wurden. Durch solche Fälle wuchs das Misstrauen gegenüber Behörden bei den Sexarbeitenden. Das betrifft dann leider auch gute Hilfsangebote, z.B. der Gesundheitsämter. Hier -aber auch bei den potenziellen Regelungen des vorliegenden Antrags oder anderer zukünftiger Änderungen der gesetzlichen Grundlagen- sollte ganz besonders darauf geachtet werden, dass Regelungen und Verbote

stets mehr Folgen zeigen, als intendiert. Diese können dem eigentlichen Anliegen entgegenwirken.

Per Saldo lässt sich sagen, dass es mit den derzeitigen Regelungen Erfolge gibt, aber auch noch nicht erreichte Ziele. Dass die positiven und hilfreichen Maßnahmen nicht alle in der Prostitution Tätigen erreichen, ist die Herausforderung für die Fortentwicklung bestehender Regelungen. Solche verbleibenden Mängel des ProstSchG, die im täglichen Vollzug offenbar werden, gilt es nun auch im Rahmen der vorgesehenen Evaluation (§38 ProstSchG) nachzubessern.

Zentral wichtig hierbei ist besser als bisher auch diejenigen Menschen zu erreichen, die der Prostitution, teilweise von Dritten erzwungen, im hohen Dunkelfeld der Illegalität nachgehen.

Die Prämisse des vorliegenden Antrags, dass die bisherige Prostitutionsgesetzgebung völlig gescheitert sei, teilen wir nicht.

Im Rahmen der Evaluierung und der Fortentwicklung der bisherigen Regelungen muss dringend auch an die kommunalen Aufwände, etwa im Bereich der Ordnungsbehörden, gedacht werden und diese auch bezüglich der Konnexität hinreichend beachtet werden.

Auf eine besondere Entwicklung der vergangenen Jahre möchten wir gesondert hinweisen, die auch Hinweise für zukünftige möglichst wirksame Regelungen beinhaltet: Das Prostitutionsverbot im Rahmen der Corona-Maßnahmen hatte deutlich negative Auswirkungen auf die Prostitutionszene, die bis heute andauern. Zwar führte das Prostitutionsverbot vielerorts zu einem leichten Rückgang von Prostitutionsangeboten. Aber es gab keinen Zeitpunkt, zu dem keine Prostitution stattfand. Sie wanderte nur noch stärker in die Illegalität.

Auffällig war in der Coronazeit, dass sich gerade die problematischen Bedingungen verstärkten und verfestigten. Die etablierten, mit den Behörden zusammenarbeitenden Einrichtungen, fügten sich den Anordnungen. Die Strukturen, gegen die sich der jetzige Antrag ausdrücklich wendet, wurden in diesen Verbotszeiten aber eher gestärkt. Dadurch hat sich während der Corona-Zeit vielerorts eine zuvor eher ruhige Szene deutlich verschlechtert. Die Kontakte zum Gesundheitsamt waren dabei seltener geworden. Die Hilfsangebote für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter hatten es deutlich schwerer, ihre Zielsetzungen zu verfolgen. Diese Erfahrung lässt befürchten, dass durch ein sog. Sexkauf-Verbot Prostitution formell zwar zurückgehen wird, aber prekäre Bedingungen für diejenigen, die dennoch weiterhin arbeiten — und vielleicht nur so ihren Lebensunterhalt verdienen können, zunehmen werden.

## **Voraussichtliche Konsequenzen der Einführung von Regelungen entsprechend des vorliegenden Antrags:**

Mit dem im Antrag beschriebenen Vorschlag eines „Sexkauf-Verbotes“ befürchten wir zusammengefasst insbesondere u.a. folgende negativen Konsequenzen:

- Ein Sexkauf-Verbot wird die Nachfrage und das Angebot sexueller Dienstleistungen nicht beenden.
- Sexarbeitende werden durch die Kriminalisierung der Nutzenden ins Dunkelfeld gedrängt. Die Arbeitsbedingungen verschlechtern sich, denn es müssten Bordelle und Clubs als Arbeitsstätten geschlossen werden. Dadurch werden sich Sexarbeitende in Wohnungsprostitution zurückziehen und sind dadurch für Hilfsangebote schlechter erreichbar. Arbeitsbedingungen werden sich voraussichtlich verschlechtern und Hilfsangebote schlechter durchdringen.
- Ein Sexkauf-Verbot setzt pauschal eine Täter-Opfer-Beziehung voraus und schließt aus, dass freiwillige und einvernehmliche Kontakte existieren. In der Realität wird es beides geben.
  - Gesetze zur Bekämpfung von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung existieren bereits.

Weitere voraussichtliche bzw. mögliche Einzelkonsequenzen:

### **Soziale Auswirkungen**

- Kriminalisierung des gesamten Prostitutionsbereichs, -umfelds und insbesondere der Prostitutionskundinnen und Prostitutionskunden.
- Identitätsriss in der Außen- und Selbstwahrnehmung von Sexarbeitenden, wenn Sexarbeit wieder eine gesellschaftliche Ächtung und Strafbewehrung erfährt und dadurch ein Anstieg von Stigmatisierung und Diskriminierung von Sexarbeitenden.
- Verelendung insbesondere der vulnerablen Sexarbeitenden in prekären Lagen (bspw. drogenkonsumierende Sexarbeitende).
- Keine Beratung und Versorgung von Sexarbeitenden durch spezialisierte Fachberatungsstellen mehr möglich durch voraussichtlich fehlende staatliche Finanzierung.
- Verschlechterung der Gesundheitsversorgung durch fehlende staatliche Finanzierung und dadurch höheres Risiko für Verbreitung sexuell übertragbarer Krankheiten.

- Keine Durchsetzung der Kondompflicht durch Ordnungsbehörden mehr möglich.
- Kein Zugang für Menschen mit Behinderung mehr für Sexualbegleitung und Sexualassistenz.
- Auswirkungen auf Arbeitslosigkeit und soziale Ungleichheit.

### **Sicherheit / Sicherheitspolitische Auswirkungen**

- Steigende Kosten in der Sicherheitspolitik (Polizei, Ordnungsamt, Zoll etc.) durch Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen zur Umsetzung eines Sexkaufverbotes. Gebundenes Personal bei Sicherheitskräften, das für andere Aufgaben fehlt.
- Ansteigende Kriminalität:
  - Anstieg von Gewaltdelikten im Dunkelfeld, die Strafverfolgung wird erschwert.
  - Betroffene von Ausbeutung, Zwangsprostitution und Menschenhandel finden keine Ansprechpartner mehr, da es voraussichtlich keine/weniger Beratungsstellen oder aufsuchende Arbeit mehr gibt. Die Polizei käme als Ansprechpartner nicht mehr in Frage, da der gesamte Bereich der Sexarbeit kriminalisiert würde. Die Aktivitäten im Bereich des Menschenhandels könnten dadurch eher zunehmen, die Arbeitsstätten blieben weitestgehend unentdeckt.
  - Präventionsgespräche durch das LKA würden ebenfalls nicht mehr stattfinden, da nicht klar ist, wo sich Sexarbeitende aufhalten.
- Weitere Verlagerung der Prostitution und Prostitutionsanbahnung ins Internet mit zu befürchtenden Folgen:
  - Begrenzte Kapazitäten der Polizei zur Bekämpfung von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung im digitalen Raum.
  - fehlende Zugriffsmöglichkeiten auf verschlüsselte Websites, Chats, Darknet etc.
- Belastung der Staatsanwaltschaften und Gerichte durch Strafverfolgung, die aus der Kriminalisierung von Sexarbeit erwächst.
- Vermutlicher Anstieg der Beschaffungskriminalität durch Sexarbeitende in prekären Lebensverhältnissen (z. B. bei Drogenabhängigkeit)

## **Wirtschaftliche Auswirkungen**

Wirtschaftliche Auswirkungen sind für die Beurteilung der vorgeschlagenen Maßnahmen nicht entscheidend. Aber sie existieren auch. Dazu gehören u. a.:

- Wegfall der Steuereinnahmen durch Betreiber von Prostitutionsgewerben und Sexarbeitenden. Rückgang des diesbezüglichen Tourismus.
- Auswirkungen auf verschiedenste subsidiäre Gewerbe, die indirekt von Sexarbeit profitieren, z. B.
  - Nagelstudios, Friseurinnen und Friseure, steuerberatende und Anwaltsberufe, Selbstzahlende von ärztlichen Leistungen.
  - Auswirkungen auf die Herstellung und Handel mit Komplementärgütern wie Kondome oder Berufskleidung, die im direkten Verhältnis einer Branche stehen und davon abhängig sind.
  - Ggf. Belastung der öffentlichen Kassen durch ansteigende Transferleitungen.

Darüber hinaus gibt es auch verfassungsrechtliche Bedenken im Kontext des Artikel 12 GG. Die freie Berufswahl und deren Ausübung würde durch die Einführung eines Sexkaufverbotes massiv eingeschränkt werden. Sexarbeitende sind nicht per se Opfer und Prostitutionskunden sind nicht per se Täter.

Insgesamt würde u.E. eine Kriminalisierung von Sexarbeit diese nicht verhindern, sondern in die Illegalität verdrängen und so Zugänge zu Hilfsangeboten erschweren bis unmöglich machen und auch die Zugänge z.B. ins Gesundheitsamt verhindern.

Hinweisen möchten wir auch noch einmal auf die Erfahrungen der Corona-Zeit. Die zeitweiligen Verbote von Sexarbeit haben dazu geführt, dass Sexarbeitende aus legalen, für Behörden einschließlich Polizei, bekannten Arbeitsstätten in Bereiche, die nicht „sichtbar“ sind, wechselten, wie Airbnb- oder Privatwohnungen. Sexarbeitende, die trotz Verbot während der Pandemie in der Prostitution arbeiteten, berichteten, dass sie in dieser Zeit mehr Kontakt zu gewaltbereiten Kunden hatten und Kunden, die über die Androhung der Anzeige des „illegalen Arbeitens“ Druck auf Preise oder Erbringen von sexuellen Dienstleistungen ausübten. Das Bewusstsein des illegalen Arbeitens verhinderte gleichzeitig, dass Sexarbeitende aus Angst vor Repressionen die Polizei riefen. Zusätzlich waren bzw. sind diese nicht legalen Arbeitsorte für Behörden, NGOs und die Polizei schwer zu identifizieren und demzufolge nicht zugänglich.

Das Fazit der Pandemie: das Fehlen (Schließung) von Bordellen und anderen legalen Arbeitsstätten führte nicht – wie gesetzlich verfügt – zu einer Verhinderung von Sexarbeit, sondern zu einer Verlagerung von Sexarbeit in

nicht sichtbare, illegale Räume: Damit steigt das Risiko und die Gefahr, dass den Missständen in der Prostitution, die durch das Sexkaufverbot beseitigt werden sollen, Tür und Tor geöffnet wird.

Außerdem ist damit zu rechnen, dass durch diese Unsicherheit im Bereich der Prostitution gesetzestreue Freier wegbleiben würden und das Feld unter Umständen denjenigen überlassen, die sich nicht an Gesetze halten und die Situation der Sexarbeitenden ausnutzen, um eigene Interessen (ungeschützter Sex, Preisdruck) durchzusetzen und insgesamt gewaltbereiter sind.

Im vorliegenden Antrag wird im Weiteren so gut wie nicht auf die Sexarbeitenden eingegangen, die weder sich noch ihren Körper verkaufen, sondern mit Sexarbeit eine sexuelle Dienstleistung anbieten, Sexarbeit als Arbeit definieren, mit der sie ihren Unterhalt oder einen Teil ihres Unterhaltes verdienen.

In der Begründung des Antrags wird ausgeführt, dass „Der überwiegende Mehrheitsanteil der Prostituierten ist Teil der unfreiwilligen Armuts- und Elendsprostitution und damit täglich sexueller Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch schutzlos ausgeliefert.“ Diese Aussage inklusive der Aussage zum „überwiegenden Mehrheitsanteil“ wird uns aus der Mitgliedschaft und ihren Gesundheitsämtern eher nicht bestätigt: Zur Gruppe der Sexarbeitenden, die durch die Beratungsstellen im Gesundheitsamt erreicht werden, gehören sowohl solche, die selbständig und selbstbestimmt arbeiten als auch solche Frauen und Männer, bei denen dies nicht so ist und die Hilfebedarfe in verschiedensten Bereichen haben. Um genau diese Personen, auf die auch das ProstSchG zielt, zu erreichen, sind die vorhandenen Beratungsangebote in Gesundheitsämtern, Ordnungsämtern und im NGO-Bereich zu erhalten und auszubauen. Zugang zu diesen betroffenen Personen kann nur durch kontinuierliche, verlässliche Angebote erreicht werden und Betroffene können sich nur an Hilffssysteme wenden, wenn ihre Tätigkeit in der Prostitution in einem legalen Kontext stattfindet.

Der Begriff „Sexkauf-Verbot“ suggeriert, dass sich die Regelungen nur gegen die Freier richten. Aber wenn der Kauf von etwas verboten wird, dann ist unweigerlich auch der Anbieter von der Maßnahme betroffen. In der Realität aber werden auch die Anbietenden in einen kriminellen Kontext gezogen und man nimmt hiermit die Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen in Kauf. Durch die Gesetzeslage in Schweden ist bekannt, dass ein Sexkaufverbot den Druck, dem die Frauen und Männer ausgesetzt sind, die dennoch der Prostitution nachgehen, deutlich steigert. Besonders bei Armutsprostitution hilft kein Verbot.

Zu befürworten sind ein Ausbau von polizeilichen Ressourcen im Kampf gegen Menschenhandel und Zwangsprostitution. Ebenso ein Ausbau von

Beratungs- und Untersuchungsangeboten in den Fachberatungsstellen und den Gesundheitsämtern. Die im Antrag genannte „Notfall-Hotline für Prostituierte“ ist grundsätzlich ebenfalls zu befürworten. Ergänzt könnte sie werden durch die Etablierung einer Hotline, über die auch Freier problematische Erfahrungen in Einrichtungen, die auf Menschenhandel und Zwangsprostitution hinweisen, anonym mitteilen können. Das sind Hilfsangebote, die sinnvoll erscheinen und zugleich der Gefahr der Schaffung neuer illegaler Strukturen entgegenwirkt, die ein Sexkaufverbot zwangsläufig mit sich bringt. So lässt sich zudem das Vertrauen der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter ausbauen, die dann auch in Ausstiegshilfen münden können.

Unabhängig davon bedarf es im Kampf gegen Menschenhandel und Zwangsprostitution ausreichend polizeilicher Ressourcen.

Befürwortet wird eine breite gesellschaftliche Diskussion um Sexarbeit. Das im Antrag favorisierte Verbot würde u. E. das Ziel „Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden“ nicht erreichen.

#### **Fazit**

Aus den geschilderten Gründen halten wir die Idee eines Sexkauf-Verbot für kontraproduktiv.

Wir befürchten bei einem Sexkauf-Verbot, das bewährte, vertrauliche Kontakte der Sexarbeitenden mit Hilfsstrukturen in den Städten dadurch gefährdet würden. Wir sprechen uns nicht generell gegen derartige neue Überlegungen aus und sind durchaus der Ansicht, dass hier keine Denkverbote aufgestellt werden sollen. Teilaspekte - etwa polizeiliche Ressourcen anpassen - erscheinen sinnvoll.

Für den derzeitigen richtigen Weg halten wir derzeit, dass die bisherige Gesetzgebung, so wie in § 38 ProstSchG vorgesehen, evaluiert und dementsprechend voraussichtlich noch verbessert werden sollte. Hierbei müssen auch Aufwände der Kommunen und in Folge die Konnexität mit beleuchtet werden. Die Evaluation hat im Juli 2022 begonnen. Den fertigen Evaluationsbericht wird das BMFSFJ bis zum 1. Juli 2025 dem Deutschen Bundestag vorlegen.

Mit freundlichen Grüßen



Stefan Hahn

Sekretariat des Ausschusses  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend



Deutscher Bundestag

---

## Ausschussdrucksache 20(13)123b

---

angeforderte 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**

Erika Krause-Schöne, Gewerkschaft der Polizei



## **Stellungnahme der Frauengruppe (Bund) der Gewerkschaft der Polizei (GdP)**

zum Antrag der Bundestagsfraktion der CDU/CSU (Drs. 20/10384)

**Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden –  
Sexkauf bestrafen (betr. Öffentlichen Anhörung beim Ausschuss für  
Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Familienausschuss) 23.09.2024)**

Berlin, 16.09.2024

Sexarbeit ist in Deutschland seit 2002 rechtlich geregelt und legal. Laut Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG), gültig seit 1. Juli 2017, besteht für Prostituierte eine Anmeldepflicht und für Prostitutionsgewerbe eine Erlaubnispflicht. Bei der gegenwärtigen Diskussion zum Thema Prostitution wird aber viel zu selten zwischen erlaubter, angemeldeter Sexarbeit und illegaler Prostitution unterschieden. Aus Sicht der GdP ist grundlegend die legale, freiwillige Sexarbeit entsprechend der Gesetzgebung von der unerlaubten Prostitution, bis hin zum Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, zu unterscheiden.

Sexarbeit ist eine freiwillig erbrachte Dienstleistung in einem einvernehmlichen Vertrag zwischen zwei erwachsenen Geschäftspartner\*innen im Sinne der rechtlichen Vorgaben. Ohne beidseitiges Einverständnis unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben liegt keine Sexarbeit vor, sondern eine erzwungene Sexualität, also Gewalt, bis hin zu Zwangsprostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Diese klare Abgrenzung zwischen legaler, freiwilliger Sexarbeit und erzwungener Sexualität erfolgt in der Diskussion um die Einführung des Nordischen Modells in Deutschland – betr. Sexkaufverbot und der generellen Freierstrafbarkeit – viel zu selten.

**Tab. 1: Nach dem ProstSchG gültig angemeldete Prostituierte und Prostitutionsgewerbe in Deutschland:**

	Gültig angemeldete Prostituierte	Gültige Erlaubnisse für ein Prostitutionsgewerbe
<b>2018</b>	32.799	1.600
<b>2019</b>	40.369	2.167
<b>2020</b>	24.940	2.285
<b>2021</b>	23.743	2.286
<b>2022</b>	28.278	2.314
<b>2023</b>	30.636	2.312

Quelle: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Prostituiertenschutz/inhalt.html#236380>

Gegenüber dem Hellfeld (Tab. 1) sind die Zahlen zur illegalen Prostitution, insbesondere auch für den Straftatbestand Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, wenig aussagekräftig. Da es sich dabei um ein Kontrolldelikt handelt, ist von einem großen Dunkelfeld auszugehen – Zwang und Ausbeutung finden im Verborgenen statt, Opfer geben sich häufig nicht zu erkennen.

Durch den BKA-Lagebericht „**Menschenhandel und Ausbeutung**“ für 2023 ist ersichtlich, dass Ermittlungsverfahren zu Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung mit folgendem Ergebnis geführt wurden:

- 299 Verfahren (-13,6 % Veränderung zum Vorjahr), darunter 406 ermittelte Opfer (- 14,7 %) und 420 Tatverdächtige (- 13,9 %).

- Dabei hat sich die Verlagerung der vorherrschenden Bar- und Bordellprostitution sowie der Straßenprostitution hin zur Ausbeutung in der Wohnungsprostitution (Wohnungsprostitution, Haus- und Hotelbesuche), fortgesetzt, wie sie sich bereits 2022 abzeichnete.
- Rund ein Drittel der Opfer (32,9 %), deren Alter ermittelt werden konnte, waren unter 21 Jahre alt. Der Altersdurchschnitt liegt (wie im Vorjahr) bei 27 Jahren.
- Allein durch die Loverboy-Methode wurden 21,9 % der ermittelten Opfer angeworben. Sie zielt darauf ab, weibliche Minderjährige und junge Frauen unter Vorspiegelung einer Liebesbeziehung in ein emotionales Abhängigkeitsverhältnis zu bringen, um sie in der Folge an die Prostitution heranzuführen und auszubeuten.

### **Forderungen der GdP**

(1)

Die GdP spricht sich gegen ein generelles Verbot der Prostitution aus. Sie tritt für die klare Abgrenzung von legaler, freiwilliger Sexarbeit und illegaler Prostitution ein und fordert – analog zum Nordischen Modell – die breite gesellschaftliche Aufklärung sowie flächendeckende, finanziell abgesicherte Ausstiegsprogramme für Prostituierte. Der Opferschutz muss grundlegend gestärkt werden.

Ein generelles Verbot der Prostitution führt zu einer Verlagerung der Sexarbeit / Prostitution in den illegalen Bereich und stellt keine Unterstützung zur Ursachenbekämpfung von Prostitution dar. Erfahrungen aus dem Nordischen Modell zeigen auf, dass Prostitution nicht einfach verschwindet. Die Verlagerung der freiwilligen Sexarbeit in das kriminelle Milieu führt zum Abdriften dieses Phänomens ins „Dunkelfeld“ und erschwert die Verfolgung von schwersten Straftaten, zum Nachteil von Menschen, insbesondere Frauen, die zur Prostitution gezwungen werden. Die vermeintliche Verhinderung von Menschenhandel und Zwangsprostitution kann auch eine Verschiebung der Nachfrage in die Digitalen Netze zur Folge haben.

(2)

Eine generelle Bestrafung von Freiern nach dem Nordischen Modell wird ebenfalls abgelehnt, da damit neben den Freiern gerade auch die Prostituierten der Gefahr der Kriminalisierung ausgesetzt werden. Prostitution würde in nicht kontrollierbare Räume verlagert, wo die betroffenen Frauen schutzlos sowohl Freiern als auch Zuhältern ausgesetzt werden. Damit ginge den Ermittlungsbehörden eine wichtige Gruppe von Zeug\*innen im Strafverfahren verloren.

Ein Schritt zur Bekämpfung illegaler Prostitution und Menschenhandel wäre jedoch, Freiern eine Mitverantwortung aufzuerlegen und die Unterstützung von Zwangsprostitution unter Strafe zu stellen. Durch die Legalisierung der Prostitution kann jede Prostituierte mit entsprechenden Ausweispapieren selbstbestimmt der Tätigkeit nachgehen. Ein Fehlen dieser Papiere begründet zumindest einen Anfangsverdacht der unerlaubten Tätigkeit bis hin zur Illegalität. Eine Nichtbeachtung könnte dann auch zu einer strafrechtlichen Verfolgung des Freiers führen.

(3)

Der Bereich der Sexarbeit / Prostitution ist aus polizeilicher Sicht ein Kontrolldelikt: Bei Kontrollen wird die illegale Prostitution (Kontrollkriminalität) festgestellt. Die Erstattung von Anzeigen

erfolgt nicht eigeninitiativ, deswegen sind proaktive, polizeiliche Aktivitäten im Kriminalitätsbereich der sexuellen Ausbeutung unverzichtbar. Die Fachdienststellen bei der Polizei sind zu stärken.

(4)

Wichtig ist außerdem die Verbesserung der Zusammenarbeit der Polizei mit den Fachberatungsstellen, wie sie u. a. vom KOK koordiniert werden. Durch sie ist eine bessere Betreuung der Opfer gewährleistet, die auch die Beweisführung in Strafverfahren unterstützt.

Die Stärkung der Fachberatungsstellen in personeller und finanzieller Sicht ist dringend notwendig.

(5)

Zudem sind die „Runden Tische“ unter Beteiligung von Staatsanwaltschaft, Polizei, Zoll, Ordnungsämter, Jugendbehörden und Fachberatungsdienststellen für einen ganzheitlichen Ansatz zur Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung weiter auszubauen. Der Austausch der Datenlagen unter den unterschiedlichsten Behörden bei Verdachtsmomenten muss erleichtert werden.

Insbesondere dem Zoll kommt eine besondere Rolle zu, denn die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) hat nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz die illegale Beschäftigung zu bekämpfen. Hier fehlt aus Sicht der GdP die Ergänzung um Menschenhandel zum Zweck der Ausbeutung, da beide Bereiche sich in der illegalen Beschäftigung wiederfinden und somit durch die Mindestlohnkontrollen ebenfalls erkannt werden können.

(6)

Die Forderung der GdP, das Mindestalter zur Ausübung von Sexarbeit auf das 21. Lebensjahr anzuheben, ist bisher nicht umgesetzt worden, obwohl es sich bei der Prostitution um eine gefahrgeneigte Tätigkeit / Arbeit handelt.

(7)

Die Zahlen des BKA-Lageberichts zeigen auf, dass es sich um ein Kontrolldelikt handelt. Wenn keine illegale Prostitution / Zwangsprostitution zahlenmäßig festgestellt wird, könnte dies ein Rückschluss auf fehlende bzw. zu geringe behördliche Kontrollmaßnahmen sein. Zuständig für Kontrollen von gemeldeten Prostitutionsstätten sind die beauftragten Stellen im kommunalen Bereich, wie z. B. Gewerbeämter, die aber aufgrund des Personalmangels im öffentlichen Dienst zumeist chronisch unterbesetzt sind. Angesichts ihrer Aufgabenfülle können sie ihrer Kontrollfunktion kaum umfassend gerecht werden.

## **Fazit**

Der durch die Fraktion der CDU/CSU aufgeführte Forderungskatalog ist für den Bereich der illegalen Prostitution, Ausbeutung und Menschenhandel in vielen Punkten, wie die finanzielle Unterstützung für Aussteigerinnenprogramme, zu begrüßen. Doch das Prostitutionsverbot allein ist kein Allheilmittel gegen Zwangsprostitution und Menschenhandel zum Zweck sexueller

Ausbeutung. Es führt vielmehr zur Verdrängung der Sexarbeit als Straftat in die Illegalität, wodurch keine Unterscheidung im Kriminalitätsfeld mehr möglich ist. Der Schutz von Sexarbeiterinnen ist in der Illegalität so gut wie unmöglich und die polizeilichen Ermittlungen werden noch schwieriger. Das Lagebild umfasst bisher die Straftaten Menschenhandel, Zwangsprostitution, Ausbeutung von Prostituierten, Zuhälterei, aber das Ausmaß des Dunkelfeldes würde durch ein generelles Verbot der Prostitution noch größer – somit auch die Schwierigkeit der Identifizierung von Tätern und Opfern.

Die GdP spricht sich daher gegen die Einführung des Nordischen Modells in Deutschland (betr. Sexkaufverbot und generelle Freierstrafbarkeit) aus und fordert, trennscharf zwischen Sexarbeit und erzwungener Sexualität wie Zwangsprostitution zu unterscheiden. Hierzu muss bundesweit eine konsequente Umsetzung des ProstSchG (in Verantwortung der Länder) erfolgen, so dass Hellfeldzahlen zusammengetragen werden. Die Evaluierung des Gesetzes durch das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) im Auftrag des BMFSFJ stellt einen wichtigen Baustein für die Weiterentwicklung gesetzlicher Regelungen dar, mit der ggf. weitere Voraussetzungen für den differenzierten Umgang mit Sexarbeit auf der einen und erzwungener Sexualität, also Gewalt bis hin zu Zwangsprostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung, auf der anderen Seite geschaffen werden. Hier trennscharf zu unterscheiden, bleibt unverzichtbar.

Sekretariat des Ausschusses  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend



Deutscher Bundestag

---

## Ausschussdrucksache 20(13)123c

---

angeforderte 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**

Stefanie Kohlmorgen, Bündnis der Fachberatungsstellen für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter (bufaS) e. V.

**bufaS e.V.**

**c/o HILFE-FÜR-JUNGS e.V.  
Kirchbachstraße 5  
10783 Berlin**

info@bufas.net  
www.bufas.net



**Bündnis der Fachberatungsstellen  
für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter**

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen, und Jugend  
Vorsitzende Ulrike Bahr, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin  
familienausschuss@bundestag.de

13.09.2024

**Angeforderte schriftliche Stellungnahme des bufaS e.V.  
zum Antrag der CDU/ CSU:  
„Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden –  
Sexkauf bestrafen“**

Sehr geehrte Vorsitzende Bahr, sehr geehrte Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Abgabe einer Stellungnahme zu dem obig genannten Antrag.

Im bundesweiten Bündnis der Fachberatungsstellen für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter sind 31 Mitgliedsorganisationen von freien und konfessionellen Trägern mit über 40 Beratungseinrichtungen für Sexarbeitende im gesamten Bundesgebiet organisiert. Die Beratungsstellen beraten akzeptierend, kostenfrei und teils anonym jährlich mehrere tausend Menschen in der Sexarbeit. Der bufaS besteht seit 2013, viele Beratungsstellen gründeten sich noch davor. Der Fachverband kann daher aus Erfahrungen in der Sexarbeitsszene bez. der Auswirkungen des ProstG<sup>1</sup>, vor der Entstehung des ProstSchG<sup>2</sup> und der Corona Pandemie schöpfen.

Das ProstSchG wird aktuell durch das KFN<sup>3</sup> evaluiert. Diese Erhebung wird im Juli 2025 vorliegen, ggf. könnte nach Veröffentlichung dazu Stellung bezogen werden.

---

1 Prostitutionsgesetz, in Kraft getreten 2002

2 Prostituiertenschutzgesetz, in Kraft getreten 2017

3 Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen

Fachlich ist es aus unserer Sicht nicht zu verantworten, verfrüht ohne sachliche Grundlage Veränderungen zu beschließen, die starke Auswirkungen haben werden.

In der Prostitution kommen prekäre Lebens- und Arbeitsumstände vor. Prekäre Arbeitsbedingungen, Arbeitsausbeutung gibt es auch in anderen Branchen. Die Lösung ist hier nicht, das Symptom zu bekämpfen, sondern die Ursache: die Arbeitsbedingungen, die dazu führen und die evtl. Verursachenden.

Menschen in prekären Lebensverhältnissen entwickeln Strategien und suchen nach möglichen Einkommensquellen, und dabei ist eine Möglichkeit die Sexarbeit. Die Politik und die Gesellschaft sollten sich im Rahmen ihrer Fürsorgepflicht für die Bürger\*innen dafür einsetzen, dass es Strukturen gibt, die ein sicheres und selbstbestimmtes Leben und Arbeiten aller Menschen gewährleisten.

Zwangsprostitution und Menschenhandel ist Gewalt und gehört strafrechtlich verfolgt. Der bufaS fordert ebenso die unbedingte Umsetzung der bestehenden Gesetze und die Aufstockung von Polizeipersonal.

In der Debatte jedoch werden Zwangsprostitution und Menschenhandel meist mit der gewählten Sexarbeit vermischt.

Erwerbstätigkeiten unterscheiden sich, so ist auch die Sexarbeit „keine Arbeit wie jede andere“. Menschen entscheiden sich aus den verschiedensten Gründen für die Sexarbeit: das kann die Möglichkeit sein, evtl. ein hohes Einkommen zu generieren, es kann ebenso ein Weg sein, mit wenig beruflichen Vorkenntnissen die eigene Existenzgrundlage zu sichern oder sich nebenberuflich ein zweites Standbein aufzubauen. Die Arbeitsgebiete in der Sexarbeit sind ebenso heterogen, wie z.B. der Escortbereich, Laufhäuser, der Straßenstrich usw.

Im Grundgesetz ist die freie Wahl des Berufs verankert. Menschen dürfen sich also entscheiden, wie sie leben und arbeiten. Wir sollten sie dabei unterstützen, dass sie dies in einer guten Arbeitsumgebung ohne Ausbeutung tun können.

## **Zum Antrag der Fraktion CDU/ CSU**

Viele Aussagen in dem Positionspapier der Fraktion der CDU/ CSU und des aktuellen Antrags sind Aussagen, die sich in der Realität so nicht darstellen und wir aus unserer Arbeit nicht bestätigen können. Auch die Nennung der Anzahl an Sexarbeitenden in Deutschland mit „einer hohen sechsstelligen Zahl“ scheint uns nicht ganz korrekt, wenn es um 200.000 Menschen geht. Die Quelle ist eine Schätzung, die sich im Gesetzesentwurf des ProstSchG wiederfindet. Soweit uns bekannt ist, hat die CDU an dem Entwurf mitgewirkt.

Die Fraktion bezieht sich in ihrem Papier u.a. auf das Buch von Mack/ Rommelfanger „Sexkauf“ und der vielfach umstrittenen „Studien“ Melissa Farleys. Über die Publikationen gibt es wissenschaftliche Einordnungen mit Erfahrungen in dem Forschungsgebiet der Sexarbeit, die darlegen, dass in den genannten mit nicht wissenschaftlichen Methoden vorgegangen wurde. U.a. werden nicht anonymisierte Aussagen von pensionierten Behördenmitarbeitenden als allgemeingültige Feststellungen von Innenbehörden dargestellt oder es fehlt die Einbeziehung von Vergleichsgruppen in der Befragung.

(Dolinsek, Sonja: „Sexkauf“ (Elke Mack, Ulrich Rommelfanger, Jacob Drobnik): Kritische Einordnung und Faktencheck, 29.7.2024 und Stefanie Killinger: Buchbesprechung, eJournal Thieme zu „Sexkauf“, Göttingen 2024)

Als Sozialarbeitende sehen wir besonders die Forderung kritisch, dass in der Arbeit der Fachberatungsstellen sicherzustellen wäre, „dass [...] die Beratung grundsätzlich das Ziel eines gelingenden Ausstiegs verfolgt“. Beratung muss ergebnisoffen und akzeptierend sein – wer den Ausstieg als Ziel bestimmt, handelt nicht professionell im Sinne der Sozialen Arbeit, sondern bevormundend. Hieße das im Umkehrschluss, dass Ratsuchende, die keinen Ausstieg möchten, keine Hilfe erhalten?

Ein Sexkaufverbot (Modell des Abolitionismus) führt nicht zu dem Erfolg, dass Menschen besser in der Prostitution geschützt werden oder gar nicht erst in diese Arbeit einsteigen. Dies beweisen Studien aus den Ländern, in denen das Sexkaufverbot bereits besteht, dies untermauern die Erfahrungen mit Verboten in der Coronazeit oder in Sperrbezirken und auch wir können dies mit unserer langjährigen Expertise in der Beratungsarbeit bestätigen.

### **Folgende Auswirkungen sind zu erwarten:**

- Die Nachfrage wird nicht beendet, sondern verlagert sich in weniger sichtbare Räume, da Freier nicht entdeckt werden wollen. (Ham et al. *Global Alliance Against Traffic in Woman: „Moving Beyond ‚Supply and Demand‘ Catchphrases – Assessing the uses and limitations of demand based approaches in anti-trafficking“*, Bangkok 2011.)
- Menschenhandel wird nicht beendet oder verringert sich nicht. (Ellison et.al.: „A Review of the criminalisation of paying for sexual services in northern ireland“ *Queens University Belfast* 2019.)
- Im Dunkelfeld, wie z.B. an einem verlassenem Straßenstrich sind Sexarbeitende weniger geschützt, eher möglicher Gewalt ausgesetzt. (Amnesty International: „We live within a violent System – Structural Violence against sexworkers in Ireland“, London 2022)
- Sie können keinen Lohn einklagen oder Freier anzeigen, da dieser ja die Dienstleistung nicht i.A. nehmen darf. Sie können weniger verhandeln, weil sie verdeckt arbeiten müssen. (Dodillet & Östergren: „Das schwedische Sexkaufverbot – Beanspruchte Erfolge und Dokumentierte Effekte“ in „SexWork(s) verbieten – erlauben – beschützen?“ Greif, Elisabeth (Hrsg.) 2012)
- Dienstleister\*innen, die von der Sexarbeit profitieren, werden mit bestraft, z.B. Vermieter\*innen, Fahrdienste, Steuerberater\*innen. Die Sexarbeitenden haben also kein sicheres Netz, es müssen u.U. schlechte Geschäftsbeziehungen eingegangen werden, Abhängigkeiten bestehen, die ausgenutzt werden können. (Oliveira, Alexandra: „Less equal than others – The laws affecting sex work and advocacy in the european union.“ *Study for the GUE/NGL group of the European Parliament*, 2020.)
- Das Sexkaufverbot verstößt gegen die Berufsfreiheit und verstärkt die Diskriminierung der Sexarbeitenden.

Besonders Menschen mit Migrationsgeschichte, eine ohnehin marginalisierte Gruppe, wird noch weiter in ihren Rechten beschnitten. (*Le Bail et.al.*: „*What do french Sexworkers think about the french prostitution act?*“ Paris 2018)

- In Schweden ist die Sexarbeit ein Grund um ins ehemalige Heimatland abzuschicken; viele Menschen, die in Deutschland gearbeitet und auch Steuern gezahlt haben, verlieren ihren Wohnsitz und Arbeitsmöglichkeit. (*Vuolajärvi, Niina in LSE Centre for Woman, Peace, Security Policy Brief Series 06/22: „Criminalising the Sex Buyer: Experiences from the Nordic Region“, London 2022.*)

### **Wir fordern daher:**

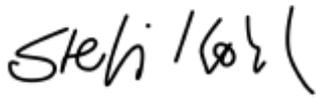
- Die Förderung von flächendeckenden Entstigmatisierungskampagnen, um die Gesellschaft zu sensibilisieren und Vorurteile abzubauen.
- Eine detaillierte Debatte und keine generelle Vermischung von Prostitution mit Gewalt und Menschenhandel, um Ursachen zu bekämpfen und dort zu schützen, wo es benötigt wird.
- Dass Sexarbeit als Arbeit anerkannt wird, und den Abbau von gesetzlichen Sonderregelungen.
- Den flächendeckenden Zugang für Sexarbeiter\*innen zu Fach- und Gesundheitsberatung, Krankenversicherung und folgend zu gesundheitlicher Versorgung
- Niedrigschwellige Sprachkurse für Nicht- Muttersprachler\*innen und leichter Zugang zu Qualifizierungen. Aktuell ist dies nicht der Fall und erschwert daher einen möglichen Umstieg.
- Besseren Zugang zu Wohnraum, denn als diskriminierte Gruppe ist dieser sehr erschwert.
- Festlegung einer prozentualen Höhe der Miete von Modellwohnungen. Sexarbeitende müssen teils sehr hohe Mieten zahlen und befinden sich deshalb in Abhängigkeitsstrukturen.

### **Fazit:**

Das Sexkaufverbot führt in keiner Weise zu den Erfolgen, die es propagiert. Die Befürworter\*innen beschreiben die Sexarbeitenden zudem allesamt als Opfer und suchen nicht mit der Zielgruppe selbst nach Lösungen, sondern entscheiden über ihre Köpfe hinweg. Sexarbeitende werden entmündigt. Dies ist aus unserer Sicht kein gangbarer Weg in einer freien und demokratischen Gesellschaft. Es braucht die Behebung von Armut und Abhängigkeitsstrukturen in Deutschland, die Teilhabe von benachteiligten Menschen und Gruppen in der Gesellschaft sowie Schutz durch mehr Rechte für Sexarbeitende anstatt Repressionen.

Der Vorstand des bufaS e.V.

Sandra Kamitz Darryl Welz Maike van Ackern Stefanie Kohlmorgen

Handwritten signature of Stefanie Kohlmorgen in black ink.Handwritten signature of Maike van Ackern in black ink.

maike.vanackern@ger.ruhr, Sep 15, 2024 03:44:31 PM UTC

Sekretariat des Ausschusses  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend



Deutscher Bundestag

---

## Ausschussdrucksache 20(13)123d

---

angeforderte 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**

**Huschke Mau**

Gründerin Netzwerk Ella

Historikerin, Autorin



An den Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin

**Stellungnahme zu dem Antrag "Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden  
- Sexkauf bestrafen" der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Drucksache 20/10384**

16. September 2024

Sehr geehrte Damen und Herren,

das deutsche Prostitutionsgesetz des Jahres 2002 hatte das Ziel, die Arbeitsbedingungen für Prostituierte zu verbessern und ihre rechtliche und soziale Situation zu stärken. Nach über 20 Jahren zeigt sich jedoch deutlich, dass diese Ziele verfehlt wurden. Stattdessen hat die Legalisierung zu einem massiven Anwachsen der Prostitutionsindustrie, einer Zunahme von Menschenhandel und Zwangsprostitution sowie einer Normalisierung der sexuellen Ausbeutung von Frauen geführt. Es ist daher dringend an der Zeit, einen Kurswechsel in der Prostitutionspolitik einzuleiten.

**Das gescheiterte Prostitutionsgesetz**

Das Prostitutionsgesetz von 2002 hat die Situation von Prostituierten nicht verbessert, sondern verschlechtert:

- Migrantinnen werden im deutschen Prostitutionssystem gemenschenhandelt und ausgebeutet: Ein großer Teil der von Menschenhandel betroffenen identifizierten Opfer ist ausländischer Herkunft. Nur wenige Fälle von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung werden aufgeklärt. Die Polizei geht von einem großen Dunkelfeld aus. Deutschland ist zum "Bordell Europas" geworden und zieht Menschenhändler und Zuhälter aus ganz Europa an.
- Die Arbeitsbedingungen für Prostituierte haben sich verschlechtert, extreme Praktiken sind zur Normalität geworden – eine Folge des entfesselten Marktes.

- Nur ein Bruchteil der Prostituierten hat sich als selbstständig gemeldet oder einen Arbeitsvertrag abgeschlossen. Die erhoffte soziale Absicherung ist ausgeblieben.
- Die Stigmatisierung von Prostituierten hat nicht abgenommen. Viele verschweigen ihre Tätigkeit aus Scham.

### **Auswirkungen auf Gesellschaft und Geschlechterverhältnisse**

Die Legalisierung der Prostitution hat weitreichende negative Folgen für die gesamte Gesellschaft:

- Sie normalisiert die Vorstellung, dass der weibliche Körper eine Ware ist, die man kaufen kann. Dies untergräbt die Gleichberechtigung der Geschlechter.
- Sie fördert frauenfeindliche Einstellungen. Studien zeigen, dass Männer, die Sex kaufen, häufiger frauenfeindliche Ansichten vertreten.
- Sie schafft einen Nährboden für Organisierte Kriminalität. Menschenhandel, Geldwäsche und Drogenhandel florieren im Umfeld der legalen Prostitution.
- Sie führt zu einer Verrohung der Sexualität. Immer extremere Praktiken werden nachgefragt, die Grenzen des Konsenses verschwimmen.
- Sie normalisiert sexuelle Gewalt gegen Frauen. Viele Freier gehen davon aus, dass sie mit einer Prostituierten alles machen dürfen.

### **Prostitution ist keine Arbeit wie jede andere**

Die Vorstellung, Prostitution sei ein "Beruf wie jeder andere", verkennt die Realität:

- Prostitution ist mit enormen gesundheitlichen und psychischen Risiken verbunden. Posttraumatische Belastungsstörungen sind bei Prostituierten weit verbreitet.
- Die überwiegende Mehrheit der Prostituierten möchte aussteigen, sieht aber keine Alternativen.
- Viele Prostituierte kommen aus prekären Verhältnissen und sehen in der Prostitution den einzigen Ausweg aus Armut und Not. Von einer freien Berufswahl kann meist keine Rede sein.
- Die Trennung zwischen freiwilliger und erzwungener Prostitution ist in der Praxis oft nicht möglich. Auch ohne direkte Gewaltanwendung werden viele Frauen durch Schulden, Drohungen oder emotionale Manipulation in der Prostitution gehalten.

- Prostitution verletzt die Menschenwürde, indem sie den Körper zur Ware macht und Sexualität von Intimität und gegenseitigem Einverständnis trennt.

### **Das Nordische Modell als Alternative**

Angesichts des Scheiterns der Legalisierung braucht Deutschland einen Paradigmenwechsel in der Prostitutionspolitik. Das sogenannte Nordische Modell bietet hierfür einen vielversprechenden Ansatz:

- Es kriminalisiert den Kauf von Sex, nicht aber den Verkauf. Prostituierte werden als Opfer gesehen, nicht als Täterinnen.
- Es bietet umfassende Ausstiegshilfen und alternative Einkommensmöglichkeiten für Prostituierte.
- Es sieht Aufklärungskampagnen vor, um das Bewusstsein für die Schäden der Prostitution zu schärfen.
- Es zielt darauf ab, die Nachfrage nach käuflichem Sex zu reduzieren und langfristig einen Kulturwandel herbeizuführen.

Das Nordische Modell wurde zuerst 1999 in Schweden eingeführt und später von Norwegen, Island, Nordirland, Kanada, Frankreich und Irland übernommen. Die Erfahrungen sind überwiegend positiv:

- Die Straßenprostitution in Schweden ging um 50% zurück, ohne dass nachgewiesen werden konnte, dass sie in andere Bereiche (wie Wohnungsprostitution usw.) ausgewichen ist. Der Menschenhandel nahm deutlich ab.
- Die gesellschaftliche Einstellung zur Prostitution hat sich gewandelt. Die Mehrheit der Schweden befürwortet das Gesetz.
- Es gibt keine Hinweise darauf, dass sich die Prostitution in den Untergrund verlagert hat oder die Gewalt gegen Prostituierte zugenommen hätte.

### **Notwendige Maßnahmen für Deutschland**

Um einen wirksamen Schutz von Frauen in der Prostitution zu erreichen und die negativen gesellschaftlichen Folgen der Legalisierung zu überwinden, sind folgende Schritte notwendig:

1. Einführung des Nordischen Modells: Bestrafung des Sexkaufs bei gleichzeitiger Entkriminalisierung der Prostituierten.
2. Ausstiegsprogramme: Umfassende Hilfsangebote für Prostituierte, die aussteigen wollen, inklusive psychosozialer Betreuung, Berufsqualifizierung und Unterstützung bei der Wohnungs- und Arbeitssuche.
3. Aufklärung und Prävention: Bildungsprogramme an Schulen über die Realität der Prostitution und ihre schädlichen Auswirkungen.
4. Verstärkte Strafverfolgung von Menschenhandel und Zuhälterei.
5. Spezielle Schulungen für Polizei, Justiz und Sozialarbeiter im Umgang mit Prostituierten und Opfern von Menschenhandel.
6. Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Menschenhandel und Zwangsprostitution.
7. Verbesserter Opferschutz: Aufenthaltsrecht und Zeugenschutz für ausländische Opfer von Menschenhandel.
8. Internationale Zusammenarbeit zur Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsprostitution.

### **Fazit**

Die Legalisierung der Prostitution in Deutschland hat ihr Ziel verfehlt. Statt die Situation von Prostituierten zu verbessern, hat sie zu einer Ausweitung von Menschenhandel und Ausbeutung geführt und die Gleichstellung der Geschlechter untergraben. Es ist an der Zeit, einen neuen Weg einzuschlagen. Das Nordische Modell bietet eine vielversprechende Alternative. Es stellt die Würde und den Schutz der Prostituierten in den Mittelpunkt, bekämpft Menschenhandel und Ausbeutung und zielt langfristig auf einen gesellschaftlichen Wandel ab. Deutschland sollte dem Beispiel anderer europäischer Länder folgen und diesen Ansatz übernehmen. Eine solche Wende in der Prostitutionspolitik erfordert Mut und die Bereitschaft, liebgewonnene Überzeugungen zu hinterfragen. Doch angesichts der verheerenden Folgen der Legalisierung ist sie dringend geboten. Lassen Sie uns gemeinsam daran arbeiten, eine Gesellschaft zu schaffen, in der die sexuelle Ausbeutung von Frauen keinen Platz mehr hat.

Huschke Mau,  
Gründerin des Netzwerks Ella,  
der unabhängigen Interessenvertretung für Frauen und Mädchen aus der Prostitution

Sekretariat des Ausschusses  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend



Deutscher Bundestag

---

## Ausschussdrucksache 20(13)123e

---

angeforderte 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**

**Andrea Hitzke**

Dortmunder Mitternachtsmission e. V.

**Dortmunder Mitternachtsmission e.V.**

Dudenstr. 2-4, 44137 Dortmund

0231-14 44 91

[mitternachtsmission@gmx.de](mailto:mitternachtsmission@gmx.de)

[www.mitternachtsmission.de](http://www.mitternachtsmission.de)



**Stellungnahme zu dem Antrag der CDU/ CSU Fraktion: „Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden - Sexkauf bestrafen“**

**Die Dortmunder Mitternachtsmission e.V. unterhält als eigenständiger Verein (seit 1918) im Dachverband der Diakonie eine Fachberatungsstelle für Sexarbeitende mit dem Schwerpunkt der aufsuchenden Sozialarbeit und ist seit 1995 spezialisierte Fachberatungsstelle für Betroffene von Menschenhandel und Zwangsprostitution. Pro Jahr unterstützen wir rund 1000 Personen, davon 400 Betroffene von Menschenhandel.**

Das sogenannte „Nordische Modell“ wird zunehmend und sehr emotional in der Öffentlichkeit diskutiert. Es handelt sich dabei um ein nahezu vollständiges Prostitutionsverbot, das Deutschland um mehrere Jahrzehnte zurückwerfen und Sexarbeit erneut in die rechtliche Grauzone drängen würde. In der Diskussion um der Sexkaufverbot wird von seiten der Befürworter\*innen pauschal von der Prostitution gesprochen, ohne die Diversität der verschiedenen Prostitutionsbereiche, der unterschiedlichen Arbeitsbedingungen, Motivationen und Voraussetzungen und Lebensbedingungen der in der Sexarbeit Tätigen zu berücksichtigen. Außerdem werden Sexarbeitende und Betroffene von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung gleichgesetzt. Aus unserer Sicht muss hier deutlich differenziert werden. Beschaffungsprostituierte, die ihren Drogenkonsum durch Sexarbeit auf dem Straßenstrich finanzieren, sind anders zu sehen als Sexarbeitende, die als Escort tätig sind. Ebenso muss berücksichtigt werden, aus welchem Grund jemand in die Prostitution einsteigt. Die Begriffe Elends- oder Armutsprostitution sind u.E. irreführend. Alle Sexarbeitenden bieten Dienstleistungen an, um Geld zu verdienen. Wirtschaftliches Gefälle zwischen Deutschland und einigen Herkunftsländern führen zu der Hoffnung, hier mehr verdienen zu können und so Ihren Familien eine bessere Lebensperspektive verschaffen zu können. Sexarbeit ist für viele Frauen eine niedrigschwellige Möglichkeit in Deutschland Geld zu verdienen. Viele dieser Frauen machen das gerne, sehen aber keine andere Möglichkeit. Der Ausstieg oder Umstieg ist gerade für diese Betroffenen aber sehr oft nicht möglich, da sie keine Ansprüche auf Sozialleistungen haben. Wenn sie krank oder schwanger sind, werden sie mittellos, wenn sie nicht trotzdem weiterarbeiten. Müssen sie medizinisch behandelt werden oder ins Krankenhaus, werden sie mit Schulden konfrontiert, wenn sie nicht Krankenversichert sind. Eine Rückkehr in das Herkunftsland ist für viele keine Option.

Das zentrale Element des Antrages der CDU/CSU Fraktion ist ein Vergütungsverbot für sexuelle Dienstleistungen, auch als „Sexkaufverbot“ oder „Freierstrafbarkeit“ bezeichnet. Sexuelle Dienstleistungen dürfen nicht bezahlt werden, selbst wenn Sexarbeitende dies wollen. In der Praxis bedeutet dies, dass Sexarbeitende kein Recht haben, eine Bezahlung einzuklagen, während Kundinnen wegen „Sexkauf“ bestraft werden. Das bedeutet auch, dass Sexarbeitenden ihre wirtschaftlichen Rechte genommen werden und sie in prekäre und auch gefährliche Arbeitssituationen gedrängt werden.

Ein weiteres Element ist die Illegalisierung aller Arbeitsorte durch ein Bordellverbot. Sexarbeitende können keinen legalen Arbeitsort mieten, auch nicht allein oder zu zweit, was dazu führt, dass Arbeitsorte im kriminellen Bereich zu überhöhten Preisen gemietet werden müssen.

Außerdem stellt sich die Frage, wie die Abgrenzung erfolgen soll, wann aus der Prostitution einer anderen Person vorsätzlich eigener Nutzen gezogen wird. Auch Sexarbeitende unterstützen ihre Partner\*innen, Eltern und erwachsenen Kinder, ohne dass sie von diesen ausgebeutet werden.

### **Arbeitsbedingungen und Sicherheit**

Wir sind überzeugt, dass das „Sexkaufverbot“ und das Bordellverbot die Arbeitsbedingungen für Sexarbeitende erheblich verschlechtern würden. Ein Verbot von Bordellen und die Kriminalisierung des „Sexkaufs“ drängen die Sexarbeit in den Untergrund, wodurch die Bedingungen unsicherer und gefährlicher werden. Ohne die Möglichkeit, offen mit Kundinnen zu verhandeln, verschieben sich die Machtverhältnisse deutlich zum Nachteil der Sexarbeiter\*innen. Dies führt unweigerlich zu einem erhöhten Risiko von Ausbeutung und Gewalt. Ein erneutes Verbot der Sexarbeit würde die aktuell über 30.000 legal arbeitenden Sexarbeitenden in die Illegalität und Arbeitslosigkeit treiben. Migrantinnen, die noch keinen Zugang zum deutschen Sozialsystem haben, würden gezwungen, illegal und ungeschützt zu arbeiten, um zu überleben. Dies ist während der Coronazeit deutlich geworden.

**Angestrebte sichere und menschenwürdige Arbeitsbedingungen in der Prostitution sind so nicht möglich.**

**Das bedeutet keine Verbesserung der aktuellen Situation, sondern eine deutliche Verschlechterung!**

### **Vermischung von Sexarbeit und Zwangsprostitution**

Wir betonen, dass es eine klare Unterscheidung zwischen freiwilliger Sexarbeit und Zwangsprostitution geben muss. Zwangsprostitution ist eine Straftat und Menschenrechtsverletzung und wird bereits strafrechtlich verfolgt. Die Vermischung dieser Begriffe in der öffentlichen Debatte führt zu einer verzerrten Darstellung und schadet nicht nur den Bemühungen, die Rechte von Sexarbeitenden zu stärken, sondern auch der Bekämpfung von Menschenhandel. Es würde deutlich schwieriger werden, diejenigen zu identifizieren, die Opfer von Menschenhandel geworden sind.

### **Stigmatisierung und Diskriminierung**

Das „Sexkaufverbot“ und das Bordellverbot würden die gesellschaftliche Stigmatisierung und Diskriminierung von Sexarbeiter:innen weiter verschärfen. Unterstützer\*innen des „Nordischen Modells“ betonen offen, dass mit dem "Nordischen Modell" die gesellschaftliche Verurteilung der Prostitution gefördert wird. Damit nehmen sie Stigma, Ausgrenzung und Verachtung der Sexarbeitenden billigend in Kauf. In Ländern mit „Nordischem Modell“ zeigen Studien, dass Kund\*innen gewaltbereiter geworden sind. Wir fordern daher Maßnahmen, die diese Stigmatisierung abbauen und den Sexarbeitenden ermöglichen, in einem sicheren und unterstützenden Umfeld zu arbeiten.

### **Gefahren der Viktimisierung**

Wir lehnen die pauschale Viktimisierung von Sexarbeitenden ab. Die Darstellung aller Sexarbeitenden als unmündige Menschen und Opfer untergräbt ihre Selbstbestimmung und

verstärkt das gesellschaftliche Hurenstigma. Stattdessen fordern wir Respekt und Anerkennung für die Autonomie und Entscheidungen der Sexarbeitenden.

### **Unterstützungsstrukturen**

Wir begrüßen die Forderung, Beratungsangebote für Sexarbeitende auszubauen und zu fördern. Diese dürfen sich aber nicht auf Ausstieg begrenzen, sondern müssen auch Unterstützung, Beratung und Prävention für nicht Aussteigewillige beinhalten. Dafür bedarf es nicht neuer Modellprojekte. Alle bestehenden Beratungsstellen für Sexarbeitende bieten auch qualifizierte Angebote für den Umstieg an. Es fehlt an ausreichender Finanzierung. Sexarbeitende ohne Anspruch auf Sozialleistungen, die aussteigen wollen, haben praktisch keine Möglichkeit zum Aus- oder Umstieg, wenn sie nicht direkt eine andere Arbeit finden.

Ein weiteres zentrales Problem, das durch das „Sexkaufverbot“ und das Bordellverbot entsteht, ist die Schwächung bestehender Unterstützungsstrukturen. Sexarbeitende würden schwieriger erreicht werden, der erforderliche Vertrauensaufbau in Beratungsstellen, Gesundheitsdienste und rechtliche Unterstützung und der Zugang zu notwendiger Hilfe erheblich erschwert. Wir betonen, dass das Vertrauen in diese Strukturen essenziell ist, um Sexarbeitende effektiv zu unterstützen und ihnen die notwendige Hilfe zukommen zu lassen.

### **Migrant\*innen in der Sexarbeit**

Leider beinhaltet der Antrag der CDU/CSU für Migrant\*innen nur Rückkehrprogramme für von Ausbeutung Betroffene, damit im Herkunftsland Unterstützungsangebote geschaffen werden können. Das reicht u. E. nicht aus. Nach unserer Erfahrung wollen die meisten Betroffenen nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren. Wir brauchen dringend entsprechende Maßnahmen, durch die die Betroffenen in Deutschland unterstützt und geschützt werden.

Wir sehen mit besonderer Sorge, dass das „Sexkaufverbot“ und das Bordellverbot die Situation von Migrant\*innen, die in der Sexarbeit tätig sind, erheblich verschlechtern würden. Diese Gruppe ist ohnehin oft marginalisiert und von prekären Lebensbedingungen betroffen. Ein Verbot würde ihren Zugang zu sicheren Arbeitsbedingungen und sozialer Unterstützung weiter einschränken und ihre ohnehin schwierige Situation weiter verschärfen. Zudem wird die Tätigkeit von Migrant\*innen in der Sexarbeit oft als Grund für Abschiebungen verwendet, was ihre oft prekäre Lebenslage noch weiter verschärft.

### **Rechtliche Grundlagen**

Wir weisen darauf hin, dass das „Sexkaufverbot“ in Konflikt mit grundlegenden Menschen- und Grundrechten stehen könnte. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt betont, dass Prostitution als Arbeit unter den Schutz der Berufsfreiheit fällt. Die Einführung eines Sexkaufverbots würde diese Rechte untergraben.

### **Symbolpolitik ohne Nutzen**

Wir lehnen das „Sexkaufverbot“ auch deshalb ab, weil es lediglich Symbolpolitik darstellt, die den Betroffenen keinen tatsächlichen Schutz bietet. Studien und Erfahrungen aus Ländern, in denen ein solches Verbot bereits besteht, zeigen, dass die Prostitution dadurch nicht eingedämmt, Menschenhandel nicht verhindert wird und sich die Situation der Betroffenen nicht verbessert. Im Gegenteil, die Risiken von Gewalt und gesundheitlichen Problemen würde steigen, während die Ausbeutung nicht effektiv bekämpft wird.

### **Verdrängung in unsichere Arbeitsumfelder**

Wir haben in der Vergangenheit gesehen, dass restriktive Verordnungen wie Sperrbezirks- oder Kontaktverbotsverordnungen nicht die Prostitution verhindern, sondern lediglich die

Arbeitsbedingungen vor Ort verschlechtern. Das „Sexkaufverbot“ und das Bordellverbot würden diese Dynamik weiter verstärken und die Ausbeutung begünstigen, indem sie Sexarbeitende in unregulierte und gefährlichere Arbeitsumfelder drängen.

### **Schutz durch regulierte Arbeitsstätten**

Regulierte Prostitutionsstätten bieten wichtige Schutzmaßnahmen für Sexarbeitende, darunter z.B. Notfallanlagen bzw. -konzepte, Sicherheitsdienste und Alterskontrollen. Ein Verbot von Bordellen würde diese Schutzmechanismen zunichtemachen und neue, unkontrollierte Märkte für Zuhälterei und Ausbeutung schaffen. Wir fordern daher, dass bestehende regulierte Arbeitsstätten geschützt und weiterentwickelt werden, anstatt sie zu verbieten.

### **Anti-Diskriminierungsansatz**

Wir fordern eine diskriminierungssensible und sexarbeitsfreundliche Auseinandersetzung mit der Thematik. Es ist essenziell, die vielfältigen Lebens- und Arbeitsbedingungen der Sexarbeitenden anzuerkennen und ihre Stimmen in die Diskussion einzubeziehen.

### **Schlussfolgerung**

Sexarbeit ist eine gesellschaftliche und soziale Realität in Deutschland. Eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen von Sexarbeitenden kann nicht durch Kriminalisierung oder das Verbot von sicheren Prostitutionsstätten erreicht werden, sondern nur durch die Stärkung ihrer Rechte und den Abbau von Stigmatisierung.

Wir fordern die Politik dazu auf, Sexarbeit als Arbeit anzuerkennen und die sozialrechtliche Gleichstellung von Sexarbeitenden zu forcieren. Die Diskussion über dieses muss Thema sachlich und unter Einbeziehung der Betroffenen stattfinden.

Wir fordern

- die Beibehaltung der Legalität der Sexarbeit in Deutschland inklusive der Schutz bietenden Arbeitsorte.
- eine Reform des Prostituiertenschutzgesetzes:
  - o Abschaffung von Maßnahmen, die eine Sonderbehandlung im Vergleich zu anderen Branchen darstellen (z. B. Anmeldepflicht, Ausweis, wiederholte Beratungspflicht)
  - o einheitliche Standards und Leitlinien für Beratungen von Sexarbeitenden
  - o Abschaffung aller Maßnahmen, die eher zu einer Beeinträchtigung Sicherheit der Sexarbeitenden führt.
- eine langfristige, kostendeckende und bedarfsgerechte Finanzierung der Beratungsstellen, die ergebnisoffene und bedingungslose Beratung (keine Bedingung des Ausstiegs) anbieten.
- einen erleichterten Zugang zu Krankenversicherungsschutz
- einen Zugang zu Sozialleistungen auch für die EU Bürger\*innen.
- flächendeckende, kostenlose und anonyme Gesundheitsangebote, inkl. Untersuchungsmöglichkeiten
- Die Erfüllung der Vereinbarungen im Koalitionsvertrag: Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel unabhängig von Aussagebereitschaft
- Die Stärkung und konsequente Umsetzung der Opferrechte
- Die Bekämpfung des Menschenhandels über alle betroffenen Branchen hinweg

Andrea Hitzke, Leiterin der Dortmunder Mitternachtsmission e.V.





---

**Ausschussdrucksache 20(13)123f**

---

angeforderte 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**

**Johanna Weber**

Berufsverband erotische und sexuelle Dienstleistungen (BesD) e. V.

# Stellungnahme des Berufsverbandes

## erotische und sexuelle Dienstleistungen, BesD e.V.

zum Antrag der CDU/CSU

„Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden – Sexkauf bestrafen“

Drucksache 20/10384 vom 20.02.2024



*BesD e.V.*

*Berufsverband erotische und sexuelle Dienstleistungen*

*Odenwaldstraße 72 - 51105 Köln*

*info@berufsverband-sexarbeit*

*www.berufsverband-sexarbeit.de*

*Der Berufsverband erotische und sexuelle Dienstleistungen ist ein ehrenamtlich geführter Verband von und für Sexarbeitende. Zu den Zielen zählen die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen sowie die Beseitigung von Missständen in der Sexarbeit. Mit über 1000 Mitgliedern bildet der 2013 gegründete BesD e.V. den größten Sexworker Verbund dieser Art in Europa.*

Seit Jahren weist unser Verband auf die negativen Folgen eines Sexkaufverbotes / Nordischen Modells hin.

Gerade prekär arbeitende oder auf andere Art marginalisierte Sexarbeitende werden unter erschwerten Bedingungen weiter arbeiten müssen. Die versprochenen Ausstiegsprogramme sind reine Lippenbekenntnisse, und werden aufgrund fehlender Konzepte und Geldmittel nur sehr begrenzt zustande kommen.

Der Blick nach Frankreich, wo das Nordische Modell 2016 eingeführt wurde, bestätigt dies.

### **Unzureichende Ausstiegs-Projekte mit nur sehr geringer Nachfrage**

Es haben in den ersten 3 Jahren nach der Einführung des Nordischen Modells nur 341 Personen effektiv vom Ausstiegsprogramm profitiert, dies sind zwischen 0,9% und 1,1% (Quelle 1)

### **Zunahme der Prostitution Minderjähriger**

Zitat aus dem Bericht der Arbeitsgruppe des Justizministeriums (Quelle 2), die sich in den Jahren 2016 bis 2020 mit Minderjährigen in der Prostitution befasste:

Minderjährige Opfer von Zuhälterei in Frankreich:

2016: 116

2017: 170

2018: 205

2019: 206

2020: 400

*Innerhalb von vier Jahren hat sich die die Zahl minderjähriger Opfer von Zuhälterei seit Einführung des Nordische Modells mehr als verdreifacht.*

### **Betroffene wenden sich weniger an die Polizei**

Eine französische Studie von 2020 (*Quelle 3*) kam zu dem Schluss, dass nur

**28%** der Personen, die mit Beratungsstellen wegen Menschenhandel in Kontakt kamen, ihre Täter auch strafrechtlich verfolgen ließen.

Das Nordische Modell in Frankreich löst also auch nicht das Problem der geringen Strafverfolgung.

**70%** der Sexarbeiter beobachten entweder keine Verbesserung oder eine Verschlechterung ihrer Beziehungen zur Polizei (*Quelle 4*).

### **Verschlechterung der Arbeits- und Lebensbedingungen**

Eine französische Studie (*Quelle 4*) belegt:

**88%** der Sexarbeiter sind gegen die Kriminalisierung von Kunden.

**63%** der Sexarbeiter haben eine Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen erlebt.

**38%** der Sexarbeiter finden es immer schwieriger, die Verwendung von Kondomen zu fordern.

**78%** der Sexarbeiter haben einen Einkommensverlust erlitten.

**42%** der Sexarbeiter sind mehr Gewalt ausgesetzt als vor der Einführung des Gesetzes.

In Deutschland hat das Arbeitsverbot für Sexarbeitende während der Corona-Pandemie einen identischen Effekt wie in Frankreich gezeigt (*Quelle 5*):

- das Preisniveau sank ab
- vermehrte Anfragen nach Praktiken ohne Kondom
- vermehrte Übergriffe / Zunahme von Gewalt
- Sexarbeitende waren kaum zu erreichen für Hilfsangebote (*Quelle 5*).

Unser Verband erwartet vergleichbare Auswirkungen durch die Einführung des Sexkaufverbotes/Nordischen Modells.

## **Bezugnahme direkt auf die Inhalte des CDU/CSU-Antrages**

### **Zahlen zu Menschenhandel und Zwangsprostitution**

Der CDU/CSU-Antrag spricht von unkontrollierter Ausbreitung von Menschenhandel und Zwangsprostitution durch die legale Sexarbeit. Auch werden weite Teile der Branche der organisierten Kriminalität zugeordnet, infolgedessen die überwiegende Zahl der Prostituierten *zu ihrer Tätigkeit gezwungen sei*.

Für alle diese Behauptungen gibt es keine wissenschaftlichen Nachweise oder sonstige Belege.

Das Bundeslagebild 2023 des BKA „Menschenhandel und Ausbeutung“ spricht eine andere Sprache:

„ENTWICKLUNGEN

Anzahl der Verfahren bei sexueller Ausbeutung ist rückläufig, bei Arbeitsausbeutung hingegen erneut angestiegen.“ (*Quelle 6*)

### **Zahlen zu Krankenversicherungsstand**

Die Zahl von 50 sozialversicherungspflichtig beschäftigten Sexarbeitenden findet sich im Antragstext. Es entsteht der Eindruck, dass nur ein verschwindend geringer Teil der Branche krankenversichert ist. Wir wünschen uns, dass Politiker\*innen etwas gründlicher hinschauen. In der Sexarbeitsbranche gibt es so gut wie keine Angestelltenverhältnisse. Sexarbeitende sind selbstständig und müssen sich wie alle anderen Selbstständigen eigenständig versichern.

In einem Bericht des Familienministeriums über die Auswirkungen des ProstG findet sich folgendes zu dem Thema:

„Von den schriftlich befragten Prostituierten

**waren die weitaus meisten (86,9 %) in irgendeiner Form krankenversichert.**

Nur ein kleiner Teil war nicht krankenversichert, dieser Anteil lag aber deutlich höher als in der Gesamtbevölkerung.“ (Quelle 7)

### **Verbot von Prostitutionsstätten - Punkt 3 im Antrag**

Anders als alle Länder, in denen das Sexkaufverbot eingeführt wurde, verfügt Deutschland über ein flächendeckendes Netzwerk verschiedener Prostitutionsstätten. Diese sind behördlich überprüft und polizeilich bekannt. Sie bieten für viele Sexarbeitende einen guten und sicheren Arbeitsplatz. Natürlich gibt es hier noch Verbesserungspotential, doch sehen wir uns auf einem guten Weg.

Diese legalen Arbeitsplätze zu zerschlagen, treibt die Sexarbeitenden ins Unsichere und zum Teil auch in die Illegalität.

### **Ausbau Beratungsstellen und Ausstiegsangebote - Punkt 5 und 6 im Antrag**

Diesen Punkt im dem Maßnahmenkatalog begrüßen wir sehr, denn es handelt sich um eine Grundforderung unseres Berufsverbandes.

Ebenso sollten deutschlandweit die Gesundheitsämter auch kostenlose Untersuchungen speziell für Sexarbeitende ohne Krankenversicherung anbieten sowie kostenlose Behandlungen ermöglichen.

### **Förderung von Rückkehrprogrammen - Punkt 8 im Antrag**

Hier zeigt sich eine ausländerfeindliche Haltung.

Wie beispielsweise die Forschung von Dr. Niina Voulajärvi (Quelle 8) deutlich macht, schädigt ein Sexkaufverbot Migrant\*innen übermäßig. Der Antrag läßt vermuten, dass die CDU/CSU Betroffenen von Menschenhandel nicht konkret helfen, sondern lediglich in andere Länder abschieben will.

## UNSERE HANDLUNGSVORSCHLÄGE:

Wir als Berufsverband für alle in der Sexarbeit tätigen Menschen in Deutschland fordern keine Kriminalisierung der Sexarbeit, sondern:

- flächendeckende Versorgung mit akzeptierenden Beratungsstellen für Sexarbeitende sowie langfristige Finanzierung für diese
- deutschlandweit kostenlose Untersuchungsmöglichkeiten und Behandlungen in den Gesundheitsämtern auch für Menschen ohne Krankenversicherung
- den Aufbau eines niedrighschwelligen Ausbildungs- und Fortbildungssystem für Sexarbeitende – berufsbegleitend und freiwillig
- Bildung von länderspezifischen Community-Gruppen für migrantische Sexarbeitende
- ein Bleiberecht für Betroffene von Menschenhandel
- Abschaffung der Sperrbezirke
- die Aufnahme von Sexarbeit ins Allgemeine Gleichbehandlungs-Gesetz

---

### Quellenverweise:

1) Gaudy, N., & Le Bail, H. (2021). *Comparative summary of evaluation reports on France's 2016 Prostitution Act.*

Französisches Original: <https://sciencespo.hal.science/hal-03054400/document>

Englische Übersetzung: <https://sciencespo.hal.science/hal-03871960/document>

2) *Bericht der Arbeitsgruppe zur Prostitution Minderjähriger des französischen Justizministeriums*  
<https://solidarites.gouv.fr/rapport-du-groupe-de-travail-sur-la-prostitution-des-mineurs>

3) Sourd, A., & Vacher, A., *La traite des êtres humains en France. Profil des victimes suivies par les associations. en 2019, ONDRP, MIPROF, 2020*

<https://www.ihemi.fr/publications/autre/la-traite-des-etres-humains-en-france-profil-des-victimes-suivies-par-les-associations-en-2019>

4) *Le Bail, H., Giametta, C., & Rassouw, N. (2019). What do sex workers think about the French Prostitution Act? (Doctoral dissertation, Médecins du Monde).*

<https://sciencespo.hal.science/hal-02115877/document>

5) *Untersuchung: Nordisches Modell auch in der Mitte Europas? – Auswirkungen der Corona-Pandemie im Bereich der Prostitution des kriminologischen Instituts Niedersachsen*

<https://kfn.de/forschungsprojekte/nordisches-modell-auch-in-der-mitte-europas-auswirkungen-der-corona-pandemie-im-bereich-der-prostitution/>

6) *Bundeslagebild 2023, Menschenhandel und Ausbeutung*

[https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2023.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2023.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

7) *Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG)*

*Tabelle Seite 23 unten*

<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/93344/372c03e643f7d775b8953c773dcec8b5/bericht-der-br-zum-prostg-broschuere-deutsch-data.pdf>

8) <https://www.lse.ac.uk/women-peace-security/assets/documents/2022/W922-0152-WPS-Policy-Paper-6-singles.pdf>



---

## Ausschussdrucksache 20(13)123g-neu

---

angeforderte 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**

**Dr. Brigitte Schmid-Hagenmeyer**

Psychologische Psychotherapeutin

**Dr. Brigitte Schmid-Hagenmeyer**  
Psychologische Psychotherapeutin  
Hahnemannstraße 6  
76227 Karlsruhe

Karlsruhe, den 16.09.2024

## **Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden – Sexkauf bestrafen“ im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Gesundheit im Deutschen Bundestag am 23. September 2024**

Gern komme ich der Bitte des Familienausschusses nach, im Vorfeld der öffentlichen Anhörung am 23. September eine schriftliche Stellungnahme zum o.g. Antrag abzugeben.

### **I. Realitäten in der Prostitution**

#### **Die aktuelle Gesetzgebung wird den medizinischen Realitäten in der Prostitution nicht gerecht**

Aus medizinischer Sicht ist klar, dass die sexuelle Benutzung einer anderen Person gegen Geld in der Prostitution diese in der Regel psychisch und körperlich schädigt. ÄrztInnen und TherapeutInnen, die Kontakt zu Personen in der Prostitution<sup>1</sup> haben, sehen die negativen Auswirkungen der Prostitution auf die Betroffenen. Seit Jahren fordern PsychotraumatologInnen und ÄrztInnen deshalb einen Kurswechsel in der deutschen Prostitutionspolitik gemäß des o.g. Antrags<sup>2</sup>. Auch die beiden deutschen psychotraumatologischen Fachgesellschaften, die Deutschsprachige Gesellschaft für Psychotraumatologie (DeGPT) und die Deutschen Gesellschaft für Trauma und Dissoziation (DGTD) gehen davon aus, dass es negative Auswirkungen auf Körper und Psyche hat, den eigenen Körper zur sexuellen Benutzung gegen Bezahlung anderen, zumeist fremden Menschen zu überlassen.

Grund dafür ist die der Prostitution inhärente Gewalt. Laut der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. September 2023 zur Regulierung der Prostitution in der EU sind Frauen in der Prostitution in höherem Maße Menschenrechtsverletzungen, Gewalt und Ausbeutung, darunter einem hohen Maß an geschlechtsbezogener, psychologischer, körperlicher und sexueller Gewalt, ausgesetzt als Frauen im Durchschnitt<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Die Vereinten Nationen und die EU haben sich auf die Terminologie „Prostitution“ und „in der Prostitution tätige Personen/Frauen“ geeinigt. Wird im Folgenden von „Prostituierten“ gesprochen, sind neben den mehr als 90% Frauen auch männliche und queere Personen in der Prostitution mitgemeint.

<sup>2</sup> S. u.a. Huber, Michaela (2019): Vortrag beim 3. Weltkongress gegen sexuelle Ausbeutung von Frauen und Mädchen an der Universität Mainz; Eckart, Wolfgang (2013): Kommentar zum Zeitgeschehen: Prostitution ist Gewalt, kein Gewerbe! Vom Scheitern juristischer Schnellschüsse. Trauma & Gewalt 7 (3), 180-181; Netzwerk von TraumatherapeutInnen „Trauma and Prostitution“: <https://www.trauma-and-prostitution.eu/unterzeichnerinnen/>

<sup>3</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. September 2023 zu der Regulierung der Prostitution in der EU: ihre grenzübergreifenden Auswirkungen und die Konsequenzen für die Gleichstellung und die Frauenrechte (2022/2139(INI))

## I.1. Gewalt in der Prostitution

Grundsätzlich findet die Gewalt in der Prostitution auf verschiedenen Ebenen statt: a) sexuelle Gewalt mangels echten Konsenses, b) gewaltvolle Handlungen von Sexkäufern sowie c) die Gewalt von Zuhältern und Menschenhändlern.

- a) Bei Prostitution handelt es sich grundsätzlich um eine Form von Sexualität ohne echten Konsens: der Freier möchte Sex, die Person in der Prostitution dagegen Geld. Aus psychologischer Sicht ist klar, dass „Sex auf gegenseitigem Einvernehmen beruhen muss, wobei die Einwilligung nur freiwillig erfolgen und nicht durch den Austausch von Geld ersetzt werden kann“, wie vom Europäische Parlament 2023 bestätigt<sup>3</sup>.

Denn der an sich ungewollte sexuelle Kontakt bis hin zur Penetration durch eine Person, der man nicht nahe sein will, löst in Menschen unweigerlich natürliche Phänomene wie Fremdheit, Widerwille, Angst, Scham, Ekel etc. und aversive körperliche Reaktionen aus. Diese unwillkürlichen körperlichen und psychischen Belastungsreaktionen führen zu Stress im Gehirn und müssen intrapsychisch abgewehrt, zumeist abgespalten werden, um das auf der kognitiven Ebene angesiedelte Ziel, dadurch Geld zu bekommen, weiterhin zu erreichen. Dieses Abschalten passiert in der Regel automatisch als Notmechanismus im Gehirn bei übermäßigem Stress und wird Dissoziation genannt. Es kommt dann zu einer häufig chronisch werdenden Gefühllosigkeit und Gleichgültigkeit, in dem auch die Schmerzen der ungewollten Penetration weniger intensiv wahrgenommen werden können. Den Betroffenen ist so eine emotionslose Auffassung der Penetrationserfahrung, ein Umdefinieren der Handlungen in „Sexarbeit“ oder „Dienstleistung“ möglich. Sie können dadurch die Erwartung der Sexkäufer erfüllen und sogar vorgeben, dass die sexuellen Handlungen mit ihnen für sie positiv seien. Wenn Menschen keinen Ausweg sehen, kann zudem grundsätzlich eine Strategie darin bestehen, sich die Situation schöner zu reden als sie eigentlich ist. Die (zeitweise) Übernahme einer positiven Sicht auf die Prostitution führt jedoch in der Regel nicht zu einer tatsächlichen Selbstermächtigung der Betroffenen, sondern eher zur weiteren Entfremdung von sich, dem Körper und der eigenen Identität.

Die überwiegende Mehrheit der in der Prostitution tätigen Personen sehen Prostitution als Gewalt an und würden aus dem System Prostitution aussteigen, wenn sie könnten<sup>4</sup>.

- b) Menschen in der Prostitution sind zudem häufig erheblicher Gewalt durch die Freier ausgesetzt. Wie beispielsweise die im Prostituiertenschutzgesetz verpflichtenden Notfallknöpfe in Bordellen signalisieren, ist diese Bedrohung dem Gesetzgeber durchaus bewusst. Aufgrund von Armut, Not- und Zwangslagen sind die Personen in der Prostitution häufig sehr unter Druck auch riskante, gewaltvolle und erniedrigende Praktiken zuzulassen und haben keine praktische Chance gewaltvolle Handlungen von Freiern zur Anzeige zu bringen.
- c) Schließlich sind 50-90% der Prostituierten in Deutschland Schätzungen der EU, den Niederlanden und erfahrener polizeilicher Ermittler zufolge Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution und erleben dort massive Gewalt durch Zuhälter aus der organisierten

---

<sup>4</sup> EU-BERICHT über sexuelle Ausbeutung und Prostitution und deren Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter (2014). [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2014-0071\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2014-0071_DE.html)

Kriminalität<sup>5</sup>. Zwang, Manipulation, Gewalt und Ausbeutung prägen die Wirklichkeit in der Prostitution und Betroffene berichten von Traumata, die mit denen von Opfern der Folter vergleichbar sind<sup>2</sup>.

Das Ausmaß der Gewalt in der Prostitution ist enorm und Grund dafür, dass eine Tätigkeit in der Prostitution die Betroffenen in der Regel massiv psychisch und körperlich schädigt. Bereits 2004 stellte das BMFSFJ in seiner Studie feste, dass 87% der Prostituierten körperliche, 82% psychische, 59% sexuelle Gewalt, 92% sexuelle Belästigungen erleben<sup>6</sup>. Jedes Jahr werden in Deutschland zudem Prostituierte ermordet, mindestens 114 seit 2002, während es in Schweden seit der Einführung des Nordischen Modells 1999 keinen einzigen Mord in der Prostitution gab<sup>7</sup>.

## I. 2. Psychische und physische Folgen einer Tätigkeit in der Prostitution

Eine Tätigkeit in der Prostitution ist für viele Betroffene traumatisch. Eine Vielzahl von Studien belegen, dass die Prävalenz für **posttraumatische Belastungsstörungen** bei Menschen in der Prostitution außergewöhnlich hoch ist. Je nach Studie weisen ca. 40-70% der Prostituierten das Vollbild einer posttraumatischen Belastungsstörung (PTBS) auf. Die Wahrscheinlichkeit, eine PTBS in der Prostitution zu entwickeln ist damit mehr als doppelt so hoch als für Kriegsoffer<sup>8</sup>.

Prostituierte leiden zudem auch generell um ein Vielfaches häufiger an weiteren psychischen Erkrankungen wie Depressionen, Schlafstörungen, somatoformen Störungen, Angststörungen usw.<sup>9</sup> Fast alle konsumieren **Suchtmittel** um die psychischen und körperlichen Belastungen ertragen zu können<sup>10</sup>. Oft werden die Frauen auch von Zuhältern zu langen Arbeitszeiten und einer hohen Kundenzahl genötigt und bekommen von diesen je nach Bedarf Medikamente etwa gegen Schmerzen oder Amphetamine zum Wachbleiben um diesem Druck standhalten.

Langfristig wird durch die anhaltende Gewalt in der Prostitution das Selbstwertgefühl der Betroffenen weiter zerstört, wobei das Selbstbild mehr und mehr der Internalisierung des auf die Person projizierten Fremdbildes entspricht. Die gestörte Selbstwahrnehmung und das oft sehr niedrige Selbstwertgefühl isolieren die meisten Prostituierten zunehmend von ihrer nichtprostitutiven Umgebung.

Auch aus **sexualmedizinischer Sicht** ist die Ausübung von Prostitution als riskant und nachhaltig schädigend einzuschätzen. Die meisten Betroffenen entwickeln ein gestörtes Verhältnis zum eigenen Körper und zur eigenen Sexualität, ein tiefes Gefühl von Wertlosigkeit und Beschämung sowie ein ausgeprägt negatives Männerbild. Häufig ist eine selbstbestimmte und erfüllende Sexualität und Partnerschaft während und im Anschluss an eine Tätigkeit in der

---

<sup>5</sup> S. u.a. Fußnote 3; Korps Landelijke Politiediensten - Dienst Nationale Recherche (2008): Schone schijn, de signalering van mensenhandel in de vergunde prostitutiesector. Driebergen; Sporer, Helmut (2022): Der neue Deutsche Weg. Für eine Neuordnung der Prostitutionsgesetzgebung. Aktuelle Analysen der Hans Seidel-Stiftung (93).

<sup>6</sup> BMFSFJ (2004): Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland – Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland“.

<sup>7</sup> Schon, Manuela und Hoheide, Anna (2021): Murders In the German Sex Trade: 1920 to 2017. Dignity: A Journal on Sexual Exploitation and Violence, 6 (1).

<sup>8</sup> S. Zusammenstellung Kraus, Ingeborg (2022): Menschenhandel und Prostitution aus psychotraumatologischer Sicht. <https://www.trauma-and-prostitution.eu/wp-content/uploads/2023/03/Prostitution-aus-psychotraumatologischer-Sicht-1-pdf.pdf>

<sup>9</sup> z.B. Rössler, W. et al. (2010): The mental health of female sex workers. Acta Psychiatr Scand 110: 1–10.

<sup>10</sup> z.B. Zurhold, Heike (2003): Substanzkonsum im Leben von Sexarbeiterinnen. Rausch 2(1).

Prostitution kaum möglich. Diese Probleme bestehen oft auch noch lange Zeit nach dem Ausstieg weiter.

Prostitution ist häufig nicht nur psychische, sondern auch **körperlich schädigend**. Gynäkologen beschreiben, dass Prostituierte in der Regel unter chronischen Unterbauchschmerzen leiden, bedingt durch Unterleibsentzündungen und mechanische Traumata, die nur schwer medizinisch behandelt werden können<sup>11</sup>. Auch schwangere Frauen werden von Sexkäufern sehr nachgefragt, was eine enormes Infektionsrisiko mit gesundheitlichen Gefahren für die ungeborenen Kinder und die Schwangere bedeutet. Oft kommt es auch zu sehr späten Abtreibungen im Ausland das dem Freigeben des Kindes zur Adoption kurz nach der Geburt. Mindestens ein Fünftel der Prostituierten haben zudem eine sexuell übertragbare Krankheit und fast die Hälfte hat eine akute Infektion oder hatte sie früher einmal<sup>12</sup>. Das hängt auch mit den zunehmend riskanteren Sexpraktiken zusammen.

Weitere körperlichen Schädigungen die häufig festgestellt werden, sind eine zerstörte Darmflora, Zahn-Mund-Kiefer-Erkrankungen, Hautekzeme, Schmerzen am ganzen Körper, irreversible Beckenboden-Schwächen mit Schwierigkeiten den Urin bzw. Stuhlgang zu halten, etc.<sup>13</sup>

Die körperlichen und psychischen Folgen der Prostitution bleiben häufig über viele Jahre bestehen - laut Einschätzung vieler Betroffener teilweise ein Leben lang - und schränken die Lebensqualität und das Funktionsniveau entsprechend nachhaltig ein. Aufgrund der psychischen Abwehrmechanismen wie der Dissoziation und weiteren psychologischen Mechanismen wie Täterbindung, Täter-Opfer-Umkehr etc. realisieren die Betroffenen oft erst längere Zeit nach dem Ausstieg aus der Prostitution, wie sehr sie davon seelisch und körperlich geschädigt wurden.

### **I.3. Selbstbestimmte Prostitution als Regelfall ist eine gesetzgeberische Fiktion**

Ein derartiges Ausmaß an Gefahr für die körperliche und seelische Unversehrtheit ist in keinem anderen legalen Tätigkeitsfeld bekannt. Die aktuelle rechtliche Einordnung von Prostitution als „Dienstleistung“, die legal genutzt werden darf, ist vor diesem Hintergrund nicht angemessen. Die sexuelle Benutzung einer anderen Person gegen Geld sollte wie im vorliegenden Antrag gefordert verboten werden, da sie diese in der Regel nachhaltig schädigt und dieser Schaden sowohl für den Freier als auch die ausübende Person in der Prostitution nicht abschätzbar ist. Zudem hat die aktuelle Gesetzeslage auch beachtliche Nachteile für die Gesellschaft (s. Punkt II.1 und III). Einzelne Betroffene, die während ihrer Tätigkeit in der Prostitution für sich die freie Ausübung reklamieren, können nicht darüber hinwegtäuschen, dass Prostitution (als nicht-konsensuelle Sexualität) eine Form von Gewalt darstellt und in den meisten Fällen schädigender Natur ist. Der Staat hat aus medizinischer Sicht deshalb eine **Schutzpflicht** und sollte alle Frauen durch das im Antrag vorgeschlagene Sexkaufverbot vor sexueller Ausbeutung schützen. Ebenfalls besteht angesichts verharmlosender Darstellungen der Sexbranche eine

---

<sup>11</sup> Heide, Wolfgang (2016): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zur „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“ im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Gesundheit im Deutschen Bundestag am 06. Juni 2024. [https://www.bundestag.de/resource/blob/425132/8d5f5d287762d764f17a9c1996b36b0e/18-13-76e\\_wolfgang-heide-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/425132/8d5f5d287762d764f17a9c1996b36b0e/18-13-76e_wolfgang-heide-data.pdf)

<sup>12</sup> Wolff, Anna: Untersuchung zum Infektionsstatus von Prostituierten in Lübeck, 2007. <http://www.zhb.uni-luebeck.de/epubs/ediss468.pdf>

<sup>13</sup> Bissinger, Liane (2019): Körperliche Schäden der Prostitution - Bericht einer Frauenärztin aus der offenen Arbeit. <http://abolition2014.blogspot.com/2019/11/korperliche-schaden-der-prostitution.html>

**Aufklärungspflicht** gerade für junge Menschen, um diesen eine realistische Einschätzung der körperlichen und psychischen Risiken von Prostitution vor einem Einstieg zu ermöglichen.

Eine **klare Trennung von selbstbestimmter Prostitution und Zwangsprostitution** ist aus klinischer Sicht kaum möglich. Der Großteil der Menschen in der Prostitution sind weit überdurchschnittlich stark von intersektioneller Diskriminierung aufgrund von Herkunft, Geschlecht, Klasse, ethnischer Zugehörigkeit etc. betroffen und steigt aufgrund diverser Not- und Zwangslagen wie Armut, (drohender) Obdachlosigkeit, Drogenabhängigkeit, Druck von Angehörigen etc. nicht wirklich selbstbestimmt in die Prostitution ein<sup>14</sup>. Die meisten Menschen in der Prostitution weisen zudem zum Zeitpunkt des Einstiegs bereits eine erhöhte Vulnerabilität durch erhebliche **Gewaltvererfahrungen** in Kindheit, Jugend oder frühem Erwachsenenalter auf<sup>15</sup>. Auch Prof. Julia Wege betont in ihrer Studie zu biographischen Verläufen von Frauen in der Prostitution, „dass traumatische Erlebnisse, suchtblastete Herkunftsmilieus, individuelle Krisenverläufe und die Folgen einer Migration aus wirtschaftlicher Not und Perspektivlosigkeit im Heimatland häufig wesentliche Voraussetzungen für den Einstieg und den Verbleib in der Prostitution darstellen. Fast alle Frauen waren in ihrer Kindheit und Jugend mit sehr schwierigen Familienverhältnissen konfrontiert, die sich unter anderem durch Trennung und Scheidung der Eltern, Gewalttätigkeiten und Suchtproblematiken auszeichnen“.<sup>16</sup> Ein wichtiges Ergebnis ist zudem, dass diese Vulnerabilitäten Frauen in der Prostitution allgemein betreffen, unabhängig davon, ob diese Prostitution als selbstbestimmte Tätigkeit begreifen oder als nicht freiwillige Tätigkeit.

**Mindestens 50% haben sexualisierte Gewalt in der Kindheit erlebt**<sup>4</sup>. Auch das Europäische Parlament<sup>2</sup> „hebt die Ergebnisse mehrerer Studien in Bezug auf die Erfahrungen von in der Prostitution tätigen Frauen mit Missbrauch in der Kindheit und Jugend hervor“ und „stellt fest, dass diese Erfahrungen dazu führen können, dass Frauen und Mädchen die Prostitution als normal hinnehmen“. Durch sexuelle und physische Gewalterfahrungen haben sehr viele Prostituierten schon vor dem Einstieg in die Prostitution „früh gelernt, den Körper abzugeben“, wie es Betroffene teilweise formulieren. Eine Teilgruppe von oft auch im Inland aufgewachsenen Personen mit Prostitutionserfahrung wurde zudem häufig bereits im Kindes- und Jugendalter sexuell ausgebeutet und wird dann auch im Erwachsenenalter weiter zwangsprostituiert, oder tut dies vermeintlich freiwillig.

Und wenn diese vortraumatisierten Menschen sich später prostituieren, ist das klinisch gesehen keine echte Handlungsfreiheit. Denn eine „mangelnde Selbstfürsorge aufzuweisen mit der Tendenz, sexuelle Kontakte einzugehen, bei denen man weiß, dass man sich möglicherweise dabei in Gefahr bringt“ und „immer wieder in Situationen zu kommen, in denen die eigenen Grenzen verletzt werden“, sind diagnostische Merkmale einer komplexen Posttraumatischen Belastungsstörung. Ebenso kann es bei Menschen mit schweren dissoziativen Störungen wie der partiellen oder vollständigen dissoziativen Identitätsstörung vor dem Hintergrund einer

---

<sup>14</sup> Sibi, Hema (2022): Last girl first! Prostitution at the intersection of sex, race & class-based oppressions. CAP-International.

<sup>15</sup> S. u.a. Farley, Melissa (2003): Prostitution and the Invisibility of Harm. *Women & Therapy* 26(3/4): 247-280; Zumbeck, S. (2001): Die Prävalenz traumatischer Erfahrungen, Posttraumatischer Belastungsstörung und Dissoziation bei Prostituierten. *Studienreihe psychologische Forschungsergebnisse*, Band 85, Hamburg: Dr. Kovač; Damant, D. et al. (2005): Trajectoires d'entrée en prostitution : violence, toxicomanie et criminalité, *Le Journal International de Victimologie*, 3.

<sup>16</sup> Wege, Julia (2021): Biografische Verläufe von Frauen in der Prostitution. Eine biografische und ethnografische Studie. Springer VS.

massiven Vortraumatisierung zur Prostitution durch einen unabhängig von den anderen agierenden Persönlichkeitsanteil kommen, ohne dass hier im klinischen Sinne von „freiwilliger Prostitution“ der Person als solches gesprochen werden kann. Vielmehr handelt es sich hier eher um **selbstschädigendes Verhalten im Rahmen von Vortraumatisierung** bis hin zur Reinszenierung. Prostitution in diesen Fällen dann als „Arbeit“ zu definieren kann aus traumatherapeutischer Sicht auch als Versuch verstanden werden, Kontrolle in einem Zustand hoher Fragilität aufrecht zu erhalten und das Traumatische nicht zu realisieren<sup>17</sup>. Des Weiteren können massive Bindungstraumata verbunden mit einer schweren Selbstwertproblematik dazu führen, dass Betroffene die psychisch dringend benötigte Bestätigung und Anerkennung aufgrund des geringen Selbstwertgefühls zunächst kompensatorisch durch den Verkauf sexueller Dienstleistungen zu erhalten versuchen und auf diesem Wege in die Prostitution einsteigen. Andere beginnen noch minderjährig sich zu prostituieren und verbleiben nach der Volljährigkeit in der Prostitution. Auch bei diesen Betroffenen wird ab dem 18. Lebensjahr Sexkauf von der aktuellen Prostitutionsgesetzgebung als legal bewertet, obwohl es hier um die Ausnutzung diverser Vulnerabilitäten und Vortraumtraumatisierungen handelt und klinisch gesehen nicht im eigentlichen Sinne um selbstbestimmte Prostitution: „Als ein früheres Opfer sexuellen Missbrauchs wäre ich niemals auf den Gedanken gekommen, dass ich irgendetwas Besseres verdient hätte. Die Worte derjenigen, die mich in der Vergangenheit missbraucht haben klingen noch in meinem Kopf – „das ist alles, wofür du zu gebrauchen bist“. Das sind Worte, die ich aus tiefster Seele geglaubt habe.“ (Betroffene).

Häufig kommt es in den Biografien von Menschen mit Prostitutionserfahrung auch zum Wechsel von mehr oder weniger erzwungener Prostitution und selbstbestimmteren Phasen. Kein Sexkäufer kann sich sicher sein, dass die Prostituierte durchgängig selbstbestimmt ist. Studien belegen zudem, dass Freier sehr wohl die Zwangssituation der gebuchten Prostituierten erfassen, aber trotzdem ihre gebuchte „Dienstleistung“ einfordern<sup>18</sup>.

### **Zwischenfazit:**

Die aktuelle Prostitutionsgesetzgebung geht von der freiwilligen Prostitution als Regel aus, obwohl dies wie oben gezeigt in vielfältiger Sicht nicht der Fall ist. Die in der derzeitigen Gesetzgebung unterstellte Trennung von Zwangsprostitution/Menschenhandel und selbstbestimmter Prostitution trägt den sozialen, psychischen und biographischen Realitäten der Betroffenen und des Systems Prostitution in keiner Weise Rechnung. Schwere körperliche, psychischen und soziale Beeinträchtigungen in der Prostitution werden von der Gesellschaft mit der aktuellen Gesetzeslage in erheblichem Maße verleugnet die auch als **sekundäre Dissoziation** bezeichnet werden kann.

Eine gesetzliche Neuregelung nach dem Vorbild des sogenannten „Nordischen Modells“ wie im Antrag gefordert ist vor diesem Hintergrund deshalb dringend erforderlich. Die Ausnutzung von diversen Not- und Zwangslagen sowie Vulnerabilitäten durch Sexkäufer ist ethisch und medizinisch nicht vertretbar und sollte rechtlich sanktioniert werden, wie dies beim Sexkaufverbot des o.g. Antrags der Fall ist. Gleichzeitig dürfen Prostituierte durch die reine Ausübung der Tätigkeit nicht kriminalisiert werden, wie in Punkt 2 gefordert, um die meist vulne-

---

<sup>17</sup> S. Konzept der Trauma-Trinität: Nijenhuis, Ellert (2018): Die Trauma-Trinität: Ignoranz – Fragilität – Kontrolle. Enaktive Traumatherapie. Vandenhoeck & Ruprecht.

<sup>18</sup> Farley, M. et al. (2022): Männer in Deutschland, die für Sex zahlen – und was sie uns über das Versagen der legalen Prostitution beibringen: ein Bericht über das Sexgewerbe in 6 Ländern aus der Perspektive der gesellschaftlich unsichtbaren Freier“, Berlin, 8. November 2022.

raben Personen nicht weiter zu belasten. Die in Punkt 5 bis 9 formulieren Ausstiegsangebote für Prostituierte sind sehr wichtig und sollten weiter flächendeckend weiter ausgebaut werden.

## **II. Verbesserungen beim Gewaltschutz durch Säulen des Nordisches Modells**

Der Antrag der Union fordert die Einführung des sog. Nordischen Modells, das bereits in mehreren europäischen Ländern wie Schweden, Norwegen, Finnland, Irland und Frankreich seit Jahren zur Eindämmung der Prostitution, aber zur Verbesserung von Gewaltprävention und Gleichstellung umgesetzt wurde.

### **II. 1. Normative Klarheit statt indirekte Gewaltförderung durch die jetzige Gesetzeslage**

Die aktuelle gesetzliche Prostitutionsgesetzgebung definiert Sexkauf und damit Sexualität ohne echten Konsens als legale Handlung. Es findet dadurch eine normative Bewertung statt, dass es legitim und in Ordnung ist, andere Menschen gegen Geld für die eigenen Wünsche sexuell zu benutzen. Dies steht in klarem Widerspruch zur heute ansonsten geltenden gesellschaftlichen Norm, dass beide Sexualpartner gleichberechtigt und nach dem von der EU geforderten Prinzip „Nur Ja heißt Ja“ miteinander abstimmen, was in der gemeinsamen Sexualität geschieht. Bereits 2014 bekräftigte das Europäische Parlament deshalb in seiner „Entschließung zur sexuellen Ausbeutung und Prostitution und deren Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter“: Die Normalisierung von Prostitution fördert auch Gewalt „gegen Frauen, indem signalisiert wird, dass Frauen Waren sind“<sup>3</sup>.

Ein Sexkaufverbot bietet dagegen normative Klarheit, dass es nicht legitim ist, andere Menschen gegen Geld sexuell zu benutzen und fördert somit den Gewaltschutz. Gerade angesichts steigender Zahlen partnerschaftlicher Gewalt (BKA 2023: plus ca. 10%) ist es hochproblematisch, wenn jungen Menschen durch die aktuelle Prostitutionsgesetzgebung vermittelt wird, dass Sexualität ohne echten Konsens legal und damit legitim sein kann und wenn gerade jüngere Männer immer häufiger für Sex bezahlen.

Durch ein Sexkaufverbot kommt es zudem zu einer **relevanten Verringerung der Nachfrage**, wie in Ländern wie Schweden, Norwegen und Frankreich gezeigt<sup>19</sup>. Aufgrund des milieubedingten Dunkelfeldes (nur ca. 10-15% der Prostituierten sind in Deutschland aktuell gemeldet) sind genaue Daten dazu jedoch kaum erhebbbar. Allerdings ist bekannt, dass sich stets ein relevanter Anteil der Erwachsenen von gesetzlichen Verboten, gesellschaftlicher Ächtung und drohenden Sanktionen von bestimmten Handlungen abhalten lässt, auch beim Sexkauf<sup>20 17</sup>. Wenn es dagegen immer normaler wird, dass junge Männer am Wochenende zum „Feiern“ in Bordelle o.Ä. gehen, dort Abitur, Junggesellenabschied, und später Geschäftsabschlüsse und Messebesuche feiern, ist insgesamt rein logisch betrachtet mit einer deutlich höheren Nachfrage nach Prostitution zu rechnen.

Empirisch belegt ist des Weiteren, dass Freier ein herabsetzendes Frauenbild haben, dass sie **mehr zu sexueller Belästigung** und sexuellen Übergriffen auf Frauen im Allgemeinen neigen

---

<sup>19</sup> S. u.a. Mansson, Sven-Axel (2017): The History and rationale of swedish prostitution policies. Dignity, Vol.2 (4); Rasmussen Ingeborg, Steinar Strøm, et al: Evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester. 17.Juli 2014. Erstellt im Auftrag des norwegischen Justiz- und Innenministeriums; Evaluationsbericht der französischen Regierung: Evaluation de la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées. 2020.

<sup>20</sup> S. u.a. Kotsadam, A. & Jakobsson, N. (2012): Shame on you, John! Laws, stigmatization and the demand for sex, European Journal of Law and Economics, 37:393-404.

und Vergewaltigungsmythen bejahen<sup>21</sup> 17. Deshalb ist davon auszugehen, dass es in einer Gesellschaft, in der immer mehr Männer Prostitution nutzen, auch zu immer mehr Gewalt und Entwertung von Frauen generell kommt.

Da sich ein großer Teil der Freier von einem Sexkaufverbot davon abhalten lässt, käuflichen Sex zu nutzen, ist dies auch ein relevanter Beitrag zur Verringerung von Gewalt gegen Frauen nicht allein in der Prostitution, sondern in der gesamten Gesellschaft. Zu begrüßen sind folglich die beim Antrag in den Punkten 10-12 benannten Maßnahmen zur Aufklärung, um potenzielle Freier für die Folgen von Prostitution und die damit einhergehenden Menschenrechtsverletzungen zu sensibilisieren und insbesondere Mädchen und Frauen für die Risiken von Prostitution zu sensibilisieren.

Die aktuelle Prostitutionsgesetzgebung stellt Prostitution als ein Gewerbe dar, bei dem durch die gesetzlichen Regelungen im Allgemeinen für hinreichenden Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen gesorgt ist. Durch diese vom Gesetzgeber (!) vermittelte Bagatellisierung und Normalisierung der Prostitution als Erwerbsarbeit vermittelt der Staat ein Bild der Normalität des Prostitutionsmilieus, mit der Folge, dass Prostitution als normaler Job angesehen wird, Zuhälter und Bordellbetreiber in „seriösen“ Talkshows auftreten und als Geschäftsleute betitelt werden<sup>22</sup>. Grundsätzliche Risiken für die körperliche Unversehrtheit, reale Machtverhältnisse und die außergewöhnlich hohe Kriminalität im System Prostitution werden dadurch verschleiert, bis dahin, dass Prostitution auch von Medien und Zuhältern als einträgliche Erwerbsmöglichkeit zur Studienfinanzierung v.a. von jungen Frauen dargestellt wird. Gerade für junge und vulnerable Menschen stellt diese Normalisierung von Prostitution ein sog. **Push-Faktor für den Einstieg** in die Prostitution dar<sup>21</sup>. Dadurch wird es für sie noch schwieriger zu erkennen, dass sie möglicherweise auf dem Weg sind, in ein kriminelles Gewaltmilieu abzurutschen und enorme gesundheitliche Risiken einzugehen. Opfer der Loverboy-Methode, von Zwangsprostitution und Menschenhandel können von den Tätern mit der Argumentation, dass Prostitution ein normaler Job sei, deutlich einfacher in die Prostitution gedrängt werden.

### II. 3. Neues gesetzgeberisches Leitbild mit Orientierungsfunktion

Mit dem im Antrag formulierten gesetzlichen Neuregelung in Anlehnung an das Nordische Modell wird der Staat seiner Verantwortung in Form einer Vorbild- und Orientierungsfunktion vor allem für junge und vulnerable Menschen besser gerecht in dem er Prostitution als gefährlich, gewaltbelastet und als Menschenwürdeverletzung benennt.

Die Mehrheit der Frauen würde gerne aus der Prostitution aussteigen<sup>23</sup>, doch die aktuelle **Gesetzgebung erschwert Betroffenen den Ausstieg** aus der Prostitution in mehrfacher Hinsicht. Indem Prostitution aktuell in Deutschland als normale Arbeit bewertet wird, die allerdings in der Regel mit erheblichen körperlichen und emotionalen Missempfindungen, Gefahren und konkreten Schädigungen verbunden ist und sehr häufig als Missbrauch oder sexuelle Gewalt erlebt wird, kommt es für die Betroffenen zu einer starken kognitiven Dissonanz. Diese erschwert die Entwicklung eines Opferbewusstseins bei den Betroffenen und damit die Entwicklung eines konsistenten Ausstiegswunsches und das in Angriff nehmen konkreter Schritte in diese Richtung. Aber nicht nur mental, sondern auch ganz praktisch behindert die aktuelle Gesetzgebung den Ausstieg aus der Prostitution, weil es an hochwertigen, leicht

---

<sup>21</sup> Legardinier, C. & Bouamama S. (2006), *Les clients de la prostitution*, Paris: Presses de la Renaissance.

<sup>22</sup> Sandra Norak: <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-1676.pdf>

<sup>23</sup> Farley, M. et al. (2003): Prostitution and Trafficking in 9 Countries: Update on Violence and Posttraumatic Stress Disorder, *Journal of Trauma Practice*, Bd. 2, Nr. 3-4.

zugänglichen, ausreichend finanzierten und auf einem ganzzeitlichen Ansatz beruhenden Ausstiegsprogrammen fehlt<sup>24</sup>. Mit der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung wird Prostitution dagegen als Gewalterfahrung benannt und dadurch Betroffenen wesentlich einfacher gemacht, ein Opferbewusstsein auszubilden und mit Hilfe neu geschaffener staatlich finanzierten Ausstiegsprogramme den Ausstieg zu schaffen. Die häufig bereits vielfach benachteiligten Menschen können sich so besser vor Gewalt schützen.

#### **II. 4. Reduzierung der Nachfrage durch Freierbestrafung reduziert Menschenhandel**

Laut Europol ist es in Ländern, in denen Sexkauf legal ist für Menschenhändler viel leichter, den rechtlichen Rahmen zur Ausbeutung der Opfer zu nutzen. Menschenhandel und die Gewalt, die gegen seine Opfer und andere Personen in der Prostitution ausgeübt wird, nimmt dort, wo **Prostitution legal ist, laut Europol um das Zehnfache zu**, da sich die Täter hinter legalen Strukturen verstecken können.

Dies bestätigt auch die vom Ausschuss für die Rechte der Frauen und die Gleichstellung der Geschlechter (FEMM) des Europäischen Parlaments beauftragte Studie, die den Zusammenhang zwischen den verschiedenen Gesetzgebungen in den 27 EU-Mitgliedsstaaten und dem Ausmaß von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung untersucht<sup>25</sup>. Sie kommt zum Ergebnis, dass in Ländern wie Deutschland, die das Gesetzesmodell der Legalisierung des Sexmarktes verfolgen, deutlich mehr Prostituierte Opfer von Menschenhandel sind als in Ländern mit einem Sexkaufverbot und Straffreiheit der Prostituierten. Dementsprechend empfiehlt die Studie die Kriminalisierung der Nachfrage als wichtigsten Schritt zur Eindämmung des Menschenhandels und empfiehlt eine Harmonisierung der nationalen Gesetzgebungen in diese Richtung. Auch die OSZE<sup>26</sup> benennt die Freierbestrafung als die Maßnahme, die am effektivsten dem Menschenhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung entgegenwirkt, weil sie geeignet ist den gesamten Sexmarkt zu reduzieren und normstiftend wirkt.

#### **II. 5. Ein generelles Verbot von Prostitutionsstätten und Zuhälterei ermöglicht den Behörden eine eigenständige, effektive Durchsetzung des Gesetzes**

Die liberale Prostitutionspolitik seit 2002 führte zu einem stetigen Anstieg von Sexkauf und immer neuen Prostitutionsstätten. Diese Faktoren sind hauptverantwortlich für den aktuellen riesigen offiziellen Prostitutionsmarkt. Parallel dazu wächst auch der inoffizielle Markt in den digitalen Medien (Internetangebote jenseits von Anmeldungen und Erlaubnissen) seit Jahren rasant. Diese riesige Nachfrage ist mit tatsächlich freiwilligen und selbstbestimmten Frauen nicht ansatzweise zu decken, deshalb wird von den Profiteuren bekanntermaßen in größtem Umfang auf unfreiwillige Frauen aus armen Ländern zurückgegriffen. Engmaschige und wirksame Kontrollen wären zum Schutze der vielen potentiellen Opfer unerlässlich, doch das riesige Prostitutionsfeld übersteigt die Kontrollkapazitäten der Überwachungsbehörden bei weitem. Viele potentielle Opfer und Missstände bleiben so unentdeckt. Dies ist ein Grund für die marginalen Verfolgungszahlen (siehe BKA Lagebild Menschenhandel).

---

<sup>24</sup> Dunphy, L. (2020): Report finds 90% of sex workers want to leave trade but resources are not there to help them“, Irish Examiner, 29. Januar 2020.

<sup>25</sup> FEMM Studie im Auftrag des Ausschusses für die Rechte der Frauen und die Gleichstellung der Geschlechter des Europäischen Parlaments (DiNicola, 2021): „The differing EU Member States’ regulations on prostitution and their cross-border implications on women’s rights“.

<sup>26</sup> OSZE (2021): DISCOURAGING THE DEMAND that fosters trafficking for the purpose of sexual exploitation. <https://www.osce.org/cthb/489388>

Verschärfend kommt hinzu: Die Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaft und Polizei) können bei Verdachtsmomenten zwar Ermittlungen einleiten, für eine Verurteilung von Tätern ist de facto jedoch immer eine Aussage einer Betroffenen erforderlich. Opferaussagen erfolgen allerdings nur in den seltensten Fällen.

Aufgrund der Schwere der Traumatisierung in der Prostitution und der meist hohen Vulnerabilität verfügen Betroffene von Menschenhandel und Zwangsprostitution in der Regel über keine ausreichende psychische Stabilität, um einen zusätzlich belastenden längeren Strafprozess durchzustehen. Vielfach werden diese zudem von Täterseite derart an Leib und Leben bedroht und unter Druck gesetzt - oft einschließlich ihnen nahestehender Personen - dass sie häufig psychisch nicht in der Lage sind auszusagen und einen belastenden Gerichtsprozess über einen längeren Zeitraum durchzustehen. Weitere psychische Mechanismen bei Komplextrauma wie Traumabindung und Dissoziation verringern zudem leider aktuell noch nach den gängigen aussagepsychologischen Kriterien die Glaubhaftigkeit gerade schwer traumatisierter OpferzeugInnen. TraumatherapeutInnen und Beratungsstellen erfahren so innerhalb ihrer Schweigepflicht von einer Vielzahl schwerer Straftaten, können die Betroffenen aus Gründen des Selbstschutzes jedoch nur selten ermutigen, ihre Täter im Bereich der Zwangsprostitution und des Menschenhandels anzuzeigen. Die dadurch entstehende psychische Belastung der ehrenamtlichen und professionellen Hilfenetzwerke ist erheblich und kann zu deren **Sekundärtraumatisierung** führen<sup>27</sup>.

Dies führt zu dem unbefriedigenden Ergebnis, dass trotz teilweise vorhandenen Wissens um Straftaten erheblichen Ausmaßes gerade im Bereich der Organisierten Kriminalität dies unter der aktuellen Gesetzes- und realen Lage zu äußerst niedrig wenig erfolgreichen Verurteilungen im Bereich Zwangsprostitution und Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und damit zu einer **de facto Strafflosigkeit dieser gravierenden Menschenrechtsverletzungen führt**. Laut Auswertungen des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen verbleiben aktuell mindestens 90 Prozent der Menschenhandelsdelikte verbleiben im Dunkeln, 83% der Ermittlungsverfahren werden eingestellt und nur 11-14% der angezeigten Täter verurteilt<sup>28</sup>.

Die im vorliegenden Antrag genannten Regelungen in Punkt 1-4 sowie 13-16 ermöglichen dagegen Justiz und Polizei eine **bessere Strafverfolgung im Bereich der sexuellen Ausbeutung** durch die generelle Kriminalisierung von Profiteuren wie Freiern, Zuhältern, Bordellbetreibenden und Menschenhändlern, völlig unabhängig von Opferaussagen. Opfer von kommerzieller sexueller Ausbeutung werden dadurch grundsätzlich entlastet und besser geschützt, da eine Strafverfolgung der Täter und damit häufig auch ein Schutz vor ihnen auch ohne ihre Aussage besser möglich ist, auch weil der Markt dann deutlich kleiner und somit besser überwachbar wird. Dies wiederum wirkt sich förderlich auf die komplexen Ausstiegsprozesse der Betroffenen aus und verbessert ihr oft schwer beschädigtes Vertrauen in den Rechtsstaat.

#### **Zwischenfazit:**

Aus psychologischer Sicht ist in Übereinstimmung mit der EU-Resolution 2023 und der UN-Sonderberichterstatteerin Reem Alsalem zu betonen, dass mit Hinblick auf den Gewaltschutz

---

<sup>27</sup> S. z.B. Jung Young-Eun, Jeong-Min Song et al. (2008): Symptoms of Posttraumatic Stress Disorder and Mental Health in Women Who Escaped Prostitution and Helping Activists in Shelters. Yonsei Med Journal; (3):372-382.

<sup>28</sup> KRIMINOLOGISCHES FORSCHUNGSINSTITUT NIEDERSACHSEN E.V. Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB). 2021: [https://www.bmj.de/DE/Ministerium/ForschungUndWissenschaft/Evaluierung\\_Strafvorschriften\\_Bekaempfung\\_Menschenhandel/Bericht\\_Evaluierung\\_Strafvorschriften\\_Bekaempfung\\_Menschenhandel.html;jsessionid=352CFCFED6D469E168E4551EB37EB083.2\\_cid289?nn=16914](https://www.bmj.de/DE/Ministerium/ForschungUndWissenschaft/Evaluierung_Strafvorschriften_Bekaempfung_Menschenhandel/Bericht_Evaluierung_Strafvorschriften_Bekaempfung_Menschenhandel.html;jsessionid=352CFCFED6D469E168E4551EB37EB083.2_cid289?nn=16914)

eine **Verringerung des Prostitutionsgewerbes und der Anzahl der Sexkäufe im Zentrum der staatlichen Gewaltprävention** sein muss. Weder Notfallknöpfe, Kondompflicht, noch die rechtliche Möglichkeit, den Lohn als Prostituierte einzuklagen, noch Auflagen für Freier, Hinweise auf Zwangsprostitution zur Anzeige zu bringen und deren sexuelle Benutzung unter Strafe zu stellen, verhindern de facto die gesundheitlichen Schädigungen und Traumatisierungen der Menschen in der Prostitution. Die Wirkungslosigkeit dieser größtenteils in der Realität des Rotlichtmilieus als Kontrollillusion zu bezeichnenden Maßnahmen des Prostitutionsschutzgesetzes verstärken vielmehr das Gefühl der Betroffenen, von der Gesellschaft allein gelassen zu werden.

### **III. Die Legalisierung von Sexkauf verhindert Gleichstellung**

Der Großteil der Prostituierten ist weiblich, während die Nachfrage fast ausschließlich von Männern ausgeht. Mit der Legalisierung von Sexkauf signalisiert unsere Gesellschaft Jungen und Männern aktuell, dass Männer das Recht haben, eine Frau für ihre Triebabfuhr (gegen Bezahlung) sexuell zu benutzen, obwohl sie den sexuellen Kontakt eigentlich gar nicht möchte. Mädchen und Frauen wird dagegen signalisiert, dass die Körper von Frauen Objekte sind, die benutzt werden dürfen, um die männliche Nachfrage nach Sex zu befriedigen. Diese Signale der aktuellen Gesetzeslage entspringen unserer langen patriarchalen Kultur in der Sexualität und führen diese verstärkend fort. Jahrzehntlang musste die Ehefrau dem Ehemann im Rahmen der „ehelichen Pflicht“ sexuell zur Verfügung stehen und erst 1997 wurde die Vergewaltigung in der Ehe unter Strafe gestellt. Mit der Legalisierung von Sexkauf wurde Männern 2002 der Zugang zu Frauenkörpern und deren sexuelle Benutzung weiterhin ermöglicht. Mit dem Unterschied, dass nun ein Entgelt gezahlt muss und vorwiegend intersektionell benachteiligte Frauen aus den ärmeren Ländern oder andere vulnerable Personen benutzt werden. Die Vereinten Nationen bewerten Prostitution entsprechend auch als ein System der Ausbeutung und eine verdichtete Form männlicher Gewalt gegen Frauen und Mädchen, die sich mit anderen Formen der strukturellen Diskriminierung überschneidet<sup>29</sup>.

**Prostitution ist immer schon Ausdruck einer stereotypisierenden und patriarchalen Vorstellung von Sexualität**, bei der Frauen ihre Sexualität nicht auszuleben brauchen, gleichzeitig aber sexuell verfügbar sein sollen. Kliniker und Berater im psychosozialen Bereich wie PsychotherapeutInnen, SozialarbeiterInnen und GynäkologInnen, die längerfristig und vertraulich mit Frauen arbeiten, wissen, wie sehr die jahrhundertelangen patriarchalen Rollenzuschreibungen in der Sexualität auch heute noch mehr oder weniger bewusst das Denken und Handeln der Geschlechter beeinflussen. Umso wichtiger ist die normative Klarheit in der Gesellschaft, dass Sexkauf eine Form sexueller Gewalt ist und deshalb sanktioniert wird. Auch die Studie des Ausschusses für Rechte der Frauen kommt zu dem Ergebnis, dass die Förderung der Gleichstellung zwischen Mann und Frau (ebenso wie die Eindämmung des Menschenhandels und damit der Schutz fundamentaler Menschenrechte) *nur* durch eine grundsätzliche Bestrafung des Sexkaufs bei gleichzeitiger Entkriminalisierung der Prostituierten erreichbar ist.<sup>7</sup>

---

<sup>29</sup> Prostitution and violence against women and girls - Report of the UN Special Rapporteur on violence against women and girls, its causes and consequences. <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/regular-sessions/session56/list-reports>

Für die Gleichstellung zentral ist die Entwicklung und Implementierung von **Aufklärungs- und Präventionsprogrammen** als eine Säule des Nordischen Modells wie in Punkt 10-12 des Antrags gefordert, um den patriarchalen Geschlechterrollenstereotypen und der geschlechtsspezifischen Gewalt gegen Mädchen und Frauen auf Dauer entgegenzuwirken und durch antisexistische Bildung das System Prostitution gesellschaftlich und generationsübergreifend für inakzeptabel zu erklären. Dieser Bildungsauftrag ist umso wichtiger vor dem Hintergrund einer im Internet mit Pornographie und Plattformen wie OnlyFans sehr präsenten Sexindustrie, die Mädchen und Frauen die Selbstvermarktung als Sexobjekt als lukrativ und vermeintlich selbstermächtigend anpreist.

Aufklärungs- und Präventionsprogramme sollten auch auf die Risiken dieser Branche hinweisen und gerade Mädchen und Frauen darin bestärken, die eigenen Grenzen zu wahren und sich nicht den sexuellen Erwartungen einer anderen Person zu unterwerfen.

Die aktuelle Prostitutionsgesetzgebung offenbart und verstärkt dagegen die traditionellen **Geschlechterstereotype** sowie das Machtungleichgewicht zwischen Frauen und Männern und verhindert damit Gleichstellung. Die Kommerzialisierung der Sexualität und des Körpers der Frau ist deren moderne Fortsetzung: Für 20 Euro kaufen die Freier keinen Sex – sie kaufen das alte patriarchale Recht, all das mit Frauen machen zu können, was ihnen der Feminismus und die Gleichberechtigung genommen hat.

Solange irgendeine Form von Gewalt gegen Frauen legal und gesellschaftlich akzeptiert ist, gibt es keine gleichwertigen Lebensbedingungen für die Geschlechter in einem Land. Mit den Worten der EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen: „Es gibt keine wirkliche Gleichberechtigung ohne Freiheit von Gewalt.“ Mit einer gesetzlichen Neuregelung gemäß dem vorliegenden Antrag basierend auf drei Säulen des Nordischen Modells erkennt der Staat das System Prostitution als (geschlechtsspezifische) Gewalt an, schützt Prostituierte und Frauen im Allgemeinen besser vor Gewalt und wirkt sich förderlich auf die Gleichstellung aus.

#### **IV. Zusammenfassende Betrachtung des Antrags**

Die Zustände und Menschenrechtsverletzungen im Bereich der Prostitution in unserem Land sind verheerend und einem sozialen Rechtsstaat nicht würdig, wie auch die rechtliche und rechtsethische Untersuchung der Prostitution von Mack und Rommelfanger umfassend zeigt<sup>30</sup>. Der Antrag „Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden – Sexkauf bestrafen“ beinhaltet auch aus medizinisch-psychologischer Sicht eine echte und längst überfällige Wende in der Prostitutionspolitik Deutschlands. Auf diesem Weg könnten wir endlich der unrühmlichen Qualifizierung als „Bordell Europas“ begegnen, Menschenrechte schützen und Gewaltprävention sowie Gleichstellung fördern.

*Brigitte Schmid-Hagenmeyer*

Dr. Brigitte Schmid-Hagenmeyer  
Psychologische Psychotherapeutin  
Spezielle Psychotraumatologie (DeGPT)

---

<sup>30</sup> Rommelfanger, Ulrich & Mack, Elke (2023): Sexkauf – eine rechtliche und ethische Untersuchung. Nomos-Verlag.

Sekretariat des Ausschusses  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend



Deutscher Bundestag

---

**Ausschussdrucksache 20(13)123h-dt.**

---

angeforderte 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**

**Claire Quidet**

Mouvement du Nid

Stellungnahme im Bundestag – 23. September 2024

Die Nid-Bewegung („Mouvement du Nid“) ist ein in ganz Frankreich tätiger Verein, der seit über achtzig Jahren mit Prostituierten arbeitet. Jedes Jahr finden im ganzen Land etwa 5.000 Begegnungen zwischen unserem Verein und Prostituierten statt. Da in Frankreich nach offiziellen Angaben etwa 40.000 Menschen in der Prostitution tätig sind, können wir uns also ein recht genaues Bild von der Prostitution in unserem Land machen.

In Frankreich wird Prostitution als Gewalt und nicht als Arbeit verstanden, weshalb wir die Begriffe „Sexarbeit“, „Sexarbeiterin“ oder „Sexarbeiter“ nicht verwenden.

2016 wurde in Frankreich ein Gesetz zur Bekämpfung des Prostitutionswesens und zur Begleitung von Prostituierten verabschiedet. Dieses Gesetz soll den Schutz und die Unterstützung für die Betroffenen verbessern.

Mehrere Gründe haben den Gesetzgeber zum Erlass dieses Gesetzes bewogen: die Gewalt, die die meisten Menschen in der Prostitution erleiden, aber vor allem die Tatsache, dass das Aufzwingen einer zwar einvernehmlichen, aber dennoch nicht gewünschten sexuellen Handlung gegen Geld an sich bereits Gewalt bedeutet. Sowie die Tatsache, dass Prostitution eine echte Gleichstellung von Frauen und Männern unmöglich macht. Und schließlich die Erkenntnis, dass die wirksamste Lösung zur Bekämpfung des Menschenhandels, zu dessen Opfern die meisten Prostituierten in Frankreich gehören, darin besteht, die Quelle der allein aus den Zahlungen der Freier stammenden Profite für Zuhälter und Händlerringe auszutrocknen.

Das Gesetz hat mit sofortiger Wirkung den Straftatbestand des „Öffentlichen Anbietens sexueller Handlungen“ abgeschafft, aufgrund dessen Prostituierte festgenommen und mit Geldstrafen belegt werden konnten. Seitdem gelten sie nicht mehr als Straftäter, sondern müssen im Gegenteil durch Polizei und Gerichte geschützt werden.

Es gibt Angebote für alle, die aus der Prostitution aussteigen möchten, insbesondere für ausländische Personen, denen im Gegensatz zu französischen Staatsangehörigen der Zugang zum allgemeinen Recht verwehrt ist. In Frankreich machen ausländische Personen mit 80 bis 90 % die überwiegende Mehrheit der Prostituierten aus. Im Rahmen dieser zweijährigen Ausstiegsangebote erhalten sie eine Aufenthaltsgenehmigung, die auch eine Arbeitsaufnahme erlaubt, eine finanzielle Unterstützung und vorrangigen Zugang zu Sozialwohnungen. Sie bekommen außerdem einen Ansprechpartner zur sozialen Betreuung durch einen staatlich anerkannten Verein an die Seite gestellt, um den Ausstieg aus der Prostitution sowie die soziale und berufliche Wiedereingliederung zu erleichtern und um sie gegebenenfalls bei der Wiederherstellung ihrer körperlichen und psychischen Gesundheit zu unterstützen. In allen französischen Departements werden unter Federführung der Präfekten

Kommissionen eingerichtet, in denen sämtliche von der Thematik betroffenen Akteure der jeweiligen Region vertreten sind (Polizei, Justiz, Gesundheitsbehörden, Wohnungs- und Arbeitsämter, Bildungseinrichtungen usw.). Sie haben die Aufgabe, diese Angebote zum Ausstieg aus der Prostitution und die damit verbundenen Verwaltungsmaßnahmen umzusetzen. Diese Kommissionen tragen zudem dazu bei, zu gemeinsamen Handlungsansätzen aller Akteure eines Departements bei der Bekämpfung des Prostitutionswesens zu gelangen.

Zuhälterei, also die Gewinnerzielung aus der Prostitution einer anderen Person, stellt in Frankreich ein Verbrechen dar. Das Gesetz verstärkt den Kampf gegen die Zuhälterei, insbesondere im Internet.

Es sieht Präventionsmaßnahmen zur Erziehung in Bezug auf emotionale und Beziehungsaspekte sowie Sexualerziehung in Schulen vor, sowie Maßnahmen, die für die Kommerzialisierung des menschlichen Körpers sensibilisieren sollen.

Schließlich werden durch das Gesetz nun nicht mehr die Prostituierten strafrechtlich belangt, die sich früher wie gesagt durch den Straftatbestand des „Öffentlichen Anbietens sexueller Handlungen“ strafbar gemacht haben, sondern die Kunden von Prostituierten. In Frankreich ist es inzwischen verboten, sexuelle Dienste zu kaufen, und Zuwiderhandlungen können mit einer Geldstrafe und der Anordnung, an einem Sensibilisierungstraining teilzunehmen, geahndet werden.

Acht Jahre nach der Verabschiedung dieses Gesetzes zeigt eine erste Bilanz, dass bei vollständiger Umsetzung des Gesetzes positive Ergebnisse erzielt werden. Mehr als 1.700 Personen konnten von den Angeboten zum Ausstieg profitieren oder befinden sich im Ausstiegsprozess. Nach dem Ende dieses Prozesses befanden sich über 90 % von ihnen in einer festen Beschäftigung und hatten eine dauerhafte Legalisierung ihres Aufenthalts in Frankreich erreicht. Aber noch wichtiger: Sie berichten, dass dies ihr Leben vollkommen verändert habe, dass sie keine Gewalt mehr erlebten und keine Angst mehr hätten.

Das Gesetz sieht außerdem vor, dass bei Gerichtsverfahren gegen Zuhälter und Menschenhändler die Geldstrafen, die zusätzlich zu den Haftstrafen verhängt werden, sowie beschlagnahmte Vermögenswerte in einen Fonds zur Unterstützung von Opfern fließen. Diese Mittel werden an die Vereine ausgezahlt, die die Opfer betreuen. Damit verfügen sie über mehr Ressourcen, so dass sie eine noch bessere Betreuung und Versorgung anbieten können.

Und das ist gut so, denn seit Einführung des Gesetzes haben unsere Vereine einen Anstieg von fast 80 % bei den Anfragen und Anträgen auf Unterstützung seitens der Prostituierten festgestellt, da diese es nun wagen, sich Gehör zu verschaffen, und sich berechtigt fühlen, um Hilfe zu bitten.

Seit der Verabschiedung des Gesetzes wurden im Übrigen rund 8.000 Käufer von Sex strafrechtlich belangt. Sicherlich könnte man sich viel mehr erhoffen. Es geht jedoch nicht so sehr um die strafrechtliche Dimension des Gesetzes, sondern vielmehr um die von diesem Gesetz aufgestellte gesellschaftliche Norm: die Tatsache, dass man eine sexuelle Handlung nicht käuflich erwerben darf.

Natürlich gibt es einige Kritik an diesem Gesetz, insbesondere von denjenigen, die gegen seine Verabschiedung waren. Auch sollten einige Unwahrheiten, die im Umlauf sind und leider zu oft ungeprüft weiterverbreitet werden, richtiggestellt werden:

- Das Gesetz schwäche die Prostituierten. Das Gegenteil ist der Fall: Es schützt sie, denn sie befinden sich nicht mehr in der Illegalität, ihnen stehen mehr Rechte zu und sie haben nichts mehr von den Polizeibehörden zu befürchten.
- Die Prostitution finde nun im Verborgenen statt. Tatsächlich aber war es der Straftatbestand des „Öffentlichen Anbietens sexueller Handlungen“, der die Prostituierten misstrauisch gegenüber der Polizei werden ließ und sie dazu veranlasste, an abgelegenen Orten zu arbeiten. Außerdem interessierte sich damals außer unseren Vereinen niemand für die Folgen für die Prostituierten. Jetzt, da die Käufer und nicht mehr die Prostituierten selbst belangt werden, scheinen alle über deren Schicksal besorgt zu sein. Das ist schön und gut, aber meist unaufrichtig. Schließlich hat sich genau wie bei der Entwicklung aller gesellschaftlichen Bereiche auch das Angebot an Prostitution im Internet enorm ausgeweitet, und das schon lange vor dem Gesetz von 2016. Es ist für jedermann einfach, die entsprechenden Anzeigen zu finden. Und ob im Internet, auf der Straße oder in Hotels – die Vereine können die Prostituierten genauso leicht finden, wie die Kunden das können.
- Käufer von Prostituierten seien gewalttätiger. In der Prostitution gibt es Gewalt, daran ändert sich leider auch mit dem Gesetz nichts. Allerdings befinden sich die Freier heute in der Illegalität und eine Gewalttat gegenüber einer Prostituierten stellt einen erschwerenden Umstand dar. Die Käufer haben also ein Interesse daran, sich zurückzuhalten, und das tun sie auch. Unser Verein fragt die Prostituierten, die wir treffen, regelmäßig, ob sie seit der Verabschiedung des Gesetzes einen Anstieg der Gewalt feststellen, und ihre Antwort lautet immer, es sei nicht mehr als vorher.

Erinnern wir uns daran, dass Ende 2019 eine Klage beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte erhoben wurde, mit der das französische Gesetz und insbesondere die Kriminalisierung der Freier angefochten wurde.

Der EGMR verkündete am 25. Juli sein Urteil und kam zu dem Schluss:

- dass das Verbot des Kaufs von sexuellen Dienstleistungen Teil eines schlüssigen Gesamtkonzepts des Gesetzes von 2016 sei, das gleichzeitig Prostituierte entkriminalisiere und ihnen Alternativen anbiete;
- dass die gleichzeitige Entkriminalisierung der Prostituierten und die Kriminalisierung der Freier es Ersteren ermögliche, im Falle von Gewalt den Freier anzuzeigen, da dieser nun die Verantwortung trage, und das Gesetz somit das Machtverhältnis umkehre;
- dass das Gesetz das Ergebnis eines demokratischen Prozesses zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen sei;
- dass nichts darauf hindeute, dass die angeblichen negativen Auswirkungen auf die Gesundheit und Sicherheit von in der Prostitution tätigen Personen Folgen des Gesetzes seien; vielmehr seien sie Bestandteil des Prostitutionswesens und hätten im Übrigen auch schon vor dem Gesetz bestanden. Zudem habe das Gesetz die gesundheitlichen und die Sicherheitsaspekte mit einbezogen.

Der Gerichtshof hat also einstimmig – was äußerst selten vorkommt – bestätigt, dass das Gesetz mit der Europäischen Menschenrechtskonvention vereinbar ist.

Unserem Verein ist es durchaus bewusst, dass einige Menschen ihr Recht einfordern, in der Prostitution tätig sein zu dürfen. Aber die Frage, die wir uns stellen müssen, wenn wir im Bereich der Prostitution gesetzgeberisch tätig werden, ist, in welcher Gesellschaft wir leben wollen:

Eine Gesellschaft, in der weiterhin die Sexualität von Männern den Rahmen vorgibt, in der nach wie vor das antiquierte Recht gilt, nach dem Männer gegen Geld jederzeit Zugang zu den Körpern von Frauen, Männern oder Kindern haben können, was automatisch zu Menschenhandel führt?

Stattdessen haben wir uns dafür entschieden, ein fortschrittliches Gesellschaftsmodell anzustreben, das fern von jeglichem Moralismus die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen und Männern zum Ziel hat, sowie die Möglichkeit, eine wirklich freie Sexualität zu leben – frei von jeglicher Form des Zwangs, einschließlich eines wirtschaftlichen Zwangs –, und bei dem der gegenseitige Wunsch die Grundlage für gleichberechtigte Sexualität ist. Eine Gesellschaft schließlich, die jede Form von Gewalt gegen Frauen bekämpft.

Sekretariat des Ausschusses  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend



Deutscher Bundestag

---

## Ausschussdrucksache 20(13)123i

---

angeforderte 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**

**Dr. Margarete Gräfin von Galen**

Galen Rechtsanwälte, Fachanwältin für Strafrecht

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Dr. Margarete Gräfin von Galen  
Fachanwältin für Strafrecht  
galen@galen.de

Kilian Schaefer  
Fachanwalt für Strafrecht  
schaefer@galen.de

Luisa Spiller\*  
spiller@galen.de

Dr. Marie Vaudlet\*  
vaudlet@galen.de

Maximilian Frischmuth\*\*  
frischmuth@galen.de

Mommsenstraße 45  
D-10629 Berlin  
Tel +49 30 31 01 82-0  
Fax +49 30 31 01 82-20  
info@galen.de  
www.galen.de

18. September 2024 G/si

**Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU  
„Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden -  
Sexkauf bestrafen“, BT-Drs. 20/10384  
Öffentliche Anhörung am 23.09.2024**

Zum vorbezeichneten Antrag nehme ich wie folgt Stellung:

**1. Einleitung**

Im Antrag der Fraktion der CDU/CSU werden Missstände und Grausamkeiten im Zusammenhang mit der Ausübung und der Organisation von Prostitution beschrieben, die selbstverständlich im Rahmen des staatlichen Gewaltmonopols zu bekämpfen sind. Selbst wenn Zweifel an den im Antrag angegebenen Zahlen bestehen müssen (es werden keine Quellen genannt) - jedes einzelne Opfer von Menschenhandel, Zwangsprostitution, Gewalt, Ausbeutung oder Zuhälterei ist eines zu viel. Gegen die Täter ist vorzugehen und hierfür hat der Gesetzgeber Verwaltung, Polizei und Strafverfolgungsbehörden mit einem umfangreichen Regelwerk ausgestattet. Durch die Einführung des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG) wurde eine differenzierte gewerberechtliche Überwachung eingeführt. Zwang und Ausbeutung in der Prostitution stehen als Menschenhandel (§ 232 StGB), Zwangsprostitution (§ 232a StGB), Zuhälterei (§ 181a StGB)

\*angestellte Rechtsanwältin

\*\*angestellter Rechtsanwalt

sowie Ausbeutung (§ 180a StGB) unter Strafandrohung. Wenn es dennoch, wie im Antrag behauptet wird, in einer „*hohe(n) sechsstellige(n) Zahl*“ (der Antrag teilt nicht mit in welchem Zeitraum) zu Verstößen gegen diese Vorschriften käme, hätten wir in Deutschland ein ganz erhebliches Vollzugsdefizit. Es fällt schwer, den Ausführungen im vorliegenden Antrag Glauben zu schenken, wonach Polizei, Strafverfolgungsbehörden und Verwaltung zusehen, während an nahezu einer Million Frauen schwerste Straftaten begangen werden. Dagegen etwas zu tun, wäre Aufgabe der Länder, die für die Erledigung der Aufgaben von Verwaltung, Polizei und Strafverfolgungsbehörden zuständig sind. Der mit dem Antrag angesprochene Bundesgesetzgeber hat einen umfassenden Schutz für die in der Prostitution tätigen Menschen eingerichtet. Wenn es Missstände gibt, müssen die Länder mehr Mittel für den Vollzug der bestehenden Gesetze bereitstellen. Der Bundesgesetzgeber ist nicht der richtige Adressat, zumal ein Verbot der Prostitution verfassungswidrig wäre (s.u. 2.a. und 2.b.).

## 2. Zu den einzelnen Forderungen

### a. Forderungen 1. und 3. – Verbot der Prostitution

Mit dem Antrag fordert die CDU/CSU Fraktion den Kauf sexueller Dienstleistungen unter Strafe zu stellen und sämtliche Formen der Organisation von Prostitution zu verbieten. Offenbar hat die Fraktion der CDU/CSU bei diesen Forderungen übersehen, dass das deutsche Grundgesetz die Freiheit der Berufswahl in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG vorsieht. Dieses Grundrecht kann nicht durch ein Gesetz abgeschafft werden. Seit Inkrafttreten des ProstG ist anerkannt, dass Prostitution nicht sittenwidrig ist und die Tätigkeit den Schutz von Art. 12 GG genießt (vgl. BVerfG, Beschluss v. 28.04.2009 -1 BvR 224/07). Danach kann der Gesetzgeber zwar gem. Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG die *Berufsausübung* regeln. Ein vollständiges Verbot, dem Beruf der Prostitution nachzugehen, ist verfassungsrechtlich jedoch nicht möglich. Das gleiche gilt für das angestrebte Verbot, ein Prostitutionsgewerbe, § 2 Abs. 3 ProstSchG, zu betreiben (vgl. zur Grundrechtsrelevanz v. Galen ProstSchG/*Valteniner* Rn. 3 zu § 17). Die zentrale Forderung der CDU/CSU – „*Sexkauf bestrafen*“ ist somit verfassungswidrig.

### b. Forderung 4.

Die Fraktion der CDU/CSU fordert, die Strafbarkeit von Zuhälterei, Ausbeutung von Prostituierten und Menschenhandel „*wirksam zu gewährleisten*“, ohne ansatzweise zu erläutern, wo sie bei der geltenden Rechtslage ein Gewährleistungsdefizit sieht. Die – in vergangenen Legislaturperioden unter Regierungsbeteiligung der CDU/CSU – immer weiter ausgefeilten Straftatbestände des Menschhandels, Zwangsprostitution, Zuhälterei und Ausbeutung von Prostituierten lassen kein Gewährleistungsdefizit erkennen.

Soweit die Fraktion darüber hinaus ein „*umfassende(s) strafbewehrte(s) Verbot, aus der Prostitution einer anderen Person vorsätzlich eigenen Nutzen zu ziehen*“ fordert, verlässt sie erneut den verfassungsrechtlichen Rahmen. Wer aus der Prostitution anderer einen Nutzen zieht, übt einen Beruf im Sinne von Art. 12 GG aus.

Den Begriff des Berufs hat das Bundesverfassungsgericht wie folgt beschrieben:

*„Unter Beruf ist ... jede auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage zu verstehen (vgl. BVerfGE 141, 121 <130 f.>; 155, 238 <276>). Der Schutz dieses Grundrechts ist umfassend angelegt, wie die ausdrückliche Erwähnung von Berufswahl, Wahl von Ausbildungsstätte und Arbeitsplatz und Berufsausübung zeigt (vgl. BVerfGE 113, 29 <48>). Umfasst ist nicht nur die Entscheidung über den Eintritt in den Beruf, sondern auch darüber, ob und wie lange der einmal ergriffene Beruf fortgesetzt werden soll (vgl. BVerfGE 44, 105 <117> m.w.N.). Neben der Entscheidung für eine konkrete Beschäftigung in dem gewählten Beruf ist auch der Wille der Einzelnen geschützt, einen Arbeitsplatz beizubehalten oder ihn aufzugeben. Das Grundrecht entfaltet seinen Schutz gegen alle staatlichen Maßnahmen, die diese Wahlfreiheit beschränken (vgl. BVerfGE 96, 152 <163>) und etwa zur Aufgabe eines bestimmten Arbeitsplatzes zwingen (vgl. BVerfGE 149, 126 <141 Rn. 38> m.w.N.).“ (BVerfG, Beschluss v. 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21, Rn. 246)*

Die Organisation von Prostitution zum Gelderwerb ist von diesem Berufsbegriff eindeutig erfasst. Solange es nicht zu strafbarer Ausbeutung oder anderen unter Strafe stehenden Verhaltensweisen kommt, ist der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes verfassungsrechtlich geschützt. Das geforderte Verbot, aus der Prostitution anderer Nutzen zu ziehen, wäre verfassungswidrig.

### **c. Forderungen 5. bis 11.**

Die Forderungen Ziffer 5. bis 11. befassen sich mit Hilfsangeboten sowie Aufklärungs- und Präventionsarbeit. Forderungen, die nicht-staatlichen Beratungsangebote zu fördern und besser auszustatten, wird sich niemand entgegenstellen. Allerdings dürften die geforderten Maßnahmen weitgehend in die Kompetenzen der Länder fallen, sodass fraglich ist, was der Bundesgesetzgeber hier leisten soll.

Im Übrigen ist auch hier an die Berufsfreiheit der Prostituierten zu erinnern. Nach dem Inhalt des Antrags soll sich die staatliche Unterstützung von Beratungsstellen offenbar weitgehend auf die Ausstiegsberatung beschränken. Eine solche einseitige staatliche Förderung würde dem Gleichbehandlungsgrundsatz widersprechen. Auch Frauen, die selbstbestimmt in der Prostitution arbeiten und nicht aussteigen wollen, sollte Beratung durch staatlich geförderte Stellen nicht verweigert werden.

**d. Forderungen 12. bis 14.**

Darüber hinaus fordert die Fraktion Schulungen und Aufklärungsarbeit bei Polizei, Staatsanwaltschaften, Gerichten und Behörden zum Umgang mit Opfern von Menschenhandel und Zwangsprostitution. Diese Forderung ist zu unterstützen, sofern sie generell auf den Umgang mit Frauen erstreckt wird, die Opfer von Gewaltdelikten, einschließlich sexueller Übergriffe, geworden sind.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob Schulungen ausreichend sind. Deutschland hat insofern ein Problem, als die Justiz finanziell zu schlecht ausgestattet ist. Dieses Defizit wird seit 2022 im jährlichen Rechtsstaatsbericht der Europäischen Kommission gerügt. Auch dies betrifft jedoch Ausgaben der Länder und es ist nicht ersichtlich, wie die Bundesregierung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel des Bundes Ausgaben tätigen könnte, die strukturell zur Kompetenz der Länder gehören. Das Gleiche gilt für die Forderung nach einer effektiven und regelmäßigen Kontrolle von „*prostitutionsanfälligen Orten*“ und einschlägigen Plattformen, die ebenfalls durch die Polizei und die Verwaltungen der Länder zu gewährleisten ist.

Berlin, den 18.09.2024

Dr. von Galen  
Rechtsanwältin



---

**Ausschussdrucksache 20(13)123j**

---

angeforderte 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**

**Gerhard Schönborn**

Neustart e. V. – Christliche Lebenshilfe

Gerhard Schönborn, Vorsitzender



Neustart e.V. Kurfürstenstraße 133 10785 Berlin

Deutscher Bundestag  
**Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**  
Frau Vorsitzende Ulrike Bahr, MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Berlin, 18.09.2024

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU „**Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden – Sexkauf bestrafen**“ (BT-Drs. 20/10384)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend,

vielen Dank für die Möglichkeit einer schriftlichen sowie mündlichen Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zu dem Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion „Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden – Sexkauf bestrafen“.

Hierzu nehmen wir wie folgt Stellung:

### **Neustart e.V.**

Der Verein Neustart e.V. engagiert sich seit 17 Jahren für Frauen in der Prostitution<sup>1</sup>, macht aufsuchende Sozialarbeit an einem Straßenstrich in Berlin sowie in Berliner Bordellen. Wir beraten und begleiten Frauen in der Prostitution, die Unterstützung benötigen, sowie Frauen, die aus der Prostitution aussteigen wollen. Wir haben eine Ausstiegswohnung für drei Frauen. Dieses Ausstiegsprojekt wurde im August 2021 als

---

<sup>1</sup> Bei den in der Prostitution tätigen Personen handelt es sich zu 90 bis 95% um Frauen. In unserer Arbeit haben wir es ausschließlich mit Frauen und Transfrauen zu tun. Deshalb fokussieren wir uns in unserer Stellungnahme ausschließlich auf diese Gruppe und sprechen durchgehend von Frauen. Aussagen zu männlicher Prostitution können wir nicht tätigen.

**NEUSTART e.V.** Kurfürstenstraße 133, 10785 Berlin – [info@neustart-ev.de](mailto:info@neustart-ev.de) – [www.neustart-ev.de](http://www.neustart-ev.de)

Der Verein ist im Vereinsregister des Amtsgerichts Charlottenburg unter der Nr. VR27075B eingetragen.

Er ist vom Finanzamt für Körperschaften I in Berlin-Charlottenburg als gemeinnützig anerkannt.

Neustart e.V. ist Mitglied im **Diakonischen Werk Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz e.V. (DWBO)**, beim **Bundesverband Nordisches Modell (BNM)** sowie bei **Gemeinsam gegen Menschenhandel e.V. (GGMH)**.

eines von fünf Modellprojekten des BMFSFJ gestartet und endete im Juli 2024. Seit August wird es mit Unterstützung des Senats von Berlin weitergeführt.

Wir arbeiten vor allem mit deutschen drogenabhängigen Frauen, die durch Prostitution ihre Sucht finanzieren (Beschaffungsprostitution), sowie Frauen aus ost- und südost-europäischen Ländern (insbesondere Bulgarien), die mit Prostitution ihr Überleben und das ihrer Familien in Deutschland oder in den Herkunftsländern sichern. Beide Gruppen sind häufig von Wohnungs- und Obdachlosigkeit betroffen. Außerdem haben wir sowohl am Straßenstrich als auch in den Bordellen mit Frauen zu tun, die zur Prostitution genötigt oder gezwungen werden.

In unser Kontaktcafé am Straßenstrich kommen pro Schicht zwischen 15 und 25 Frauen, die in der Prostitution tätig sind. Wir haben an mehreren Tagen nachmittags und abends zwei bis drei Stunden geöffnet. Im vergangenen Jahr hatten wir über 1.600 gezählte Besucherinnen. Ins Café kommen v.a. deutsche drogenabhängige Frauen, Frauen aus Bulgarien, Rumänien und anderen osteuropäischen Ländern.

Auf dem Straßenstrich haben wir 2023 32 Einsätze durchgeführt (2022: 29) und dabei 429 Gespräche (2022: 409) geführt – überwiegend mit Frauen aus Ungarn.

In den Bordellen treffen wir v.a. auf rumänische, bulgarische und (seit dem Überfall Russlands auf die Ukraine) geflüchtete ukrainische Frauen. Die Zahl der (angemeldeten) ukrainischen Frauen hat sich in Berlin innerhalb von nicht einmal zwei Jahren versiebenfacht (Feb. 2022: 24; Feb. 2023: 139; Sept. 2023: 178), in Berlin sind Frauen mit ukrainischer Staatsangehörigkeit inzwischen die drittgrößte Gruppe in der Prostitution nach deutschen und rumänischen Staatsangehörigen. In immer mehr Bordellen stoßen wir auf ukrainische Frauen. Wir wissen von zahlreichen Prostitutionsbetrieben, in denen fast ausschließlich ukrainische Frauen tätig sind, fast alle sind seit Februar 2022 nach Deutschland geflüchtet.

Insgesamt hatten wir im letzten Jahr Kontakt zu etwa 150 bis 200 Frauen in der Prostitution, darunter etwa 15 bis 20 Transfrauen.

Wir haben also einen guten Einblick in das Prostitutionsmilieu in Berlin. Außerdem stehen wir in engem Austausch mit Fachberatungsstellen aus anderen Bundesländern und können deren Erfahrungen mitberücksichtigen.

## **Positionierung für das Gleichstellungsmodell (Nordisches Modell)**

Im Laufe der Jahre sind wir zu der Überzeugung gekommen, dass weder das Prostitutionsgesetz (ProstG) von 2001 noch das im Juli 2017 in Kraft getretene Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) die Frauen vor Ausbeutung, Gewalt und Zuhälterei schützen kann und die derzeitige Gesetzgebung in keiner Weise zu einer Verbesserung der Situation der Frauen geführt hat. Im Gegenteil: Das ProstG konnte nicht verhindern, dass die bereits bestehenden menschenverachtenden Zustände sich noch weiter verschlechtert haben. Es hat eine zunehmende Verelendung stattgefunden, die nach wie vor anhält. Die Intention der Gesetzgebung von 2001, die Prostitution aus dem Dunkelfeld in einen regulierten Bereich zu bringen, den Prostituierten mehr Sicherheit und sichere Arbeitsplätze zu verschaffen, ist gescheitert. Auch die Hoffnungen in das Prostituiertenschutzgesetz haben sich nicht erfüllt. Nur ein geringer Teil der in der Prostitution tätigen Menschen ist angemeldet. Selbst die entsprechend ProstSchG Angemeldeten haben meist keine Krankenversicherung und verfügen über keine eigene Wohnung oder ein eigenes Zimmer. 12,1 Prozent der ermittelten Opfer von Menschenhandel im Jahr 2023 waren entsprechend ProstSchG angemeldet (2022 16,4%).<sup>2</sup>

Aus diesem Grund befürworten wir das sog. Nordische Modell/Gleichstellungsmodell, das sich auf folgende vier Maßnahmen stützt:

- Entkriminalisierung der in der Prostitution tätigen Menschen (keine Bußgelder oder Strafen, keine Sperrbezirke, keine Gesetze, die sich explizit gegen die in der Prostitution tätigen Menschen richten)
- Beratungsangebote und Ausstiegshilfen
- Präventions- und Aufklärungsmaßnahmen
- eine allgemeine Freierstrafbarkeit („Sexkaufverbot“) sowie Bestrafung aller Profiteure (Bordellbetreiber, Zuhälter etc.).

Wir sind uns im Klaren, dass eine solche Gesetzgebung wie in Schweden, Frankreich, Kanada, Israel und weiteren europäischen Staaten das Problem Prostitution nicht

---

<sup>2</sup> [www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Menschenhandel/menschenhandel\\_node.html](http://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Menschenhandel/menschenhandel_node.html)

vollständig beseitigen kann. Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile, sehen wir aber in einer solchen Gesetzgebung die einzige Möglichkeit, langfristig positive Veränderungen zu bewirken (Bewusstseinswandel, Schutz vor Einstieg in die Prostitution, Hilfe für Menschen in der Prostitution, Möglichkeiten zum Ausstieg, vereinfachte Strafverfolgung).

Nachfolgend wollen wir auf Grundlage der Erkenntnisse aus unserer langjährigen Tätigkeit noch auf einige Argumente und Gegenargumente zu dieser Gesetzgebung eingehen:

## **Erfahrungen aus der Corona-Pandemie**

Es wird allgemein behauptet, dass durch das Verbot der Prostitution während der Zeit der Corona-Pandemie deutlich geworden sei, welche Auswirkungen Verbote haben. Dabei wird bewusst und pauschalisierend nicht zwischen einem Prostitutions- und einem Sexkaufverbot unterschieden. In Hamburg konnten Personen, die während des ersten Lockdowns weiterhin der Prostitution nachgingen („Erbringung sexueller Dienstleistungen“) bereits beim Erstverstoß mit einem Bußgeld in Höhe von 5.000 Euro belegt werden, im Wiederholungsfall mit 25.000 Euro. Sexkäufer konnten nur wegen „Nichtbeachtung des Abstandsgebotes“ mit 150 Euro belangt werden. Dieses Verbot war ausschließlich ein Prostitutionsverbot, das sich gegen die in der Prostitution Tätigen richtete und dazu führte, dass Frauen, die der Prostitution weiterhin nachgehen mussten, um zu überleben, in die Illegalität gedrängt wurden – nicht aber die Sexkäufer.

In Berlin gab es nur zu Beginn des ersten Lockdowns kurzzeitig Bußgelder, wenn die Prostitution weiter ausgeübt wurde. Ab November 2020 wurden Bußgelder von 1.000 bis zu 10.000 Euro nur noch gegen den Weiterbetrieb von Bordellen angedroht sowie für „inanspruchnehmende Personen“. Sexkäufer/Freier konnten mit einem Bußgeld in Höhe von 250 bis zu 5.000 Euro rechnen. Es gab zwar ein Prostitutionsverbot, dieses richtete sich aber nicht gegen die in der Prostitution tätigen Menschen. Genau für eine solche Regelung, die sich an das Sexkaufverbot des Nordischen Modells anlehnt, hatten wir uns zusammen mit der Ortsgruppe Berlin von SISTERS - für den Ausstieg aus der Prostitution e.V. und dem Netzwerk Ella, das aus aktiven und ehemaligen Prostituierten besteht, gegenüber dem Senat von Berlin eingesetzt. In Berlin gab es also ab November 2020 faktisch ein Sexkaufverbot. Berlin war das einzige Bundesland mit einer solchen Regelung.

Für unsere Tätigkeit hatte diese Regelung enorme Vorteile: Wir konnten die Frauen, auch wenn sie weiterhin in der Prostitution tätig waren, mit unseren Unterstützungsangeboten erreichen. Wir haben in den Jahren 2020 und 2021 Woche für Woche rund 40 bis 50 Frauen mit Kleidung und Hygieneartikeln, Lebensmitteln und Lebensmittelkarten versorgt, sie beraten und zu Behörden, Ärztinnen/Ärzten und Ämtern begleitet. Auch Kondome haben wir weiterhin ausgegeben. Es ist also nichtzutreffend, wenn behauptet wird, dass bei einem Sexkaufverbot die Frauen sich verstecken müssten und durch Fachberatungsstellen und Hilfseinrichtungen nicht mehr erreicht würden.

## **Gewalt**

Gewalt ist in der Prostitution allgegenwärtig. Im Laufe unserer Tätigkeit haben uns unzählige Berichte von Frauen über verbale und tatsächliche Gewalt erreicht. Die wohl häufigste Form von sexueller Gewalt war das Nichteinhalten von Vereinbarungen: Immer wieder versuchen Männer übergriffig zu werden, den Frauen Sexpraktiken aufzuzwingen, die nicht vereinbart waren. Diese Gewalt beginnt bei der Nicht-Benutzung von Kondomen und reicht bis zu (Fessel-)Praktiken, bei denen die Männer ihre Gewaltfantasien und das in Pornos Gesehene ausleben wollen. Auch Vergewaltigungen von Frauen gehören zu den gängigen Formen der Gewalt an der Straße. Denn wenn Sex käuflich ist, ist die Vergewaltigung von Prostituierten in den Augen dieser Männer lediglich ein „Vorenthalten einer Bezahlung von Dienstleistungen“, also nach dem Verständnis vieler Freier bestenfalls Diebstahl. Manche Männer vertreten sogar den Standpunkt, dass eine prostituierte Frau per se nicht vergewaltigt werden kann.

Wenn es um Argumente gegen das Nordische Modell geht, wird wiederholt eine Studie über die Auswirkungen des Nordischen Modells in Nordirland<sup>3</sup> herangezogen und betont, dass „Straftaten wie Bedrohung und Belästigung, das Verweigern von Bezahlung oder das Drängen auf ungeschützten Geschlechtsverkehr“ seit der Einführung des Nordischen Modells 2015 „stark zugenommen“ hätten, teilweise „um mehrere hundert Prozent“<sup>4</sup>. Ein Blick in diese Studie macht allerdings deutlich, um welche Größenordnung es sich dabei handelt. Es geht beispielsweise bei Angriffen um einen Anstieg von drei auf 13 Fälle oder

---

<sup>3</sup> „A Review of the Criminalisation of the Payment for Sexual Services in Northern Ireland“, September 2019

<sup>4</sup> „Warum sich die Diakonie Deutschland gegen ein Sexkaufverbot einsetzt“ ([https://www.diakonie.de/diakonie\\_de/user\\_upload/diakonie.de/PDFs/Publikationen/Diakonie\\_Broschuere\\_DIN\\_A5\\_AufDenPunktgebracht-Sexkaufverbot-weiss.pdf](https://www.diakonie.de/diakonie_de/user_upload/diakonie.de/PDFs/Publikationen/Diakonie_Broschuere_DIN_A5_AufDenPunktgebracht-Sexkaufverbot-weiss.pdf)); Oder: „Gemeinsame Stellungnahme“ von Deutsche Aidshilfe, Deutscher Frauenrat u.a. ([https://www.aidshilfe.de/sites/default/files/documents/2019\\_sexkaufverbot\\_gemeinsame\\_position.pdf](https://www.aidshilfe.de/sites/default/files/documents/2019_sexkaufverbot_gemeinsame_position.pdf))

bei Bedrohungen von zehn auf 42 Fälle. Natürlich ist jede Gewalttat eine zu viel. Dennoch muss schlicht festgehalten werden: An einer Straße in Berlin, dem Straßenstrich Kurfürstenstraße, findet ein Vielfaches an Vergewaltigungen und Schlägen, Nötigungen und Bedrohungen statt. „Wir haben regelmäßig Fälle, wo Frauen von Freiern Gewalt erfahren, oder vergewaltigt werden“, berichtete 2019 die damalige stellvertretende ärztliche Leiterin der Gewaltschutzambulanz der Charité, Saskia Etzold. Immer wieder würden Frauen vom Kurfürstenstrich zur Gewaltschutzambulanz gebracht mit Mittelgesichtsbrüchen oder Würgemalen.<sup>5</sup>

Leider gehört das in dem Bericht aus Nordirland besonders erwähnte „Drängen auf ungeschützten Geschlechtsverkehr“ zum Alltag aller Frauen am Straßenstrich. Viele der Männer, die zum Straßenstrich kommen, fragen trotz des bestehenden Verbotes nach Sex ohne Kondom, so dass vor allem Frauen, die von Zuhältern zur Prostitution gezwungen werden, Sex ohne Kondom von vornherein als Option anbieten müssen, weil die Zuhälter sich keinen Euro entgehen lassen wollen. Auch die Frauen, die zunächst auf Sex mit Kondom bestehen, sind dann doch dazu bereit, wenn sie erste Entzugserscheinungen haben und nicht wissen, wie sie ihre nächste Dosis Heroin oder Crystal Meth finanzieren sollen. Schließlich sind die meisten Freier „bereit“, dann zehn Euro drauf zu legen.

## **Arbeitsrechte**

Es wird von den Befürworterinnen und Befürwortern der Prostitution gesagt, „Sexarbeit ist Arbeit“. Wenn dieser Anspruch an Prostitution angelegt wird, warum engagieren sich diese Aktivistinnen und Verbände dann nicht für Arbeitsrechte, wie sie in jeder Branche üblich sind? - Weil die Realität im Prostitutionsmilieu keine Arbeitsrechte vorsieht! Das Prostitutionsgewerbe funktioniert nur, wenn die in der Prostitution tätigen Menschen als Selbstständige arbeiten und ihnen praktisch jede Form von Arbeitsrechten vorenthalten bleibt. Es gibt keinen Mindestlohn und keine Nacht- oder Feiertagszuschläge, keine geregelten Wochen- oder Monatsarbeitszeiten. Es gibt keinen gesetzlichen Urlaubsanspruch, keinen Lohn im Krankheitsfall und keinen Mutterschutz. In der Realität sieht es sogar so aus, dass sie bei Krankheit zur Kasse „gebeten“ werden. Denn wenn sie in den Bordellen oder Laufhäusern aus Krankheitsgründen nicht arbeiten können, „sammeln“ sie Schulden an, denn das Zimmer muss natürlich weiterbezahlt werden. Es kann sich also keine Frau wirklich leisten, krank zu sein, selbst wenn sie große Schmerzen hat. Wir

---

<sup>5</sup> <https://www.morgenpost.de/berlin/article226260507/Prostitution-in-Berlin-Strassenstrich-Kurfuerstenstrasse-Sex-Box-Verrichtungsbox-unter-U2.html>

hatten kürzlich den Fall einer Frau, die aus der Prostitution aussteigen wollte, der Bordellbetreiber jedoch darauf beharrte, dass sie erst einmal ihre angeblich angelauten „Schulden“ abarbeiten müsse, bevor sie aus dem Bordell ausziehen könne.

## **Schwangerschaft**

Besonders drastisch erleben wir diesen Umstand, dass das deutsche Arbeitsrecht in der Prostitution keine Anwendung findet, bei schwangeren Frauen. Im Prostituiertenschutzgesetz steht zwar, dass Schwangere sich nicht entsprechend dem ProstSchG anmelden können, es gibt aber keine Vorschriften über den Umgang mit Schwangeren in der Prostitution und auch keinerlei niedrigschwelligen Hilfen für Schwangere, die aussteigen wollen.

Da es keinen Mutterschutz gibt und auch das Beschäftigungsverbot nach der Geburt auf sie als quasi Selbständige nicht zutrifft, sind Schwangere weiterhin in der Prostitution tätig. Bei uns am Straßenstrich stehen die schwangeren Frauen meist bis zum 9. Monat an der Straße. Wenn die Wehen einsetzen oder die Fruchtblase platzt, lassen sie sich mit einem Taxi oder einem Krankenwagen ins nächste Krankenhaus bringen. Nach der Entbindung kehren sie meist ohne große Unterbrechung in die Prostitution zurück.

Vor ein paar Jahren hatten wir den Fall, dass eine obdachlose Frau aus dem Baltikum mit Schmerzen ins Krankenhaus gebracht wurde. Am Montagmorgen um 8.55 Uhr brachte sie einen Jungen zur Welt. Um 13.00 Uhr – vier Stunden nach der Geburt – stand sie wieder am Straßenstrich, um Geld zu verdienen. Weil sie keinen Anspruch auf einen Platz in einem Mutter-Kind-Haus hatte, wurde der Junge in eine Pflegefamilie gegeben. Die Frau lebt weiterhin überwiegend auf der Straße und lebt von der Prostitution. Dies ist ein besonders drastischer, aber durchaus nicht ungewöhnlicher Vorgang.

## **Abgrenzung zwischen Armutsprostitution und Menschenhandel**

Es wird immer wieder betont, dass zwischen Menschenhandel und „legaler und damit freiwilliger Prostitution“ unterschieden werden müsse. Stimmt. Eine Vermischung von Prostitution und Menschenhandel ist nicht hilfreich. Aber genauso wenig eine Gleichsetzung von „legaler Prostitution“ mit quasi „Freiwilligkeit“ – was auch immer darunter zu verstehen ist. Denn der größte Teil der Menschen in der Prostitution prostituiert sich aus einer Not heraus. Die meisten Prostituierten sind durch eine Not in die Prostitution gekommen und verschiedensten Zwängen unterlegen. Sie brauchen das Geld, um zu überleben oder um das Überleben ihrer Familie im Herkunftsland zu ermöglichen. Manchmal wird zur

Sicherstellung des Geldes auch noch ein Cousin mitgeschickt, der dafür sorgt, dass regelmäßig Geld nach Bulgarien, Rumänien oder Ungarn transferiert wird. Und viele kommen in die Prostitution, um ihre Drogensucht zu finanzieren. Oder bleiben in der Prostitution, weil sie dort drogenabhängig geworden sind.

Die Abgrenzung zwischen Menschenhandel und Prostitution ist ein sehr theoretisches Unterfangen. Denn der Menschenhandel findet in den meisten Fällen in den bestehenden legalen Strukturen statt: im Bereich der Escort-Agenturen, in angemeldeten Wohnungsbordellen, in stadtbekanntem Laufhäusern oder am Straßenstrich. Am Straßenstrich stehen die von Zuhältern kontrollierten ungarischen oder rumänischen Frauen direkt neben den Armut Prostituierten und Drogenabhängigen. Ein Sexkäufer kann in den meisten Fällen nicht unterscheiden, ob eine Frau sich aus einer Not heraus prostituiert oder dazu gezwungen wird. Er nimmt billigend in Kauf, eine Frau, die gezwungen wird, zu vergewaltigen. Am Straßenstrich sind die Übergänge von Armut, Nötigung und Zwang fließend.

Aus diesen und weiteren Gründen lehnen wir die derzeitige Gesetzgebung als unwirksam ab, Menschen in der Prostitution zu schützen, und befürworten stattdessen eine Gesetzgebung, die sich am Nordischen Modell orientiert. Deshalb unterstützen wir ausdrücklich den Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion „Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden – Sexkauf bestrafen“ (BT-Drs. 20/10384).

Sekretariat des Ausschusses  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend



Deutscher Bundestag

---

## Ausschussdrucksache 20(13)123k

---

angeforderte 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**

**Alexander Dierselhuis**

Polizeipräsident in Duisburg



## Schriftliche Stellungnahme zu BT-Drs. 20/10384

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Menschenunwürdige Zustände in der Prostitution beenden – Sexkauf bestrafen

Öffentliche Anhörung des Familienausschusses am Montag, den 23. September 2024

Verfasser: Alexander Dierselhuis<sup>1</sup>

### Vorbemerkung:

Die Stellungnahme soll einen Einblick in die Herausforderungen der Bekämpfung von Zwangsprostitution für die Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaft und Polizei), mögliche Lösungsansätze und prognostische Auswirkungen der Einführung eines Sexkaufverbotes auf die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden liefern.

Die Betrachtung der kommunalen Kontrollaufgaben in diesem Bereich sowie etwaige gesellschaftspolitische Auswirkungen sind ausdrücklich nicht Gegenstand dieser Stellungnahme.

### 1. Ausgangslage

Zum Jahresende 2023 wurden seitens des Statistischen Bundesamtes 30.636 angemeldete Prostituierte sowie 2.312 gemeldete Prostitutionsgewerbe in Deutschland registriert. Von diesen angemeldeten – d. h. legalen – Prostituierten hat lediglich rund ein Fünftel die deutsche Staatsangehörigkeit. Von den verbleibenden 25.244 nicht-deutschen Prostituierten nehmen rumänische und bulgarische Staatsangehörige die vorderen Plätze ein.<sup>2</sup>

Hierbei handelt es sich jedoch lediglich um den gemeldeten und damit legalen Bereich. Die Dunkelziffer, also die Anzahl der tatsächlich in Deutschland tätigen Prostituierten, dürfte weitaus höher liegen, ist jedoch kaum verifizierbar. Schätzungen liegen bei ca. 250.000 Prostituierten.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Zur Person: Alexander Dierselhuis war von 2011-2018 Staatsanwalt in Düsseldorf u.a. für Organisierte Kriminalität inkl. Menschenhandel, von 2018-2019 Geschäftsführer der Regierungskommission "Mehr Sicherheit für Nordrhein-Westfalen" (sogenannte „Bosbach-Kommission“), von 2019-2022 Polizeipräsident in Oberhausen und ist seit 2022 Polizeipräsident in Duisburg.

<sup>2</sup> DESTATIS – Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 271 vom 12.07.2024.

<sup>3</sup> BT-Drs. 20/10384 vom 20.02.2024.

Im Jahr 2023 wurden bundesweit 299 Ermittlungsverfahren im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung abgeschlossen. Dabei wurden 406 Opfer ermittelt, wovon 94,8% weiblich waren.<sup>4</sup> Auch hierbei findet das Dunkelfeld naturgemäß keine Berücksichtigung.

Wie viele Personen in Deutschland tatsächlich durch kriminelle Machenschaften wie Täuschung, Zwang und physische und bzw. oder psychische Gewalt in die Prostitution gelangen, beziehungsweise in ihr gegen ihren Willen festgehalten werden, ist schwer einzuschätzen. Nach meinen subjektiven Erfahrungen dürfte hier jedoch ein extrem großes Dunkelfeld vorliegen.

## **2. Herausforderungen in der Bekämpfung der Zwangsprostitution bei aktueller Gesetzeslage**

Nach Anpassung der deutschen Gesetzgebung ist die Prostitution nach aktueller Rechtslage legal und es erfolgt in der Regel keine Strafverfolgung für Prostituierte und Freier, sofern die Prostitution von volljährigen Personen freiwillig ausgeübt wird und keine Ausbeutung stattfindet. Fehlt es an der Freiwilligkeit oder liegt eine Ausbeutungssituation vor, können die Straftatbestände der Zwangsprostitution (§ 232a StGB) oder der Zuhälterei (§ 181 StGB) erfüllt sein.

Ermittlungen im Rotlichtmilieu stellen Polizei und Staatsanwaltschaft dabei oftmals vor erhebliche Herausforderungen, da im Regelfall weder Zuhälter, Bordellbetreiber oder Freier ein Interesse an einer strafrechtlichen Verfolgung sowie an einer Zusammenarbeit mit den Ermittlungsbehörden haben.

Auch Prostituierte, die Opfer von Zwangsprostitution und Zuhälterei sind, erstatten in beinahe allen Fällen keine Anzeige bei der Polizei oder Staatsanwaltschaft. Dafür können insbesondere folgende Gründe maßgeblich sein:

- Prostituierte befinden sich in Unkenntnis ihrer eigenen Opferrolle. Dies ist besonders häufig bei der sogenannten Loverboy-Masche der Fall. Hier wird das Opfer nach vorgetäuschter Liebesbeziehung und Herbeiführung emotionaler Abhängigkeit, oftmals im Zusammenspiel mit Isolierung vom ursprünglichen sozialen Umfeld, der Prostitution zugeführt. Teilweise erkennen die Opfer ihre tatsächliche Lage gar nicht erst an. Deshalb kommt es nicht zu Anzeigenerstattungen. Sollte ein Ermittlungsverfahren geführt werden, steht überdies auch nicht fest, dass das Opfer eine Aussage zu Lasten des Täters macht: In durch mich geführten Verfahren ist es wiederholt vorgekommen, dass die Zwangsprostitution durch Erkenntnisse aus Überwachungsmaßnahmen bereits sicher nachweisbar war, aber die Geschädigten in ihren ersten Vernehmungen bestritten haben, Opfer einer Straftat zu sein. Dieser Umstand zeigt, wie effektiv Täter vorgehen und auf perfide Art die Zwangslage der Frauen herbeiführen.

---

<sup>4</sup> BKA-Lagebild Menschenhandel 2023, S. 1-8.

- Prostituierte werden durch Drohungen, physische und psychische Gewaltanwendungen, Entzug von Passdokumenten etc. massiv eingeschüchtert, sodass sie nicht bereit sind, verwertbare Aussagen zu tätigen.
- Vielfach sehen Prostituierte keinen Ausweg aus ihrer Situation und resignieren deshalb. In der Folge wehren sie sich nicht (mehr) gegen die Straftaten, die ihnen angetan werden. Es besteht eine gewisse Hoffnungslosigkeit, ihre Lage aus eigenen Kräften verändern zu können. An belastenden Aussagen, die aus Sicht der Prostituierten scheinbar sicher dazu führen, dass sich die Situation nochmals verschlechtert, besteht nachvollziehbarerweise kein Interesse.

Selbst wenn sich eine in der Zwangsprostitution befindliche Person zur Anzeige entschließt, ist es in der Regel schwer, allein auf der Aussage der Geschädigten eine Anklage/Verurteilung aufzubauen. Die Geschädigten sind aufgrund der vorgenannten Faktoren zudem oft nicht aussagekonstant. Hinzu kommen nicht selten auch psychische oder stoffliche Abhängigkeiten – zum Beispiel in Form von Betäubungsmittelmissbrauch –, welche die Glaubhaftigkeit etwaiger Aussagen schmälern.

Die aufgeführten Gründe führen in der Praxis dazu, dass Aussagen von Prostituierten insbesondere in Situationen, in welchen sich zwei divergierende Aussagen gegenüberstehen, im Strafverfahren als nicht ausreichend glaubhaft eingestuft werden, um eine dem Grundsatz „in dubio pro reo“ gerecht werdende Verurteilung zu ermöglichen.

Zur Kompensation dessen muss in Ermittlungsverfahren im Bereich der Zwangsprostitution versucht werden, umfangreiche objektive Beweismittel zu erlangen. Neben dem, dass Ermittlungsmaßnahmen wie Telekommunikationsüberwachungen (TKÜ) gem. § 100a StPO, Funkzellenabfragen gem. § 100g StPO und Observationsmaßnahmen gem. § 163f StPO besondere Voraussetzungen zur Durchführung erfordern, sind ebendiese mit einem immensen Ressourceneinsatz – beispielsweise in Form von polizeilichen Ermittlungskommissionen – verbunden, um die Aussagen der Prostituierten zu stützen. Das bedeutet konkret: Ermittlungen in diesem Deliktsbereich erfordern besonders viel Zeit, Geld und hochqualifiziertes Personal der Strafverfolgungsbehörden.

In Anbetracht der Anzahl der in Deutschland tätigen Prostituierten und des vermuteten hohen Anteils der Zwangsprostituierten unter diesen, stoßen diese Ermittlungsmaßnahmen – obwohl sie notwendig sind – daher auf erhebliche Herausforderungen innerhalb der Ermittlungsbehörden.

Darüber hinaus ist sowohl die Telekommunikationsüberwachung als auch die Funkzellenauswertung rechtlich nicht für alle Tatbestandsvarianten gestattet (vgl. insoweit auch Ziffer 3).

Die in theoretischer Hinsicht geeignete Maßnahme der Razzia zur Überprüfung der legalen Prostitutionsausübung verkehrt sich in ihrer Zielrichtung in der Praxis nach meinen Erfahrungen vielfach ins Gegenteil. Da die Prostituierten zumeist keine Aussagen tätigen, gewinnt die Polizei bei einer Razzia oftmals keine Erkenntnisse zu etwaiger Zwangsprostitution, stellt aber bei den Prostituierten vielfach kleinere Verstöße wie zum Beispiel den Besitz von Betäubungsmitteln, Verstöße gegen aufenthaltsrechtliche Vorschriften oder Steuerstraftaten fest, welche sie aufgrund des bestehenden

Legalitätsprinzips verfolgen muss. Damit führen Razzien häufig eben *nicht* zur Feststellung von Normverstößen betreffend § 232a StGB (Zwangsprostitution) oder § 181 StGB (Zuhälterei), sondern lediglich zur strafrechtlichen Verfolgung einer Vielzahl von Gesetzesverstößen der leichten und mittleren Kriminalität zum Nachteil der Prostituierten, was deren Aussagebereitschaft denklogisch weiter mindert.

Zudem besteht insbesondere bei ausländischen Prostituierten ein erhebliches Misstrauen und teilweise auch Angst vor der Polizei als staatliche Institution. Dies rührt beispielsweise daher, dass Prostituierte in ihren Heimatländern mitunter vielfältige negative Erfahrungen mit Sicherheitsbehörden gemacht haben. Diese Skepsis wirkt sich nachteilig auf die Aussagebereitschaft der (nichtdeutschen) Prostituierten aus.

### **3. Optimierungsvorschläge der Strafverfolgung bei grundsätzlicher Beibehaltung des aktuellen Systems**

Aufgrund der zuvor aufgeführten Hürden besteht aus meiner Sicht zwingend Anpassungsbedarf. Sollte das im Antrag geforderte nordische Modell nicht zum Tragen kommen, sind Anpassungen am aktuellen System jedenfalls unumgänglich.

#### **a) Überwachungsmaßnahmen ausbauen**

So bedarf es einer Ausweitung der Ermächtigungen für Überwachungsmaßnahmen. Nach derzeitiger Rechtslage ist gemäß § 100g Abs. 3 S. 2 StPO die Abfrage der in einer Funkzelle angefallenen Verkehrsdaten im Sinne von § 113b TKG nur im Fall eines Anfangsverdachts wegen qualifizierter Zwangsprostitution nach § 232a Abs. 3 bis 5 StGB zulässig, nicht aber bei einem Anfangsverdacht wegen Zwangsprostitution nach § 232a Abs. 1 StGB oder Zuhälterei gemäß § 181a StGB. Eine Telekommunikationsüberwachung nach § 100a Abs. 1 StPO ist in allen Fällen der Zwangsprostitution, nicht jedoch im Fall der Zuhälterei zulässig.

Gemein ist den Fällen der Zwangsprostitution und der Zuhälterei, dass eine Person der Prostitution nachgeht und ihre Einnahmen fast vollständig an eine andere Person abführt. Die einzelnen Begehungsvarianten unterscheiden sich in den Mitteln, mit denen dies erreicht wird.

Aufgrund der abgeschotteten und verschwiegenen Natur des Rotlichtmilieus und dem häufig indifferenten Aussageverhalten von Prostituierten als Zeuginnen ist es – wie unter Ziffer 2 ausgeführt – in diesem Bereich sehr schwierig, ohne Funkzellenauswertung und Telekommunikationsüberwachung Ermittlungsergebnisse zu erzielen. Zu Beginn der Ermittlungen gibt es aber oft keine ausreichend konkreten Hinweise auf das Mittel, mit dem das Opfer der Prostitution zugeführt wird. Dies kann dazu führen, dass richterliche Beschlüsse für Funkzellenabfragen oder Telekommunikationsüberwachungen nicht erlassen werden können.

Hier wäre durch die Aufnahme von § 181a StGB in die Kataloge von §§ 100a und 100g StPO sowie von § 232a Abs. 1 und 2 StGB in den Katalog von 100g StPO der Einstieg

in die Ermittlungen möglich, welcher dann auch zu Erkenntnissen bzgl. qualifizierter Fälle von Zwangsprostitution führen könnte.<sup>5</sup>

### **b) Aussagebereitschaft fördern**

Ebenso ist die Entkriminalisierung der „Begleitstraftaten“ der Prostituierten (siehe 2.) zu diskutieren. Da die Angst, sich selbst zu belasten, ein starkes Aussagehemmnis sein kann, sollten Lösungen gefunden werden, um Prostituierten frühzeitige Straffreiheit wegen im Zusammenhang mit der Prostitution begangener Delikte der leichten und mittleren Kriminalität zu ermöglichen, wenn sie selbst Opfer von Zwangsprostitution und bzw. oder Zuhälterei waren. Dies könnte entweder durch eine eigene Norm oder einen Hinweis in den Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) mit einem Verweis auf § 153 StPO (Absehen von der Strafverfolgung bei Geringfügigkeit) erreicht werden.

Da über derartige Zusagen nicht die ermittelnde Polizei, sondern ausschließlich die Staatsanwaltschaft (und teilweise auch die Gerichte) entscheidungsbefugt ist, muss diese durch die Polizei möglichst frühzeitig in entsprechende Verfahren eingebunden werden.

Da der aufenthaltsrechtliche Status bei ausländischen Prostituierten dazu führen kann, dass sie sich nicht an die Polizei wenden, weil sie Angst vor einer Abschiebung haben, sollte auch geprüft werden, ob das Aufenthaltsrecht hier ausreichend Spielraum bietet, um den Einzelfällen gerecht zu werden oder ob hier ggf. Anpassungsbedarf besteht.

### **c) Personalansatz erhöhen und Personal qualifizieren**

Die Personalressourcen der Ermittlungsbehörden sind rar und in Zeiten des Fachkräftemangels liegen auch faktisch nur begrenzte Aufwuchsmöglichkeiten vor.

Für die Polizei gilt allerdings das Legalitätsprinzip gem. § 163 StPO. Sie ist daher verpflichtet, bei Vorliegen zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte für einen Anfangsverdacht zu ermitteln und Strafanzeigen auf das Vorliegen eines Anfangsverdacht zu überprüfen. Die Masse der polizeilichen Ermittlungen bezieht sich daher auf Verfahren, welche der Polizei durch Anzeigen oder Beobachtungen zur Kenntnis gelangen. Wenn die personellen Ressourcen der Ermittlungsbehörden jedoch bereits mit Anzeigen und beobachteten Straftaten ausgelastet sind, kann dies zu fehlenden Kapazitäten bei der Verfolgung sogenannter Kontrolldelikte – zu denen Straftaten des gegenständlichen Deliktsbereichs ausnahmslos gehören – führen. Das überhaupt noch „frei verfügbare“ Personal muss dann oft für politische Schwerpunktsetzungen, lokale „Brennpunkte“ und behördenstrategische Problemlagen eingesetzt werden.

Da Opfer im Prostitutionsgewerbe eher selten im Zentrum des öffentlichen Diskurses stehen und die meisten Bürger von diesen Straftaten nicht persönlich betroffen sind, besteht seitens der Öffentlichkeit in der Regel keine Erwartungshaltung, hier einen Schwerpunkt zu setzen. Oft steht der Personaleinsatz in der Bekämpfung der Rotlichtkriminalität daher in keinem Verhältnis zu dem Umfang der Aufgabe.

---

<sup>5</sup> vgl. Abschlussbericht der Regierungskommission „Mehr Sicherheit für Nordrhein-Westfalen“ S.43.

Es müsste daher eine Stärkung der Personalzuweisung mit einer Zweckbindung zur Bekämpfung der Rotlichtkriminalität erfolgen. Aufgrund der sehr komplexen Ermittlungen muss dabei auch auf eine besondere Qualifizierung der Kriminalistinnen und Kriminalisten Wert gelegt werden. Dies würde aber auf Grund des begrenzten Personalkörpers zwangsläufig zu einer Schwächung der Polizei in anderen Aufgabenbereichen führen.

Unterstellt, die zuvor skizzierten Verbesserungsvorschläge würden vollumfänglich umgesetzt, ist zwar erwartbar, dass sich die Ermittlungsergebnisse in Fällen der Zwangsprostitution/Zuhälterei verbessern, eine nachhaltige Lösung dürfte aber auch mit diesen Änderungen nicht zu erzielen sein. Denn es erscheint aufgrund der vielen anderen innenpolitischen Herausforderung als unrealistisch, dass den Ermittlungsbehörden genug qualifiziertes Personal für dieses Deliktsfeld zur Verfügung stehen wird, um einen Prostitutionsmarkt in der aktuellen Größe sachgerecht zu überwachen und Straftaten in diesem Bereich zu bekämpfen.

#### **4. Prognose bzgl. der Auswirkungen einer Einführung des „Nordischen Modells“**

Es stellt sich daher die Frage, ob eine grundsätzliche Verbesserung der Situation der Prostituierten durch eine Umgestaltung der jetzigen Rechtslage in Richtung des sog. nordisches Modell zu erwarten wäre.

Das nordische Modell sieht im Grundsatz vor, dass das Anbieten sexueller Dienstleistungen legal, die Inanspruchnahme dieser Dienstleistungen jedoch verboten ist. Damit ergibt sich eine Strafbarkeit für die Freier, wohingegen die Prostituierten straffrei bleiben. Ein solches Modell wird, in unterschiedlichen Ausgestaltungen, in Schweden, Norwegen, Finnland, Island sowie in Frankreich und Irland praktiziert.<sup>6</sup>

Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage in Deutschland ergibt sich der Vorteil, dass die neue Freierstrafbarkeit deutlich einfacher nachweisbar wäre, als die eigentliche Zwangsprostitution. Dies liegt darin begründet, dass die Inanspruchnahme der Prostitution objektiv wahrnehmbar ist. Der Personalbeweis, also die Aussage der Prostituierten innerhalb der Verfahrensführung, ist daher nicht im selben Maße relevant, wie bei Fällen der Zwangsprostitution. Insoweit wären die unter 2. genannten Probleme der Aussagebereitschaft und Aussagefähigkeit nicht mehr in dem Maße vorhanden. Die Fälle dürften sich in der Regel auch ohne umfangreiche verdeckte Ermittlungen erhellen lassen. Die Entkriminalisierung der Prostituierten bzgl. ihrer eigentlichen Tätigkeit bliebe, wie mit der aktuellen Rechtslage auch, erhalten. Bezüglich der Prüfung der Begleitkriminalität wird auf 3 b) verwiesen. Eine Umsetzung dieses Vorschlages sollte auch kumulativ zu einer Einführung des Sexkaufverbotes geprüft werden.

Unter diesen neuen Rahmenbedingungen, wären Razzien wieder ein geeignetes polizeiliches Instrument, um Straftaten im Rotlicht aufzudecken.

Mit Vorliegen der Freierstrafbarkeit ist außerdem anzunehmen, dass sich deren Anzahl reduziert, da zumindest ein Teil der Personen entsprechende Repressionen fürchtet.

---

<sup>6</sup> Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, WD 9 - 3000 - 082/19, S.4

Dies wiederum würde den Markt verkleinern, sodass meiner Ansicht nach anzunehmen ist, dass insgesamt weniger Personen der Zwangsprostitution zugeführt werden würden. Dies allein wäre schon ein Erfolg. Darüber hinaus würde die Verkleinerung des Marktes aber auch eine Fokussierung der polizeilichen Ressourcen auf die verbleibenden Fälle ermöglichen und so die Erfolgsaussichten entsprechender Verfahren erhöhen.

Gleichwohl sind auch bezüglich der strafverfolgungsbezogenen Auswirkungen des nordischen Modells kritische Stimmen bekannt.

Beispielsweise wird angeführt, dass eine derartige Verfahrensweise die Prostitution lediglich ins Dunkelfeld verlagere und staatliche Institutionen keinen Einblick ins Milieu mehr erhielten. Dies ist nach meiner Auffassung eine unzutreffende Annahme. Auch nach dem aktuellen Modell besteht faktisch kein echter Einblick ins Milieu (vgl. 1 u. 2.). Eine Verlagerung ins Dunkelfeld wäre daher keine echte Verschlechterung. Es ist aber darüber hinaus festzuhalten, dass Prostitution einen Markt braucht und daher bis zu einem gewissen Grad sichtbar bleiben muss. Ein Prostitutionsangebot, welches für einen durchschnittlichen Freier auffindbar ist, wird immer auch für die Polizei feststellbar sein.

Des Weiteren wird von Kritikern des nordischen Modells angeführt, dass mit einer Einführung des nordischen Modells die Anzahl der Vergewaltigungen steigen würde. Deshalb sei eine Einführung des nordischen Modells nicht zu verantworten. Dies irritiert angesichts der schwerwiegenden Straftaten, welche zum Nachteil diverser Prostituierter jeden Tag in Deutschland geschehen. Denn, dieser Argumentation folgend, findet eine ungleiche Wertung vergleichbarer Straftaten zum Nachteil unterschiedlicher Frauen statt. Faktisch würde dem Schutz der Rechte Zwangsprostituierter weniger Wert beigemessen als dem Schutz der übrigen Bevölkerung. Jede Gewichtung dieser Art ist aus meiner Sicht abzulehnen und mit der Menschenwürde nicht vereinbar. Würdigte man diesen Gedanken dennoch als These in der Debatte um die Einführung des nordischen Modells, so bleibt festzuhalten, dass mir valide statistische Erhebungen hierzu nicht bekannt sind. Lediglich eine mir bekannte Studie scheint dieses Ergebnis zu konstatieren; sie enthielt ausweislich der zitierten Presseberichterstattung allerdings einen Rechenfehler, sodass nach Korrektur dessen eine korrelierende Steigerung der Anzahl der Vergewaltigungen nicht zu verzeichnen sei.<sup>7</sup>

Insgesamt bleibt somit festzuhalten, dass die Einführung des nordischen Modells aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden vorteilhaft ist. Dies einerseits, weil auf Basis dieser Rechtsgrundlage -ggf. kombiniert mit den unter 3.a und b genannten Gesetzesnovellierungen- die Ressourcen der Strafverfolgung effektiver eingesetzt werden könnten und ihnen die notwendigen Ermittlungsmaßnahmen zur Verfügung ständen, um die Straftaten des gegenständlichen Deliktsbereichs zu verfolgen. Andererseits wäre inkriminiertes Verhalten von Freiern nicht nur durch spezialisierte Kriminalistinnen und Kriminalisten erkennbar, sondern wäre für die breite Masse insbesondere der Polizistinnen und Polizisten ersichtlich. Dies ermöglichte den konzentrierten Einsatz der

---

<sup>7</sup> <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/sexarbeit-fuehrt-ein-verbot-von-prostitution-zu-mehr-vergewaltigungen-19619721.html>, letzter Abruf 18.09.2024, 15:48 Uhr.

Fachkräfte der Strafverfolgungsbehörden auf die herausragenden, besonders schwerwiegenden Fälle der Rotlichtkriminalität. Unmittelbar damit zusammen hinge die realistische Chance zur Befreiung vieler Prostituiertes aus ihrer Zwangslage, weshalb die Einführung des nordischen Modells aus meiner Sicht einen erheblichen Zuwachs des Schutzes betroffener Frauen bedeuteten könnte.

## **5. Fazit:**

Die exakte Prognose zur Entwicklung der Deliktsfelder der Rotlichtkriminalität bei Einführung des nordischen Modells ist nicht seriös möglich.

Dennoch darf meiner Ansicht nach davon ausgegangen werden, dass die Bekämpfung der Rotlichtkriminalität mit einem Sexkaufverbot deutlich erfolgreicher gestaltet werden dürfte, als dies bisher der Fall ist.

Neben dem Umstand, dass dieses Modell einen objektiv deutlich einfacher nachzuweisenden Straftatbestand liefern würde, welcher auch als Ausgangspunkt für Ermittlungen zu schwereren Delikten genutzt werden könnte, dürfte die erwartbare Verkleinerung des Marktes den Strafverfolgungsbehörden eine Konzentration auf die schweren Fälle der Rotlichtkriminalität ermöglichen, ohne vergleichsweise weniger gewichtige Ermittlungsfälle außer Acht lassen zu müssen.

Im Falle eines Gesetzgebungsvorhabens zur Einführung des nordischen Modells in Deutschland müsste natürlich berücksichtigt werden, inwiefern ein Eingriff in Art. 12 I GG und Art. 2 I GG gerechtfertigt wäre. Dabei dürfte die Frage des Anteils der Prostituierten, welche der Prostitution unfreiwillig nachgehen ein relevanter Faktor im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsabwägung sein. Sollte mein subjektiver Eindruck, dass dies bei der absoluten Mehrheit der Fall ist, korrekt sein, dürften angesichts der unter 1. bis 4. genannten Inhalte starke Argumente dafürsprechen, dass derartige Eingriffe nicht unverhältnismäßig -ggf. sogar geboten- wären.