

## Stellungnahme des BACDJ: Strafbewehrtes Sexkaufverbot einführen

16. Juni 2023

Jenseits einer ethisch-moralischen Bewertung stellen wir fest, dass Prostitution in Deutschland trotz klarer Verbote von Zuhälterei, Zwangsprostitution und Menschenhandel in großem Ausmaß geprägt ist. Im Bundesgebiet sind nach Schätzungen 250.000<sup>1</sup> Prostituierte<sup>2</sup> tätig; mehr als 90 Prozent davon gehen der Prostitution jedoch nicht freiwillig nach. Sehr viele Prostituierte erfahren nahezu täglich erhebliche Gewalt, Erniedrigung und Zwang durch Freier und Zuhälter. Die Strukturen des Milieus und seine Profiteure sind bis auf wenige Ausnahmen selbstbestimmter Sexarbeiterinnen zutiefst menschen- und insbesondere frauenverachtend und rassistisch. Eine realistische Chance zum Ausstieg besteht für die meisten Frauen nicht. Dieser Zustand kann mit Blick auf das erhebliche Unrecht gegen diese hohe Anzahl an Frauen nicht hingenommen werden. Er ist auch gesellschaftsschädlich. Er steht der Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau entgegen und begünstigt zugleich – auch über Prostitution hinausreichende - organisierte kriminelle Strukturen in unserem Land

Eine Vielzahl anderer Länder haben sich daher in den vergangenen Jahren für die Einführung eines strafrechtlich bewährten Sexkaufverbots entschieden:

Schweden (1999)

Norwegen (2009)

Island (2009)

Kanada (2014)

Nordirland (2015)

---

<sup>1</sup> Sporer: Der neue Deutsche Weg: Für eine Neuordnung der Prostitutionsgesetzgebung, HSS 2022, S. 39.

<sup>2</sup> Der Begriff „Prostituierte“ umfasst im gesamten Text alle Personen (Frauen, Männer, Transpersonen) die sexuelle Dienstleistungen erbringen (Vgl. BMFSFJ, Zwischenbericht zum Prostitutionsschutzgesetz, S. 8), über 90 Prozent der Prostituierten sind weiblich.

Frankreich (2016)

Irland (2017)

Israel (2018)

Die in diesen Ländern durchgeführten Evaluationen belegen den eklatanten Rückgang der Prostitution und des Menschenhandels. Sachlich betrachtet geht mit dem strafbewehrten Sexkaufverbot nicht etwa ein Rückfall in die Vergangenheit einher, sondern eine echte Verbesserung der Situation der Frauen.

Wir fordern die Einführung eines strafbewehrten Sexkaufverbots mit folgenden Elementen:

- Strafbewehrtes Verbot des Sexkaufs; strafrechtliche Sanktionen sollen mit einem Sensibilisierungsangebot für den Freier verknüpft werden (Vorbild Frankreich).
- die Strafbarkeit von Zuhälterei und ein umfassendes strafbewehrtes Verbot, aus der Prostitution einer anderen Person vorsätzlich eigenen Nutzen zu ziehen.
- Wie bisher, keine Bestrafung der Prostituierten wegen der Durchführung sexueller Dienstleistungen.
- Ausstiegshilfen in Form von aufsuchender Beratung und finanzieller Unterstützung, verbunden mit Hilfe bei der Suche nach einer Ausbildung oder Berufstätigkeit.
- Präventive Aufklärung, vor allem über die Methode sogenannter Loverboys, über physische und psychische Auswirkungen der Arbeit in der Prostitution.
- Eine bundesweite, multimediale Kampagne, die auch das Menschenbild und das Geschlechterverhältnis in unserer Gesellschaft mit thematisiert.
- Mehr Kompetenzen und Ressourcen der Strafverfolgungsbehörden im Bereich Menschenhandel und Prostitution, insbesondere durch bessere Kontrollbefugnisse und spezialisierte Polizeieinheiten.

## **Begründung:**

Seit dem Prostitutionsgesetz von rot/grün aus dem Jahr 2002 ist Prostitution in Deutschland nicht mehr sittenwidrig. Ziel war es, gegenüber der vormaligen rechtlosen Stellung der Prostituierten eine sozialversicherungspflichtige Anstellung mit Zugang zu gesetzlicher Kranken- und Rentenversicherung sowie die gerichtliche Durchsetzung des Lohnes zu ermöglichen.

Anstelle der Prostituierten haben seitdem jedoch tatsächlich vor allem Zuhälter und Betreiber von Bordellen, FKK-Clubs und Laufhäusern profitiert. Die Zahl der Prostituierten und Freier hat stark zugenommen. Der „Nachschub“ an Prostituierten wird durch Menschenhandel und Ausbeutung gedeckt; eine Vielzahl an Frauen stammt aus den osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten, aber auch aus asiatischen und afrikanischen Ländern. Deutschland hat verbunden damit eine denkwürdige Sonderstellung im europäischen und internationalen Ausland erworben: Es ist als Zielland von Sextourismus bekannt und wird als solches offiziell beworben.

Dabei sind viele ausländische Prostituierte sehr jung, verfügen oftmals nicht über ausreichende Sprachkenntnisse, über keine Sozialversicherungen und Altersvorsorge und keinen arbeitsrechtlichen Schutz. Sie machen die Mehrheit von nach Schätzungen 250.000 in der Prostitution tätigen Menschen aus. Davon waren Ende 2022 unter 100 Personen versicherungspflichtig angestellt, lediglich 23.743 waren behördlich angemeldet; über die weiteren in der Prostitution tätigen Personen bestehen keine Informationen, so dass hier auch keinerlei Schutz gewährleistet ist. Nüchternen Blickes sehen wir heute: Es gibt zwar in geringen Teilen die selbstbestimmte und legale Prostitution. Den überwältigenden Mehrheitsanteil aber macht die Armuts- und Elendsprostitution aus, die von völliger Abhängigkeit von Zuhältern geprägt ist. Die Szene wird in weiten Teilen beherrscht von Strukturen der organisierten Kriminalität, des Menschenhandels, der Banden- und

Clankriminalität. Daran schließt sich ein ausgeprägtes Feld an Begleitkriminalität an, das sich dem Sichtfeld und Einflussbereich des Staats weitgehend entzieht. Daneben besteht ein Graubereich, in dem die finanzielle oder emotionale Abhängigkeit insbesondere junger Frauen ausgenutzt wird. Sie sind besonders häufig unter den Opfern von Menschenhandel zu finden.

Die Lage der Prostituierten ist oft mit unerträglichen Umständen verbunden, aus denen sich die Betroffenen in vielen Fällen nicht lösen können: Es besteht eine faktisch umfassende Abhängigkeit von den Zuhältern, die auf emotionaler Manipulation, Täuschung, Drohung und nicht zuletzt massiver Gewalt beruht. Regelmäßig sind die Frauen – gegen ihren Willen und oft aufgrund des Entzugs von Ausweispapieren – völlig unselbständig und nicht in der Lage, sich selbst aus ihrer Situation zu befreien. Die Freier handeln teilweise in dem Bewusstsein dieser Umstände, teilweise nehmen sie diese jedenfalls billigend in Kauf. Sie setzen die bezahlte „Dienstleistung“ ohne Rücksicht auch bei Widerwillen, Ekel und Schmerzen der Prostituierten durch. Die Opfer erleben den erkaufte Zugang der Freier zu ihrem Körper als vielfache Vergewaltigungen - mit demütigenden, schmerzhaften und riskanten Praktiken, mit bleibenden Verletzungen, mit Gewalt und Bedrohungen. Das führt bei vielen Prostituierten zu bleibender Traumatisierung und zu gravierenden, irreversiblen körperlichen Schäden vor allem im Vaginal- und Analbereich (z.B. Inkontinenz schon bei jungen Frauen) sowie im Mund-/Kieferbereich. Das große Angebot und der extreme Druck seitens der Zuhälter, unter dem die Prostituierten in den meisten Fällen stehen, haben zu einem starken Preisverfall für sexuelle Handlungen geführt. Der Zwang, bestimmte Mindestsummen abzuliefern, führt dazu, dass nahezu jede Anforderung eines Freiers erfüllt wird und eine Abgrenzung nicht möglich ist. Die Einnahmen werden typischer Weise fast vollständig an den Zuhälter abgegeben; über nennenswertes eigenes Einkommen verfügen die Prostituierten nicht. Auch nach vielen Jahren im Milieu sind regelmäßig keine Rücklagen für eine Berufsausbildung oder den einfachen Umstieg in ein „normales Leben“ vorhanden. Dieser Gesamtbefund wird inzwischen auch von Gerichten geteilt. Das Berliner

Sozialgericht urteilte 2022, dass das Erbringen sexueller Dienstleistungen in besonderer Weise die Intimsphäre und damit die Menschenwürde der Prostituierten berührt und grundsätzlich unzumutbar sei. Das Aufgeben der Prostitution stelle deshalb keine freiwillige, selbstverschuldete Beendigung der Erwerbstätigkeit im Sinne der Vorschriften zum EU-Freizügigkeitsrecht dar.<sup>3</sup>

Diese dramatische Situation hat den Gesetzgeber bereits 2016 veranlasst, zumindest extreme Missstände zu bekämpfen und Prostitution eingrenzend zu regulieren. Zu den Maßnahmen des Prostituiertenschutzgesetzes gehörten die Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe, Hygiene- und Sicherheitsvorschriften für Bordelle und die Überprüfung von Personen, die ein Prostitutionsgewerbe betreiben wollen. Darüber hinaus wurde eine Anmeldepflicht für Prostituierte eingeführt, zu der auch eine Beratung über Hilfsangebote, Rechte und Pflichten gehört. Prostituierte müssen seither bis zu ihrem 21. Lebensjahr alle sechs Monate eine Gesundheitsberatung aufsuchen, danach jährlich. Menschenunwürdige Geschäftsmodelle wie Flat-Rate-Bordelle oder Gang-Bang-Partys wurden verboten. Für Sex mit Schwangeren darf nicht mehr geworben werden und es wurde die Kondompflicht eingeführt. In der letzten Legislaturperiode haben wir zudem den strafrechtlichen Schutz vor Menschenhandel und Zwangsprostitution verbessert. Auf Druck der Union wurde auch der Strafrahmen des Grundtatbestands des Menschenhandels erhöht. Mit dem Ende 2019 beschlossenen Gesetz zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts wurde ein Entschädigungstatbestand für Opfer von Menschenhandel eingeführt, der körperliche Gewalt nicht zwingend voraussetzt.

Nach nunmehr fast sechs Jahren stellen wir fest, dass diese Reformen nur wenig spürbare Verbesserung gebracht hat. Das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen kommt bei seiner Evaluation der Reform der Menschenhandelstatbestände aus 2016 zu dem Ergebnis, dass die Strafverfolgung zur Bekämpfung des Menschenhandels nicht wie

---

<sup>3</sup> Sozialgericht Berlin, Urteil vom 15. Juni 2022 (S 134 AS 8396/20).

beabsichtigt verbessert wurde.<sup>4</sup> Im Bereich Prostitution sei weder die Nachfrage eingeschränkt noch die Mitwirkung der Freier an der Aufklärung oder die Aussagebereitschaft der Opfer gesteigert worden. Schon die eklatante Diskrepanz zwischen den angemeldeten Prostituierten und den tatsächlich tätigen Prostituierten (im Jahr 2022 waren 23.743 Prostituierte angemeldet, während es 250.000 tatsächlich Aktive gab) zeigt, dass das Prostitutionsgesetz und das Prostitutionsschutzgesetz die damit verbundenen Erwartungen nicht erfüllt haben. Auch die geringe Zahl der Verfahren wegen Menschenhandels, erst Recht die der Verurteilungen, stehen nach Bewertung von Ermittlern in keinem Verhältnis zu Zahl und Ausmaß der Straftaten.<sup>5</sup> Nur beispielhaft berichtet einer dieser Ermittler von einer mazedonischen Tätergruppierung, die innerhalb weniger Jahre nachweislich über 3.000 Frauen, vorwiegend aus der Republik Moldau und der Ukraine, für Einkaufspreise zwischen 2.000 Euro und 5.000 Euro westwärts gehandelt, pro Frau einen Verkaufspreis von etwa 20.000 Euro erzielt und damit ein Millionenvolumen erwirtschaftet hat.<sup>6</sup> Das Abnehmerland, das diese Strukturen am weitreichendsten fördert, ist Deutschland. Dies liegt daran, dass entsprechende Ermittlungen einen extrem hohen Aufwand an personellen und sachlichen Ressourcen erfordern, den zu leisten die staatlichen Behörden vielfach nicht in der Lage sind. Werden Ermittlungsverfahren im Einzelfall eingeleitet, scheitern diese oft daran, dass die Opfer wegen Drohungen und Gewalt nicht auszusagen bereit sind. Zugleich bleiben freimütige Bekenntnisse von Freiern z.B. in Freierforen, die offen sexuelle Handlungen gegen erkennbaren Willen von Prostituierten beschreiben und damit den Tatbestand der sexuellen Nötigung bzw. Vergewaltigung offenbar erfüllen, unbeachtet und folgenlos.

Entgegen den Erwartungen werden auch die verpflichtenden Beratungen bei Anmeldung oder Gesundheitsberatung nicht genutzt, um die Prostituierten eindringlich vor den Gefahren des Berufs zu warnen, ihren freien Willen zu hinterfragen und

---

<sup>4</sup> Bartsch et al. Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels – Zusammenfassung.

<sup>5</sup> Vgl. etwa *Paulus*, Zuhälter, Kriminalistik 2022, S. 488 ff.

<sup>6</sup> AaO.

Ausstiegsmöglichkeiten zu eröffnen. Die Pflicht zur Nutzung von Kondomen ist praktisch nicht zu kontrollieren. Der Schutz von Schwangeren und ihren Kindern vor verletzenden sexuellen Übergriffen durch das bloße Verbot einer Anmeldung in der Zeit des gesetzlichen Mutterschutzes und der Werbung mit der Schwangerschaft ist unzureichend.

Das Narrativ vom „Beruf wie jeder andere“, von Prostituierten mit eigener Wohnung, eigenem Konto, Kranken- und Rentenversicherung ist nicht nur widerlegt.<sup>7</sup> Eine realistische Analyse der festzustellenden Befundtatsachen ergibt, dass es auch mit weiterreichenden Verwaltungs- oder Strafvorschriften nicht zu erreichen ist. Im Ergebnis sind zigtausende Opfer von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung unter den Augen der Öffentlichkeit schutzlos. Während der Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (bisher unter dem Stichwort „Nein heißt Nein“) zu Recht immer weiter ausgebaut worden ist, herrscht in diesem Bereich Stillstand.

Neben den vielfältigen Verletzungen der Betroffenen wiegen auch die gesellschaftlichen Folgen schwer. Die Strukturen des Milieus sind bis auf wenige Ausnahmen selbstbestimmter Zuarbeiterinnen zutiefst menschen- und insbesondere frauenverachtend und rassistisch. Die Frau (ebenso die Transperson oder der Mann) in der Prostitution wird zu einem Objekt degradiert, das gleich einer Ware käuflich ist. Der selbstverständliche Zugang zu kaufbarem Sex für (fast ausschließlich) Männer prägt das Verständnis von einer gewaltvollen, Frauen demütigenden Sexualität. Die Feier von bestandenen Prüfungen, Junggesellenabschieden oder geschäftlichen Vertragsabschlüssen im Bordell ist gesellschaftsfähig geworden. Der schnelle Sex für wenig Geld in der Mittagspause ist verfügbar. All das ist mit dem grundgesetzlichen Anspruch der Gleichberechtigung von Frauen und Männern nicht vereinbar. Auch mit Blick auf die Prägung der nächsten Generationen lehnen wir dieses menschen- und insbesondere frauenverachtende Menschenbild ab. Es lässt sich nicht miteinander vereinbaren, Gleichberechtigung zu fordern, „die Frau“ zugleich aber als

---

<sup>7</sup> Vgl. Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen ProstG, DBT Drs. 16/4146.

käufliche Ware zu akzeptieren. Die aktuelle Regelung der Prostitution in Deutschland schadet damit der gesamten Gesellschaft.

Aus diesem Grund ist es aus unserer Sicht auch hinzunehmen, dass die kleine Anzahl der freiwillig in der Prostitution Tätigen mit der Einführung des strafbewehrten Sexkaufverbots eine Einschränkung in ihrer Berufsfreiheit erfährt. Eine trennscharfe und handhabbare Unterscheidung zwischen selbstbestimmter Prostitution einerseits und fremdbestimmter, erzwungener Prostitution andererseits kann nicht gelingen. Deshalb erscheint das unterschiedslose Sexkaufverbot einzig zielführend. Verhältnismäßigkeitserwägungen stehen dem nicht entgegen, denn die Rechtsgutsverletzungen und negativen Auswirkungen auf die Gesellschaft sind derart gravierend, dass die Freiheitseinbußen auf der anderen Seite demgegenüber zurückstehen müssen.

Wir fordern einen schnellen Paradigmenwechsel. Dabei wollen wir bei der Nachfrage ansetzen, die den ökonomischen Anreiz für das Geschäft mit sexueller Ausbeutung setzt. Die Prostituierten, die weiterhin tätig sein wollen, werden nicht wegen der Durchführung sexueller Dienstleistungen bestraft. Dies unterscheidet die Regelung von sonst bekannten Prostitutionsverboten oder auch von Verboten im Zuge der Corona-Beschränkungen. Prostituierte sind nicht (Mit-)Täter, sondern brauchen weit mehrheitlich gerade den Schutz vor Zwang und Ausbeutung durch Sex(ver-)kauf. Wir wollen den Wechsel zu einem strafbewehrten Sexkaufverbot, das die Beihilfe zur Haupttat, wie zum Beispiel durch Vermieter miteinschließt, um so den Markt für Zwangsprostitution und Menschenhandel unattraktiv machen. Die eingangs genannten Länder dienen uns als Vorbild. Über 20 Jahre Erfahrung mit diesem Modell haben etwa in Schweden zu einer Reduktion der Prostitution auf einen kleinen Bruchteil geführt. Menschenhandel, Zwangsprostitution und Ausbeutung wurden dort massiv eingeschränkt. Die gesellschaftliche Einstellung zum Sexkauf hat sich gewandelt: es ist nicht mehr selbstverständlich, dass der Zugang zum Körper eines Menschen zur sexuellen Benutzung erkaufte werden kann; es gilt vielmehr als peinlich, als



Freier geoutet zu werden. Auch wir sollen uns diesem modernen Modell anschließen, getragen von der Überzeugung, dass eine wirkliche Gleichberechtigung der Geschlechter sowie die erfolgreiche Bekämpfung gravierender Gewalttaten anders nicht erreicht werden können.

Wir wollen mit der Umsetzung des neuen Modells auch den Vollzug stärken. Das strafbewehrte Sexkaufverbot wirkt gegen Zwangsprostitution und Menschenhandel, indem es die Nachfrage spürbar reduziert und den „Markt“ für Menschenhändler und Zuhälter empfindlich stört. Mit einem Sexkaufverbot wären die Strafverfolgungsbehörden verpflichtet, im Rahmen des Legalitätsprinzips schon bei Anhaltspunkten, die einen Anfangsverdacht begründen, von Amts wegen zu ermitteln. Der Tatbestand des Sexkaufs ist in der Regel anhand objektiver Tatsachen einfach nachzuweisen und erfordert keine für die Opfer oft gefährlichen Aussagen. Wir gehen davon aus, dass sich dadurch die Zusammenarbeit von Prostituierten mit der Polizei verbessern wird. Beides ermöglicht ein effektives Einschreiten von Polizei und Ermittlern. Einzelne Fälle von Zwangsprostitution können mit den üblichen Ermittlungsmethoden besser als bisher gezielt aufgeklärt werden; entscheidend ist auch hier, dass in jedem Fall von Prostitution gegen den Freier vorgegangen werden kann, ohne dass es auf eine Opferaussage ankommt. Schon deshalb, weil vielfach aus dem Ausland eingereiste Prostituierte betroffen sind, die nach der Tat in ihr Heimatland zurück verbracht werden oder dorthin flüchten und für die Ermittlungsbehörden nicht mehr zur Verfügung stehen, könnten die betreffenden Fälle erheblich einfacher verfolgt werden. Polizei und Strafverfolgungsbehörden könnten im Ergebnis auf dem kleiner werdenden Markt das geltende Recht effektiv durchsetzen und die Opfer schützen.

Die gegen das strafbewehrte Sexkaufverbot vorgebrachten Argumente lassen sich überzeugend widerlegen. So geht der Vorwurf, dass Prostitutionsanbahnung ins Dunkelfeld verdrängt werde, ins Leere: Schon heute findet der größte Teil der Prostitution de facto im

Dunkelfeld statt: nur ca. 23.000 Personen sind registriert, von der großen Mehrzahl kennt keine Behörde den Namen, weiß niemand, dass sie in Deutschland sind und der Prostitution nachgehen. Diese Frauen im Dunkelfeld sind Zuhältern und Freiern völlig schutzlos ausgeliefert. Selbst hinter Fassaden von Vorzeigebordellen finden Menschenhandel, Zwang und Gewalt statt, wie Ermittlungen und schließlich die Verurteilung im Fall des vormaligen „Paradise“-Besitzers, Jürgen Rudloff, gezeigt haben. Prostitution braucht Öffentlichkeit, um Kunden anzusprechen. So bleibt sie auch für die Ermittler auffindbar. Kritiker eines Sexkaufverbotes verweisen vor allem auf die freie sexuelle Selbstbestimmung der freiwillig tätigen Prostituierten und der Freier als Grundrecht, das sie bei einem Sexkaufverbot verletzt sehen. Diese einseitige Parteinahme ignoriert das Leid der ungleich größeren Gruppe von Prostituierten, die nicht selbstbestimmt arbeiten, die keine Grenzen setzen können und der Ausbeutung durch Zuhälter und Freier ausgeliefert sind. Zu ihrem Schutz ist ein Sexkaufverbot geeignet, erforderlich und in der Abwägung auch angemessen. Gerade von internationalen Organisationen wird ein Sexkaufverbot immer wieder mit einem Prostitutionsverbot verwechselt, das sich vor allem gegen die Prostituierten richtet. Es hat somit völlig andere Auswirkungen als ein Sexkaufverbot. Viele Beratungsstellen fokussieren sich ebenfalls vor allem auf die sichtbaren und selbstbewussten sogenannten Sexarbeiter, die es vor Diskriminierung zu schützen gelte. Diese Haltung arrangiert sich mit den unhaltbaren Zuständen in der Prostitution, anstelle sich der Ursache des als solches erkannten Problems zu stellen. Entgegen anderslautenden Behauptungen haben sich die Arbeitsbedingungen für Prostituierte in den Ländern mit einem Sexkaufverbot nicht verschlechtert. Erfahrungsberichte von Beratungsstellen aus Schweden zeigen, dass die weiterhin tätigen Prostituierten eine wesentlich bessere Verhandlungsposition gegenüber den Freiern haben. Sie arbeiten nachweislich mit der Polizei zusammen, um gegen gewalttätige oder aufdringliche Freier vorzugehen. Die Stellung der Prostituierten wurde also gestärkt. Gleichzeitig sind grundsätzlich Ausstiegshilfen vorgesehen, die von der Integration auf dem regulären Arbeitsmarkt im Inland bis zur professionellen Unterstützung

bei der Rückkehr und einem Neustart im Herkunftsland reichen und von denen viel mehr Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution profitieren werden.