

# aktuelle analysen | 93



Hanns  
Seidel  
Stiftung

## Der neue Deutsche Weg

Für eine Neuordnung der Prostitutionsgesetzgebung

Helmut Sporer

Helmut Sporer

---

# Der neue Deutsche Weg

Für eine Neuordnung der Prostitutionsgesetzgebung

# VORWORT



**Markus Ferber, MdEP**

Vorsitzender der  
Hanns-Seidel-Stiftung

**F**rauenhandel ist moderne Sklaverei und eine schwere Menschenrechtsverletzung. Hilfsorganisationen und Fachleute schätzen, dass in Deutschland zwischen 250.000 und 400.000 Frauen in der Prostitution sind – größtenteils unter Zwang. 90 Prozent der Frauen haben Migrationshintergrund und kommen vor allem aus Rumänien, Bulgarien oder Ungarn, aber auch aus Afrika und Asien. Aktuell sind geflüchtete Frauen und Kinder aus der Ukraine besonders von Frauenhandel bedroht. Die jährlichen Umsätze im Bereich der Prostitution liegen bei rund 15 Milliarden Euro. Dieser Profit geht vornehmlich an Bordellbetreiber, Zuhälter, Schlepper und Schleuser.

---

Wo stehen wir in Deutschland im Kampf gegen Frauenhandel? Das Prostitutionsgesetz von 2002 sollte Frauen stärken und vor Ausbeutung schützen, was jedoch nicht erreicht wurde. Mit dem Prostituiertenschutzgesetz hat die Bundesregierung 2017 zwar nachgebessert, zufrieden sind wir dennoch nicht. Wir fragen uns: Was bewirkt das Prostituiertenschutzgesetz im Kampf gegen Zwangsprostitution? Nach wie vor hat Deutschland eines der liberalsten Prostitutionsgesetze und gilt als „Bordell Europas“.

Prostitution und Frauenhandel haben ihre Wurzeln in einer spezifischen Nachfrage und der Bereitschaft, Menschen zur Ware zu degradieren. Wir sollten uns daher die Frage stellen, was mit einer Gesellschaft, ihren Normen und Werten passiert, wenn Prostitution und damit die Käuflichkeit von Menschen weitgehend als „normal“ angesehen werden.

Seit 18 Jahren unterstützt die Hanns-Seidel-Stiftung die Arbeit des Aktionsbündnisses gegen Frauenhandel durch gemeinsame Fachtagungen. Und ich darf Ihnen versichern: Wir werden auch künftig nicht nachlassen in unserem Bemühen, über Frauenhandel aufzuklären, in der Öffentlichkeit mehr Bewusstsein für die Opfer von Zwangsprostitution zu schaffen und politische Handlungsoptionen auszuloten. Mit dieser Publikation wollen wir einen weiteren Beitrag im Kampf gegen Frauenhandel leisten und eine Neuordnung der Prostitutionsgesetzgebung anregen.

Ich wünsche Ihnen eine erkenntnisreiche Lektüre.

///

# GRUSSWORT



## **Inge Bell**

Vorsitzende von „DIAKA –  
Deutsches Institut für Angewandte  
Kriminalitätsanalyse“ und  
Stellv. Vorstandsvorsitzende  
TERRE DES FEMMES –  
Menschenrechte für die Frau

„Deutschland, das Bordell Europas“ und „ein Paradies für Menschenhändler“ – mittlerweile wird er viel zitiert, dieser zweifelhafte Ruf, den sich Deutschland in den vergangenen 20 Jahren international erworben hat. Er ist das Ergebnis eines politischen Holzwegs, einer vermeintlich liberalen Gesetzgebung seit Anfang der 2000er-Jahre, während andere Länder im selben Zeitraum erfolgreich innovativere Wege gingen. Er ist das Ergebnis einer gut gemeinten, aber schlecht gemachten Politik, die damals antrat, Menschen in der Prostitution zu helfen, doch das Gegenteil erreichte.

Nüchternen Blickes sehen wir heute: Armuts- und Elendsprostitution prägen das deutsche Rotlicht, zumeist blutjunge Frauen aus Ost- und Südosteuropa werden ständig in ein milliardenschweres Milieu eingespeist, das in weiten Teilen beherrscht wird von kriminellen Strukturen der Organisierten Kriminalität und des Menschenhandels und einer ausgeprägten, dem Milieu innewohnenden Begleitkriminalität.

---

Prostitution in Deutschland heute – das ist ein rassistisches Gewaltssystem aus Not, Zwang, Ausbeutung, Erpressung und Brutalität.

Es reicht nicht, bestehende Gesetze nachzubessern oder mit kosmetischen Maßnahmen zu modifizieren. Es bedarf dringend einer kompletten Neuausrichtung der Prostitutionspolitik, eines Richtungswechsels hin zu einer zeitgemäßen Gesetzgebung auf ethischer Basis.

Kriminaloberrat a. D. Helmut Sporer, langjähriger Experte für Menschenhandel bei der Kripo Augsburg und Vorstand des Deutschen Instituts für Angewandte Kriminalitätsanalyse (DIAKA) legt in dieser Publikation eine fundierte Analyse und ein strategisches Konzept vor:

- Es setzt die 2014 vom Europäischen Parlament geforderte Gesetzgebung konsequent um.
- Es orientiert sich ganz praktisch und lebensnah an internationalen Best Practice Erfahrungen der Länder, die teils schon seit 20 Jahren den Richtungswechsel in der Prostitutionsgesetzgebung erfolgreich eingeführt haben, unter anderem Schweden, Norwegen, Island, Irland, Kanada, Frankreich, Israel.
- Es ist angepasst an die spezifisch deutsche Realität in der Prostitution und im Menschenhandel.

Wenn der Schutz von elementaren Menschenrechten in der Prostitution gewährleistet werden soll, dann bedeutet das: Es braucht diesen Neuen Deutschen Weg.

///

---

# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	2
Markus Ferber	
<b>Grußwort</b> .....	4
Inge Bell	
<b>Wo ein Wille, da ein Weg! Frauenhandel wirksam bekämpfen</b> .....	10
Einführung Susanne Schmid	
<b>1. Vorbemerkungen</b> .....	21
<b>2. Entwicklungen seit 1990</b> .....	23
2.1 Prostitution in der Zeit ab 1990 bis 2001 .....	23
2.2 Infektionsschutzgesetz ab 2001 .....	25
2.3 Prostitutionsgesetz ab 2002 .....	26
2.4 Alkoholausschank in Bordellen .....	27
2.5 EU-Osterweiterungen 2004 und 2007 .....	27

---

<b>3. Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) ab 2017 ...</b>	29
3.1 Bewertung, Effekte .....	29
3.2 Umstrittene Regelungen im ProstSchG: Beispiele .....	31
3.2.1 Sonderbehandlung der Prostitution? .....	31
3.2.2 Trennung von Arbeits- und Privaträumen .....	32
<b>4. Mechanismen im Milieu .....</b>	33
4.1 Das Dreiecksverhältnis .....	33
4.2 Zusammenhang zwischen Prostitution und Menschenhandel .....	35
4.3 Soziale Organisationen im Prostitutionswesen .....	38
<b>5. Aktuelle Situation .....</b>	39
5.1 Die Prostituierten .....	39
5.2 Die „typische“ Prostituierte .....	40
5.3 BKA -Lagebild Menschenhandel .....	42
5.4 Das vermeintliche „Dunkelfeld“ .....	44
5.5 Das tatsächliche Dunkelfeld .....	45
5.6 Die Freiwilligkeit .....	46
5.7 Die Freier .....	47
5.8 Prostitution und Corona .....	49

---

<b>6.</b>	<b>Handlungsdefizite trotz bekannter Realitäten .....</b>	<b>50</b>
6.1	Unzulängliche Wirkung neuer Gesetze .....	50
6.2	Leitfaden BMFSFJ zu § 10 ProstSchG .....	50
6.3	Bericht von KOBER zu Prostitutionsszene .....	51
6.4	Beispiel Weisungsrecht .....	52
6.5	Bericht des US-Außenministeriums zu Menschenhandel in Deutschland .....	53
6.6	Auswertung des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (KFN) .....	54
6.7	Zusammenfassung .....	54
<b>7.</b>	<b>Lösungsorientierte Analyse .....</b>	<b>55</b>
7.1	Schlussfolgerungen aus vergangenen Entwicklungen .....	55
7.2	Starre und flexible Faktoren .....	57

---

<b>8. Varianten für eine Neuordnung</b> .....	59
8.1 Weitere Reform unter Beibehaltung des bisherigen Rechtsgefüges .....	59
8.2 Genereller Systemwechsel .....	60
8.3 Das „Nordische Modell“ .....	61
8.4 Zur Kritik des Nordischen Modells .....	62
<b>9. Gesellschaftlicher Wertewandel</b> .....	65
<b>10. Perspektiven für ehemalige Prostituierte</b> .....	66
<b>11. Schlussbemerkung</b> .....	68
<b>Anmerkungen</b> .....	69

Quelle: HSS



**Dr. Susanne Schmid**

Leiterin des Referats Gesellschaftliche Entwicklung,  
Migration, Integration, Hanns-Seidel-Stiftung, München

/// Einführung

# Wo ein Wille, da ein Weg! Frauenhandel wirksam bekämpfen

**Hunderttausende Mädchen und junge Frauen werden jährlich zu Opfern einer gigantischen Sexindustrie: Skrupellose Menschenhändler kidnapen sie oder ködern sie mit falschen Jobversprechungen. Das wirtschaftliche Elend, die familiäre Not und die Perspektivlosigkeit der Frauen in Mittel-, Ost- und Südosteuropa sind ein idealer Nährboden für die falschen Versprechungen der Menschenhändler. Frauen sind keine Ware! Jede Frau hat das Recht auf ein selbstbestimmtes Leben. Gewalt macht dieses Recht zunichte und muss mit allen Mitteln bekämpft werden. Die Hanns-Seidel-Stiftung nimmt sich dieses Kampfes schon seit langem an.**

Gewalt gegen Frauen hat viele Gesichter. Eine gravierende und schwer zu bekämpfende Ausprägung ist der Frauenhandel. Der Schwerpunkt des Frauenhandels liegt in der sexuellen Ausbeutung der Opfer. Zwangsprostitution ist ein extrem lukratives Geschäftsmodell. Die Nachfrage ist gesichert, das Reservoir an Mädchen und Frauen in verzweifelter Lage unerschöpflich und der Gewinn für die Menschenhändler garantiert. Für die Opfer aber ist Frauenhandel eine gravierende Menschenrechtsverletzung. Er hinterlässt gebrochene Frauen mit tiefen seelischen und körperlichen Narben. Diese Frauen müssen ein würdeloses Leben voller Gewalt und Demütigungen ertragen. Ein Leben in ständiger Angst.

**Frauenhandel ist eine schwere Menschenrechtsverletzung.**

## Was hat die Prostitutionsgesetzgebung in Deutschland bisher erreicht?

Der Handel mit der Ware Mensch ist neben dem Drogenhandel eines der profitabelsten Geschäfte organisierter Kriminalität weltweit. Deutschland ist zum „Bordell Europas“ und laut Experten zur Drehscheibe für Zwangsprostitution und Menschenhandel geworden. Wie konnte es dazu kommen? In Deutschland war Prostitution bis 2002 sittenwidrig. Das dann verabschiedete Prostitutionsgesetz sollte die Rechte von Prostituierten stärken und legalisierte sexuelle Dienstleistungen. Seit 2017 gibt es das Prostituiertenschutzgesetz, das Frauen vor Gewalt und Zwang schützen soll. Es sieht eine Anmeldepflicht und eine Gesundheitsberatung für Prostituierte vor, eine Erlaubnispflicht für das Prostitutionsgewerbe, eine Kondompflicht sowie ein Werbeverbot. Doch was hat das Prostituiertenschutzgesetz bisher gebracht?

**90 Prozent der Prostituierten in Deutschland kommen aus dem Ausland.**

Tatsächlich waren laut Statistischem Bundesamt<sup>1</sup> Ende 2019 nur rund 40.400 Frauen bei den Behörden gemeldet und das bei geschätzt 250.000 bis 400.000 Prostituierten in Deutschland. Nach wie vor hat Deutschland eines der liberalsten Prostitutionsgesetze. Rund 90 Prozent der Prostituierten kommen aus dem Ausland, viele arbeiten unter Zwang und menschenunwürdigen Bedingungen, sind über Menschenhändler nach Deutschland gekommen. Aufgrund der Corona-Pandemie war Prostitution in Deutschland temporär verboten. Die vorübergehenden Bordellschließungen verdeutlichten, dass die meisten Frauen ihren Zuhältern ausgeliefert sind und keine eigene Existenz haben – keine Anmeldung, keine Wohnung und keine Krankenversicherung.

Vor diesem Hintergrund stellen sich folgende Fragen: Welche Wirkung erzielt das Prostituiertenschutzgesetz im Kampf gegen Zwangsprostitution? Bäte ein Sexkaufverbot die Lösung? Das sogenannte „Nordische Modell“ gibt es bereits in Schweden (1999), Norwegen (2009), Island (2009), Kanada (2014), Nordirland (2015), Frankreich (2016), Irland (2017) und Israel (2018). Danach können Personen, die sexuelle Dienstleistungen in Anspruch nehmen, zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe verurteilt werden. Die Prostituierten selbst bleiben straffrei. Die Gesetzesänderung führte in den jeweiligen Ländern zu einem Rückgang der Nachfrage bei gleichzeitig einsetzendem Mentalitätswandel. Das Geschäft mit der Prostitution wurde für Menschenhändler, Zuhälter und Bordellbetreiber wirtschaftlich unattraktiv.

Menschenrechtsverletzungen an Frauen sind inakzeptabel. Frauenhandel muss intensiv verfolgt und streng bestraft werden. Den betroffenen Frauen müssen Ausstiegsmöglichkeiten geboten und ein Neuanfang im Herkunftsland ermöglicht werden. Die bisherige Prostitutionsgesetzgebung hat ihr Ziel deutlich verfehlt. Sie sollte die Rechte und die soziale Absicherung von Prostituierten verbessern. Die große Mehrheit der Prostituierten übt ihre Arbeit jedoch nach wie vor weder selbstbestimmt noch freiwillig aus, sondern wird unter Androhung oder Ausübung von Gewalt dazu gezwungen. Es besteht also nach wie vor Handlungsbedarf.

**Die bisherige Prostitutionsgesetzgebung hat ihr Ziel verfehlt.**

**Helmut Sporer**, Kriminaloberrat a. D., informiert in seinem Beitrag über die Entwicklungen der Prostitutionsgesetzgebung von 1990 bis heute. Er zeigt auf, welche Regelungen sich früher bewährt haben und warum sich die Lage so gravierend verändern konnte. Er legt die Verhältnisse und Mechanismen im Prostitutionsmilieu offen und widerlegt häufig gebrauchte Vorurteile sowie falsche Argumente. Sporer fordert einen gesellschaftlichen Wertewandel und bessere Perspektiven für ehemalige Prostituierte. Er plädiert für eine Neuordnung der Prostitutionsgesetzgebung und diskutiert mögliche Varianten, darunter auch das „Nordische Modell“.

Seine zentralen Forderungen lauten:

- Entkriminalisierung der Frauen,
- Kriminalisierung der Freier, Zuhälter und Bordellbetreiber,
- Ausstiegshilfen,
- Aufklärung von Betroffenen und Gesellschaft sowie
- Wirtschaftsprojekte für Rückkehrerinnen in den Herkunftsländern der Frauen.

Helmut Sporer schließt seine Ausführungen mit den Worten: „Eine wirksame Neuordnung der Prostitution ist ausschließlich eine Frage des politischen Willens.“

## Frauen sind keine Ware! Wo stehen wir im Kampf gegen den internationalen Frauenhandel?

Verlässliche und belastbare Zahlen zum Ausmaß des Frauenhandels in Deutschland gibt es kaum. Das jährliche Lagebild des Bundeskriminalamts weist 2020 bundesweit lediglich 291 Ermittlungsverfahren im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung mit 421 Tatverdächtigen und 406 Opfern auf (Hellfeld).<sup>2</sup> Dennoch ist das sehr viel, wenn man bedenkt, dass nur ein Bruchteil der betroffenen Frauen Anzeige erstattet. Die Auswertung des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen von 2021 und die Arbeit von Rita Haverkamp zeigen, dass mindestens 90 Prozent der Menschenhandelsdelikte unerkannt bleiben.<sup>3</sup> Die Dunkelziffer in diesem Bereich ist also enorm hoch. Viele Zwangsprostituierte fristen ein Schattendasein, sie leben in einer Spirale aus Gewalt, Drohungen, Angst vor Abschiebung und Sorge um die Familie im Herkunftsland. Selbst bei Razzien finden sie nicht den Mut, sich der Polizei zu offenbaren.

Auch den Strafverfolgungsbehörden sind mitunter die Hände gebunden: Personelle Überwachungs- und Ermittlungskapazitäten im Bereich Menschenhandel wurden abgebaut, durch die Regelungen im Prostituiertenschutzgesetz wurde die Polizei als Überwachungsinstanz teilweise ausgeschlossen, Datenschutzbestimmungen erschweren den Austausch von Verwaltung und Polizei. Zusätzlich verweigern Opfer von Menschenhandel oft aufgrund von Zwängen, Ängsten und Repressalien eine Aussage in der Hauptverhandlung. Zur Verurteilung der Täter ist die Aussage der betroffenen Frauen vor Gericht (Personenbeweis) jedoch unabdingbar.

**Die Opferaussage ist vor Gericht oft das wichtigste Beweismittel.**

Im Kampf gegen den Frauenhandel genügen Änderungen im Strafrecht und Bewusstseinsbildung jedoch nicht. Ein ganz wesentlicher Punkt ist die Versorgung, Stabilisierung und professionelle Betreuung der Opfer. Nur so können sie genügend Kraft und Mut schöpfen, um gegen ihre Peiniger vorzugehen. Die Aussage eines Opfers ist eines der wichtigsten Beweismittel. Eine professionelle Begleitung während des Prozesses ist daher elementar wichtig. Effektiver Opferschutz beruht auf der vertrauensvollen Zusammenarbeit aller betroffenen Behörden und Einrichtungen. Hier leisten die Fachberatungsstellen JADWIGA und SOLWODI seit vielen Jahren hervorragende Arbeit.

## Das Engagement der Hanns-Seidel-Stiftung im Kampf gegen Frauenhandel

Der Kampf gegen den internationalen Frauenhandel ist Arbeit im Dienste der Menschenrechte. Die Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung steht unter dem Motto „Im Dienst von Demokratie, Frieden und Entwicklung“. Vor diesem Hintergrund veranstaltet die Stiftung im Rahmen des Europäischen Tages gegen Menschenhandel (18. Oktober) zusammen mit Renovabis und dem Aktionsbündnis gegen Frauenhandel seit 2004 jährliche Fachtagungen. Die Autoren dieser Veröffentlichung, **Helmut Sporer** und **Inge Bell**, unterstützen die Jahrestagungen seit jeher mit ihrer fachlichen Expertise.

**Die Hanns-Seidel-Stiftung  
engagiert sich seit  
Jahrzehnten im Kampf  
gegen Frauenhandel.**

**Professor Ursula Männle**, Staatsministerin a. D. und ehemalige Vorsitzende der Hanns-Seidel-Stiftung, hat den Anstoß zu dieser Publikation gegeben. Sie engagierte sich bereits als junge Politikerin im In- und Ausland gegen Menschenhandel. In einem Interview zum 20-jährigen Bestehen des Aktionsbündnisses gegen Frauenhandel führte sie zum internationalen Engagement der Stiftung aus: „Die Hanns-Seidel-Stiftung hat durch ihre internationale Arbeit insbesondere in Ost- und Südosteuropa die Problematik des Menschenhandels früh erkannt. (...) [Sie] hatte schon in den frühen 1990er-Jahren begonnen, in Albanien, Bulgarien, Moldawien, Rumänien, Serbien, in der Tschechische Republik und der Ukraine Tagungen zur Thematik Menschenhandel zu organisieren.“ Professor Männle resümiert: „Die langjährige Arbeit, das Dranbleiben und der ständige Austausch zeigen Früchte.“<sup>4</sup>

Wir danken **Helmut Sporer** und **Inge Bell** für ihre Beiträge zu dieser Veröffentlichung und **Professor Ursula Männle** für ihre Initiative und ihr Engagement.

Die Humanität einer Gesellschaft zeigt sich daran, wie sie mit den Schwächsten umgeht. Das gilt auch für Frauen in der Prostitution, denen tagtäglich Gewalt angetan und deren Würde verletzt wird.

**Kriminaloberrat a. D. Helmut Sporer** ist Vorstand von „DIAKA – Deutsches Institut für angewandte Kriminalitätsanalyse“ (<https://www.diaka.org/>). Bis zu seiner Pensionierung Ende 2019 war er knapp 30 Jahre lang bei der Kriminalpolizei in Augsburg tätig und hier fast durchgängig mit der Thematik Prostitution und Menschenhandel betraut. Fast 15 Jahre war er als Ermittler unter anderem für die Überwachung der Prostitution zuständig und Sachbearbeiter für Ermittlungsverfahren im Bereich Menschenhandel, Zuhälterei und Organisierte Kriminalität. Danach war er rund 15 Jahre Leiter eines Kommissariats, das unter anderem für die Bekämpfung des Menschenhandels sowie für die Überwachung der Prostitution zuständig ist. In dieser Zeit leitete er zahlreiche Ermittlungsverfahren und Einsätze und hat die Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen wie auch der Veränderungen des Prostitutionsmarktes direkt erlebt.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Verhältnisse in der Prostitution zeigte er in seinem 2010 verfassten strategischem Konzept „Der Augsburger Weg“ auf. In der Vergangenheit war er wiederholt Sachverständiger in Ausschüssen des Deutschen Bundetags wie auch anderen politischen Gremien für die Thematik Prostitution und Menschenhandel. Zuletzt sprach er am 12. Mai 2022 bei der Anhörung des Sozialausschusses im Bayerischen Landtag zur „Situation der Prostituierten in Bayern“.<sup>5</sup>

**Inge Bell** ist Osteuropa-Expertin und Menschenrechtsaktivistin. Sie ist Vorstandsvorsitzende von „DIAKA – Deutsches Institut für angewandte Kriminalitäts-Analyse“, Vorstandsvorsitzende von „SOLWODI Bayern e.V. – Solidarität mit Frauen in Not“ und Stellvertretende Vorstandsvorsitzende der Frauenrechtsorganisation „TERRE DES FEMMES“. Bell ist Trägerin des Bundesverdienstkreuzes (2012) und Trägerin des Preises „Frau Europas“ (2007).

**Professor Ursula Männle** war jeweils 13 Jahre Mitglied des Bayerischen Landtages und des Deutschen Bundestages sowie Bayerische Staatsministerin für Bundesangelegenheiten. Von 2014 bis 2019 war sie Vorsitzende der Hanns-Seidel-Stiftung, von 1993 bis 2014 Stellvertretende Vorsitzende, seit 2019 ist sie Ehrenmitglied der Stiftung. Professor Männle ist Wegbereiterin und Unterstützerin des Aktionsbündnisses gegen Frauenhandel sowie Mitbegründerin von „DIAKA – Deutsches Institut für angewandte Kriminalitäts-Analyse“.

### **Das Aktionsbündnis gegen Frauenhandel**

Im Jahre 2000 haben sich zahlreiche, vornehmlich kirchliche Organisationen, Verbänden und Beratungsstellen im bayerischen Raum zum „Aktionsbündnis gegen Frauenhandel“ ([www.gegen-frauenhandel.de](http://www.gegen-frauenhandel.de)) zusammengeschlossen. Seitdem veranstaltet das Aktionsbündnis mit dem katholischen Osteuropahilfswerk Renovabis und seit 2004 auch gemeinsam mit der Hanns-Seidel-Stiftung jährlich Fachtagungen mit hochrangigen Vertretern aus Politik und Wissenschaft, von Fachberatungsstellen, Polizei und Zivilgesellschaft. Ziel ist es, über Herausforderungen und Lösungsansätze zu diskutieren, eine breite Öffentlichkeit auf das Thema aufmerksam zu machen und Fachleute im Kampf gegen den Frauenhandel miteinander zu vernetzen. Die Initiatorinnen des Aktionsbündnisses waren Sr. Lea Ackermann (SOLWODI), Eleonore von Rotenhan (JADWIGA) und Professor Ursula Männle.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/07/PD20\\_286\\_228.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/07/PD20_286_228.html), Stand: 16.9.2022.
- <sup>2</sup> [https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Menschenhandel/menschenhandelBundeslagebild2020.pdf?__blob=publicationFile&v=4), Stand: 16.9.2022.
- <sup>3</sup> Haverkamp, Rita: Evidenzbasierte Kriminalprävention im Bereich Menschenhandel, in: Evidenz-orientierte Kriminalprävention in Deutschland. Ein Leitfaden für Politik und Praxis, hrsg. von Maria Walsh, et al, 2018, S. 781; siehe auch: [https://kfn.de/wp-content/uploads/Forschungsberichte/Bericht\\_Evaluierung\\_Strafvorschriften\\_Bekaempfung\\_Menschenhandel.pdf](https://kfn.de/wp-content/uploads/Forschungsberichte/Bericht_Evaluierung_Strafvorschriften_Bekaempfung_Menschenhandel.pdf), S. 37, Stand: 16.9.2022.
- <sup>4</sup> Interview mit Männle, Ursula: 20 Jahre Aktionsbündnis gegen Frauenhandel: Der Kampf geht weiter!, 28.6.2021, <https://www.hss.de/news/detail/der-kampf-geht-weiter-news7794/>, Stand: 15.9.2022.
- <sup>5</sup> [https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet\\_Dokumente/Sonstiges\\_P/PII/Anhoerungen/SO/065\\_SO\\_120522\\_Anh\\_Prostitution\\_Protokoll.pdf](https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/PII/Anhoerungen/SO/065_SO_120522_Anh_Prostitution_Protokoll.pdf), Stand: 15.9.2022.

Foto: Stefan Baumgarth



### **Helmut Sporer**

war Kriminaloberrat und bis 2020 beinahe 30 Jahre lang bei der Kriminalpolizei in Augsburg fast durchgängig in den Bereichen Prostitution, Menschenhandel, Zuhälterei und Organisierte Kriminalität tätig. Er leitete zahlreiche Ermittlungsverfahren und Einsätze und hat die Auswirkungen der gesetzlichen Änderungen wie auch der Veränderungen des Prostitutionsmarktes direkt erlebt. Möglichkeiten zur Verbesserung der Verhältnisse in der Prostitution zeigte er in seinem 2010 verfassten strategischem Konzept „Der Augsburger Weg“ auf. In der Vergangenheit war er wiederholt Sachverständiger in Ausschüssen des Deutschen Bundetags wie auch anderen politischen Gremien für die Thematik Prostitution und Menschenhandel.

/// Für eine Neuordnung der Prostitutionsgesetzgebung

# Der neue Deutsche Weg

## 1. Vorbemerkungen

Seit Jahrzehnten steht die Prostitution in Deutschland wegen fehlender oder unzureichender Regelungen im Fokus der Öffentlichkeit. Dieser gesellschaftliche Randbereich ist mittlerweile eine Art Dauerbaustelle bei der Suche nach der richtigen Regulierung. Auch die beiden letzten Reformen haben bereits nach kurzer Zeit gezeigt, dass sie nicht geeignet sind, die unübersehbaren Missstände in diesem Milieu befriedigend zu beheben oder zumindest merklich zu verbessern. Deshalb wird der Ruf nach einem erneuten Regelungsbedarf immer lauter. Dabei wird aktuell nicht nur die Frage, welche Regelungen sinnvoll und zielführend sind, unterschiedlich diskutiert.

Schon allein die Grundfragen an sich, was gewöhnlich unter Prostitution zu verstehen sei und welche Ausprägungen zum Beispiel vorherrschend seien, sorgen für Kontroversen. Vertreter verschiedener Standpunkte präsentieren hier unterschiedliche Realitäten. Die Deutungshoheit beanspruchen einerseits Profiteure der Szene wie Funktionäre von Bordellbetreiberverbänden und Luxusprostituierten, und zum anderen Organisationen und Aktivisten, die die Opfer von Ausbeutung und Menschenhandel im Vordergrund sehen, und in Teilen die Prostitution generell als Verstoß gegen die Menschenwürde werten. Diese Positionen stehen sich oft diametral gegenüber. Für Entscheidungsträger aus Politik, für Verwaltung und Medien wie auch für fachlich Interessierte kann es deshalb schwierig sein, Informationen richtig zu gewichten.

**Der Ruf nach einer Neuordnung der Prostitutionsgesetzgebung wird immer lauter.**

**Die Verhältnisse im  
Prostitutionsmilieu  
haben sich gravierend  
verändert.**

Die notwendige Umgestaltung muss sich an der Alltagsrealität, an humanen Standards und ethischer Verantwortung ausrichten. Diese Publikation soll dazu beitragen, einen Überblick über die realen Verhältnisse im Prostitutionsmilieu zu gewinnen und häufig gebrauchte Vorurteile sowie falsche Argumente zu erkennen. Sie soll Aufschluss über den Prostitutionsalltag, über Nischenbereiche und Mythen geben. Beim Bestreben, den richtigen Weg für eine tragfähige Neuregulierung des Prostitutionswesens zu finden, ist ein Blick zurück in die Gegebenheiten der jüngeren Vergangenheit durchaus hilfreich. Er zeigt auf, welche Regelungen sich früher bewährt haben und warum sich die Verhältnisse so gravierend verändert haben.

Mit der nachfolgenden Ausarbeitung ist bewusst kein wissenschaftlicher Beitrag beabsichtigt; die Ausführungen nehmen vielmehr Bezug auf jahrzehntelange Erfahrungen in der kriminalpolizeilichen Ermittlungs- und Überwachungspraxis, mitunter geprägt von den Gegebenheiten in Bayern. Im Unterschied zu einem theoretisch-wissenschaftlichen Ansatz finden unzählige unmittelbare Eindrücke aus Kontakten mit unterschiedlichsten Prostituierten,<sup>1</sup> Bordellbetreibern, Zuhältern, Freiern, Menschenhandelsopfern ebenso Berücksichtigung wie Erkenntnisse aus Prostitutionskontrollen, strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, Durchsuchungen, verdeckten Maßnahmen und dergleichen.

## 2. Entwicklungen seit 1990

Der Prostitutionsbereich hat die vergangenen Jahrzehnte auf verschiedenen Ebenen gravierende Veränderungen erfahren. Nachfolgend werden kurz wichtige Entwicklungen der vergangenen 30 Jahre skizziert.

### 2.1 Prostitution in der Zeit ab 1990 bis 2001

Die Prostitutionsverhältnisse in den 90er-Jahren lassen sich mit den aktuellen Zuständen überhaupt nicht vergleichen. Es gab in dieser Zeit deutlich weniger und fast ausnahmslos deutsche Prostituierte, von denen vergleichsweise viele ihren privaten Lebensmittelpunkt in der Region hatten, in der sie tätig waren. Die Kommunikation mit den Prostituierten verlief ohne Einschränkungen und barrierefrei. Ausländischen Prostituierten war bis auf wenige Ausnahmen die Prostitution gesetzlich untersagt. Das damals geltende Ausländerrecht forderte für Prostituierte eine Erlaubnis zur „Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit“, welche aber nur sehr selten erteilt wurde, wenn unter anderem eine entsprechende Sprachkompetenz vorlag.

**In den 1990er-Jahren war ausländischen Prostituierten die Tätigkeitsausübung in Deutschland verboten.**

Die regelmäßige und verpflichtende Gesundheitsuntersuchung<sup>2</sup> (je nach Bundesland meist im ein- bis vierwöchigen Turnus) war obligatorisch, wurde von den Prostituierten positiv beurteilt und strikt wahrgenommen. Neben einer kostenlosen Gesundheitsuntersuchung stellte der regelmäßige Besuch beim Gesundheitsamt (GA) mit den Kontakten zu Mitarbeiterinnen des GA wie auch zu anderen Prostituierten auch eine wichtige soziale Komponente dar. Als Untersuchungsnachweis erhielt jede Prostituierte ein DIN A5-Heftchen, das bei Bordellkontrollen vorzulegen war. Hatte eine Betroffene keinen gültigen Untersuchungsnachweis (umgangssprachlich auch als „Bockschein“ bekannt), erging eine Untersagungsanordnung; die Prostitution durfte dann vorübergehend nicht mehr ausgeübt werden.

Die angebotenen Sexualpraktiken unterschieden sich erheblich vom heutigen Standard. Für eine Alltagsprostituierte war zum Beispiel Sex ohne Kondom oder Küssen absolut tabu. Heute verbreitete Angebote wie „tabulos“ oder „GFS – Girlfriendsex mit Küssen und Austausch von Zärtlichkeiten“ waren damals undenkbar. Die üblichen Preise für sexuelle Dienstleistungen waren im Vergleich zu heute sehr hoch. Die Prostituierten waren in der Lage, sich ein Privatleben zu finanzieren. Ein Wohnen im Bordell war absolut unüblich.

Typische Milieustrafataten wie Zuhälterei, Erpressung, Körperverletzung und dergleichen wurden natürlich auch damals verübt, aber in wesentlich geringerem Umfang als heute. Die Prostituierten wirkten insgesamt wesentlich stabiler. Massenimporte oder -verschiebungen von Prostituierten waren damals völlig unbekannt.

Ferner gab es in der damaligen Zeit wesentlich weniger Bordelle und auch keine Großbordelle mit heute verbreiteten Betriebskonzepten wie zum Beispiel FKK-Clubs. Nach der damals geltenden Rechtslage wären derartige Massenbetriebe illegal gewesen. Diese Geschäftsmodelle funktionieren nur mit einem hohen Maß an internen Regularien für die dort tätigen Prostituierten wie zum Beispiel Anwesenheitspflichten bis zu 15 Stunden bis drei Uhr morgens (diese Bordelle werben erfolgreich mit der Zusicherung „Ständig 20, 30 oder 40 unterschiedliche Girls zur Auswahl“), Preis-, Verhaltens- (zum Beispiel Handyverbot) und Bekleidungs Vorschriften (zum Beispiel Nacktgebot!), teils auch mit vorgeschriebenen Sexualpraktiken (zum Beispiel Auskunft an Freier „Anblasen ist im Basistarif inclusive“).

**Eingriffe in die persönliche Freiheit der Prostituierten waren damals streng verboten.**

Derartige Eingriffe in die persönliche Freiheit der Prostituierten waren damals streng verboten. Insbesondere durch die damaligen Strafnormen „Dirigistische Zuhälterei (§ 181a StGB)“ und „Förderung der Prostitution (§ 180a StGB)“ wurde die Dispositionsfreiheit der Prostituierten geschützt. Strafbar waren jegliche Vorgaben oder Eingriffe zu Art, Ort, Dauer etc. der Prostitutionstätigkeit. Allein schon das Aufstellen von Schichtplänen mit Anwesenheitseinteilung war ein schweres Vergehen. Verstöße dagegen hatten für Bordellbetreiber empfindliche Konsequenzen. Gerichte verhängten zumeist Haftstrafen; dies führte zu einem hohen Abschreckungspotenzial.

Werbung für Prostitution war damals generell verboten (Ordnungswidrigkeit nach § 119 OWiG). Teilweise wurde sie im Rahmen des Opportunitätsprinzips toleriert, wenn sie neutral, nicht anstößig oder jugendgefährdend gestaltet war.

Kurz zusammengefasst waren Prostituierte auch damals schon Opfer von Gewalt und Kriminalität und lebten am Rande der Gesellschaft. Prostitution war sittenwidrig und die Ausübung im Rechtsverkehr eine „sozial unwerte Tätigkeit“. Die Verhältnisse in den 90er-Jahren waren zwar prekär, aber im Vergleich zu heute geordneter, transparenter, mit vergleichsweise valider Datenbasis und vor allem mit wesentlich mehr Schutzfaktoren für die Frauen.

Ab Mitte der 90er-Jahre ergab sich als Folge des Zusammenbruchs des Ostblocks zunehmend ein neues Phänomen mit Prostituierten aus Osteuropa. Anfänglich waren hier besonders Frauen aus Polen und Tschechien anzutreffen. Sie konnten nun visumsfrei als Touristinnen einreisen und wurden mit steigender Tendenz als illegale Prostituierte in Gaststätten, Hotels und ähnlichen Einrichtungen festgestellt. Parallel dazu bildeten sich kriminelle Strukturen bei der Schleusung und Verteilung dieser Personen. Diese Frauen machten sich mit der Prostitutionsausübung damals wegen illegalen Aufenthalts strafbar, weil der Touristenstatus dies nicht umfasste.

**Ab Mitte der 1990er-Jahre kamen vermehrt Prostituierte aus Polen und Tschechien nach Deutschland.**

Mit dem Paradigmenwechsel von 2001 änderten sich die rechtlichen wie auch die tatsächlichen Verhältnisse grundlegend. Bisherige Strukturen wurden aufgegeben und brachten massive Probleme für die in der Prostitution tätigen Menschen.

## **2.2 Infektionsschutzgesetz ab 2001**

Im Jahr 2001 wurde die verpflichtende Gesundheitsuntersuchung für Prostituierte abgeschafft und mit dem neu geschaffenen Infektionsschutzgesetz (IfSG) bei der Gesundheitsvorsorge der Prostituierten ausschließlich auf Freiwilligkeit und Selbstverantwortung gesetzt.

Befürchtungen von Praktikern seitens Gesundheitsämtern und Polizei zu negativen Auswirkungen mit sinkenden Untersuchungszahlen, verbunden mit Gefahren für die Prostituierten durch einen Anstieg von sexuell übertragbaren Infektionen blieben erfolglos. Prostituierte protestierten damals wegen Angst um ihre Gesundheit sogar massiv gegen diese neue Regelung und reichten entsprechende Unterschriftenlisten ein. Auch sie befürchteten (zurecht), dass die Tausenden von neuen osteuropäischen Prostituierten, die durch die bevorstehende EU-Osterweiterung zu erwarten waren, sich überwiegend nicht untersuchen lassen würden.

Die Untersuchungszahlen gingen in den folgenden Jahren tatsächlich von ursprünglich etwa 100 auf ca. 10 Prozent (mit regionalen Unterschieden) zurück. Parallel dazu war ein Anstieg einschlägiger Infektionen zu verzeichnen.

## 2.3 Prostitutionsgesetz ab 2002

**Das Prostitutionsgesetz von 2002 besteht aus nur drei Paragraphen und hatte unterschiedliche Folgen.**

Im Jahr 2002 trat das Prostitutionsgesetz (ProstG) in Kraft. Der offiziellen Begründung der damaligen rot-grünen Bundesregierung zufolge sollte so dem negativen Image der Prostitution begegnet, die rechtliche und soziale Situation der Prostituierten verbessert und den Prostituierten der Zugang zu Sozialversicherungen ermöglicht werden. Das Gesetz besteht nur aus drei Paragraphen mit wenigen Sätzen und hatte unterschiedliche Folgen. Der erhoffte Zugang zu den Sozialversicherungen war ein völliger Misserfolg und wurde aus verschiedenen Gründen überhaupt nicht angenommen (bei ca. 250.000 Prostituierten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes wurden lediglich ca. 70 Arbeitsverträge zur abhängigen Prostitutionsausübung registriert).

Dagegen hatte das in § 3 ProstG kurz erwähnte „eingeschränkte Weisungsrecht“ erhebliche Auswirkungen für die Bordelllandschaft in Deutschland. Zusammen mit der gleichzeitigen Abschaffung des § 180a StGB (Förderung der Prostitution) und einer Entschärfung des § 181a StGB (Zuhälterei) waren nun Bordelle mit neuen Betriebskonzepten (wie die in 2.1 bereits geschilderten FKK-Clubs) mit entsprechenden Konsequenzen für die Betroffenen rechtlich zulässig.

Gleichzeitig wurden damit die behördlichen Ermittlungsmöglichkeiten stark eingeschränkt.<sup>3</sup> Das in § 3 des ProstG verankerte eingeschränkte Weisungsrecht kollidiert mit dem § 181a StGB (Dirigistische Zuhälterei) und setzte diese bis dahin wirkungsvolle Schutzvorschrift für Prostituierte (sie garantierte die Dispositionsfreiheit und somit die Unabhängigkeit der Prostituierten bei ihrer Tätigkeit) weitgehend außer Kraft.

Ein in Fachkreisen bekanntes Beispiel für das Spannungsverhältnis zwischen den beiden konkurrierenden Vorschriften und die veränderte Rechtslage ist ein Ermittlungsverfahren gegen die Betreiber des FKK-Clubs Colosseum in Augsburg aus dem Jahr 2006. Die Staatsanwaltschaft Augsburg hatte Anklage wegen Dirigistischer Zuhälterei erhoben. Das Landgericht Augsburg wies die Anklage jedoch mittels Nichteröffnungsbeschluss mit ausdrücklichem Hinweis auf § 3 ProstG ab.<sup>4</sup>

Zunehmend wurde eine andere, eine progressive öffentliche Darstellung der Prostitution propagiert. Mitunter wurden Forderungen erhoben, Prostitution müsse ein „Job wie jeder andere“ sein. In TV-Talkshows erklärten Vorzeigeprostituierte ihre Tätigkeit zum Traumjob. In Einzelfällen wurde sogar gefordert, Prostitution sollte ein Ausbildungsberuf werden.

## 2.4 Alkoholausschank in Bordellen

Im Zuge der Liberalisierung änderte sich 2008 nach einer Klage<sup>5</sup> durch Bordellbetreiber vor dem Verwaltungsgericht (mit Verweis auf das ProstG) die Rechtslage zu Gaststättenkonzessionen für Bordelle. Bis dahin war in Bordellen der gewerbliche Alkoholausschank wegen nicht zu erteilender Gaststättenerlaubnis generell verboten. Festgestellte Verstöße wurden mit hohen Bußgeldern geahndet.

Auch daran wird deutlich, dass die Liberalisierung der Branche vor allem Bordellbetreibern wirtschaftliche Vorteile gebracht hatte. Sie können seither legal Alkoholika zu sehr hohen Preisen an Freier verkaufen. Die Prostituierten im Bordell sind damit dagegen zusätzlichen Gefährdungen ausgesetzt. Sie werden oft angehalten, Freier zum Kauf von Sekt etc. zu animieren (meist gegen eine geringe Umsatzbeteiligung) und sind dann gegebenenfalls zum Mittrinken verpflichtet. Sie unterliegen damit einer höheren Gefährdung hinsichtlich Alkoholmissbrauchs.

## 2.5 EU-Osterweiterungen 2004 und 2007

Der EU-Beitritt von zehn osteuropäischen Staaten im Jahr 2004 und insbesondere von Rumänien und Bulgarien im Jahr 2007 bewirkte, dass Hunderttausende junger Frauen aus diesen Ländern unkontrolliert in die Prostitution in Deutschland strömten und sich dadurch die Verhältnisse im Milieu grundlegend veränderten. Entscheidende Faktoren dabei waren einerseits die wirtschaftliche Armut in den Heimatländern, das neue Recht auf Freizügigkeit samt Niederlassungsfreiheit und ein riesiges Heer, ein regelrechtes Reservoir an Mädchen und jungen Frauen aus Südosteuropa, mit denen die Bordelle in Deutschland gefüllt werden konnten.

Bildlich gesprochen wurden damit alle Schleusen geöffnet. Die Prostitutionsausübung für ausländische Frauen war nun im Gegensatz zu früher ohne jegliche gesetzliche Beschränkungen oder Regularien, also ohne Visum, ohne Arbeitserlaubnis, ohne Wohnsitznahme und so weiter legal möglich. Es entstand ein wahres Paradies für Geschäftemacher, die die überwiegend unselbständigen, unerfahrenen und oft überforderten Mädchen aus Osteuropa in Deutschland vermarkten konnten.

**Im Zuge der EU-Osterweiterung kamen hunderttausende Zwangsprostituierte nach Deutschland.**

## **Großbordelle, Wohnungs- und Straßenprostitution erlebten einen Boom.**

Die Prostitution erlebte dadurch in allen Bereichen einen riesigen Boom. Die Wohnungsprostitution wuchs ebenso wie die Straßenprostitution. In manchen Städten entstanden regelrechte ethnisch dominierte Milieubereiche. Auch die nun erlaubten und in großer Zahl errichteten großen, straff durchorganisierten Bordelle wie FKK-Saunaclubs profitierten von dem massenhaften Zustrom an ausländischen Prostituierten.

Die Errichtung von Großbordellen ist nur mit erheblichem Kapitaleinsatz in der Größenordnung von geschätzt drei bis sechs Millionen Euro möglich. Die Herkunft dieser hohen Summen ist oft Gegenstand von Mutmaßungen. In einigen Fällen wurde bekannt, dass reguläre Unternehmer aus gänzlich anderen, milieufremden Branchen stille Teilhaber an Bordellen sind oder mit hohen Renditeerwartungen diskret sehr hohe Darlehen gaben.

Es entstand in einer Art verhängnisvoller Wechselbeziehung eine Infrastruktur zur Aufnahme der neu zur Verfügung stehenden Prostituierten. Das Betriebskonzept, dass sehr viele Prostituierte für das Bordell Tagesmiete bezahlen und für die Freier in großer Auswahl verfügbar sind, wäre ohne den unablässigen Frauennachschub sicherlich gescheitert. Andererseits wäre ohne die vielen neuen Unterstellmöglichkeiten für Frauen der Massenzustrom nicht in diesem Maße ausgeüfert. Unverständlich bleibt, warum bei der Liberalisierung des Prostitutionsrechts nicht die damals schon absehbare EU-Ostereiterung mit den zu erwartenden Folgen berücksichtigt wurde.

Parallel zu den neuen Gesetzen und EU-Erweiterungen entwickelte sich in Teilen der Gesellschaft unter dem Einfluss der auch von Teilen der Medien angestoßenen Liberalisierung ein neues, offenes Verhältnis zu Prostitution. Käuflicher Sex wurde hier zu einer normalen Ware, oft verglichen mit einem Friseurbesuch. Es entwickelten sich neue Typen von Freiern, die offen und selbstbewusst als solche auftraten. Zudem sorgten die neuen digitalen Werbemöglichkeiten über unzählige Internet-Plattformen (zum Beispiel Rotlichtguide.de, ladies.de, gesext.de und vieles mehr) für ganz neue Werbe- und Vermarktungsmöglichkeiten für Prostituierte mit Fotos, präzisen Leistungsbeschreibungen und so weiter.

## 3. Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) ab 2017

### 3.1 Bewertung, Effekte

Die Auswirkungen des Paradigmenwechsels von 2001 und der EU-Ost-erweiterung führten zu den bekannten katastrophalen Fehlentwicklungen wie massenhafter Prostitution mit allgemeiner Verelendung, Ausbeutung samt Menschenhandel und Zwangsprostitution. Mit einem neuen Gesetz sollte diesen untragbaren Zuständen begegnet werden. Nach jahrelanger kontroverser Diskussion wurde schließlich zum 1. Juli 2017 das Prostituiertenschutzgesetz eingeführt.

Mit Ausnahme einiger weniger positiver Elemente wie der Einführung einer Erlaubnispflicht für Bordelle oder dem Verbot bestimmter Betriebskonzepte wie Flatrate-Angebote, stand das Gesetz von Anfang an in der Kritik, weil es einseitig auf den kleinen Bereich der selbstorganisierten Prostituierten zugeschnitten ist, aber viele Belange, die die große Mehrheit der opfertypischen Alltagsprostituierten betreffen, nicht regelt. Unter anderem ist die Regelung der Anmeldepflicht für Prostituierte völlig misslungen. Sie brachte für die Verwaltungsbehörden, denen die Zuständigkeit neu übertragen wurde und die mit der Thematik erwartungsgemäß überfordert waren, zwar einen riesigen bürokratischen Aufwand, jedoch nicht den erhofften Mehrwert. So gibt es auch nach vier Jahren weder die erhoffte bessere Transparenz im Prostitutionsgeschehen, noch ist die Anmeldepflicht flächendeckend umgesetzt.

Die fehlende Opferorientierung des Gesetzes wird insbesondere auch daran deutlich, dass es für die Verwaltungsbehörden keine Möglichkeit gibt, eine Prostitutionsanmeldung für Analphabeten oder Behinderte abzulehnen.<sup>6</sup> Dadurch wird indirekt die Zwangsprostitution forciert. Das ProstSchG bietet dagegen die Möglichkeit, den Ausweis für die Prostitutionsanmeldung aus Datenschutzgründen mit einem Aliasnamen ausstellen zu lassen. Für eine Durchschnittsprostituierte sind derartige Regelungen wertlos, sie hat andere Probleme. Deshalb wird auch von einem „Gesetz ohne Zielgruppe“ gesprochen. Umgekehrt gibt es für die große Zielgruppe der Durchschnittsprostituierten immer noch kein Gesetz, das ihnen ausreichend Schutz gewähren würde.

Im Ergebnis hat das ProstSchG über fünf Jahre nach seiner Einführung tatsächlich nichts Wesentliches an den beklagenswerten Zuständen, die mit diesem Gesetz eigentlich verbessert werden sollten, geändert. Man findet die gleichen Frauen mit Opferkriterien wie vor Einführung des ProstSchG in den Bordellen.

**Das Prostituiertenschutzgesetz von 2017 hat die Zustände im Milieu nicht relevant verbessert.**

**Die ausländischen Prostituierten in Deutschland haben weder eine Stimme noch eine Lobby.**

Für angedachte Änderungen wäre es zwingend notwendig, dass nicht vorrangig Regelungen für die sehr kleine Gruppe von selbständigen, eigenorganisierten Prostituierten, die sichtbar sind und ihre Belange selbst deutlich machen können, getroffen werden. Vielmehr sollte endlich an die große anonyme Masse an fast ausschließlich ausländischen Prostituierten gedacht werden, die fremdbestimmt sind, die sich in den großen Bordellen oder auf dem Straßenstrich aufhalten, oft 24 Stunden am Tag, und die nicht auf sich aufmerksam machen können, die nicht deutsch sprechen, die keine Stimme, keine Lobby haben, die zumeist ein Opferdasein fristen und die mutmaßlich noch nie einen Politiker gesehen oder gar mit ihm gesprochen haben.

Die Situation dieser Prostituierten ist in etwa mit den Leiharbeitern der Fleischindustrie vergleichbar, nur ist ihre viel extremer, weil hier nicht nur die Arbeitskraft, sondern der höchstpersönliche Intimbereich betroffen ist. Viele der in der Fleischindustrie zurecht angeprangerten Missstände wie Arbeitszeiten, Unterbringung, hygienische Zustände, Behandlung und so weiter lassen sich nahtlos auf die Prostituierten übertragen. Während die Politik bei der Fleischindustrie nach dem pandemiebedingten Bekanntwerden der skandalösen Zustände sehr schnell und mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz entschlossen reagiert hat, wartet man bei der Prostitution schon sehr lange auf taugliche Lösungen. Die Empörung beschränkt sich hier auf die Beschreibung und Verwaltung von Missständen. Dabei brauchen auch Prostituierte dringend eine Verbesserung ihrer Lebenssituation.

## 3.2 Umstrittene Regelungen im ProstSchG: Beispiele

### 3.2.1 Sonderbehandlung der Prostitution?

Bei der Diskussion zum ProstSchG stand bei manchen Interessensvertretern der Szene die Regelungssystematik in der Kritik. Einerseits wurde massiv gefordert, Prostitution endlich als normale Erwerbstätigkeit zu behandeln und dafür keine „Sondergesetze“ zu schaffen, sondern die allgemeinen Regeln des Gewerberechts anzuwenden. Diese Einwände fanden bei der Reform des Prostitutionsrechts 2017 auch Berücksichtigung: So wurde einerseits das Werbeverbot für Prostitution aufgehoben und die Anmeldepflicht für Prostituierte wurde nicht der Polizei, die seit jeher mit der Überwachung der Prostitution betraut war, übertragen. Stattdessen wurden die Ordnungsämter der allgemeinen Verwaltung, die völlig fachfremd und thematisch wie personell überfordert waren, zuständig. Wichtige Präventivmaßnahmen wie Lage- oder Überwachungserkenntnisse wurden dadurch qualitativ gefährdet.

Andererseits wurden jedoch von den gleichen Kreisen wegen einer angeblich „zu befürchtenden Stigmatisierung“ Sonderregelungen jenseits des allgemeinen Gewerberechts gefordert. Auch diesen Forderungen wurde bei der letzten Reform Rechnung getragen. So dürfen beispielsweise, wie zuvor bereits angeführt, Anmeldebescheinigungen von Prostituierten mit Alias-Namen ausgestellt werden, was bei Gewerbe-regelungen beispiellos ist. Daneben wurde der Datenaustausch zwischen allgemeiner Verwaltung und Polizei bei Prostituiertenanmeldungen im Gegensatz zu sonstigen Gewerbe-angelegenheiten durch spezielle Datenschutzhürden eingeschränkt.

Im Übrigen haben die mit dem ProstSchG in Kraft getretenen Regelungen die Polizei als Überwachungsinstanz teilweise ausgeschlossen. Profiteure im illegalen Bereich können so im Gegensatz zu früher de facto entspannter agieren.

Für professionelle Prostituierte herrscht derzeit eine Art „Best Practice Situation“ auf Kosten der großen Zahl von Opfertypen. Deren Schicksal hat sich wegen der minderen Schutz- und Überwachungsstandards noch weiter verschlechtert.

**Durch das Prostituierten-schutzgesetz wurde die Polizei als Über-wachungsinstanz teilweise ausgeschlossen.**

### 3.2.2 Trennung von Arbeits- und Privaträumen

**Die vorgeschriebene Trennung von Arbeits- und Schlafstätte wird oft unzureichend umgesetzt.**

Kontrovers diskutiert wird teilweise auch die in § 18 ProstSchG verankerte Verpflichtung, dass die für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räume nicht als Schlaf- oder Wohnraum genutzt werden dürfen. Mit dieser sinnvollen Vorschrift sollte der weitverbreiteten Praxis begegnet werden, dass die Prostituierten 24 Stunden täglich für Bordellbetreiber wie Freier verfügbar sind und in dem Bett schlafen müssen, in dem sie auch die Prostitution ausüben. Zur Wahrung eines Restes an Privatsphäre sollen die Frauen außerhalb des Bordells schlafen.

Die Umsetzung dieser Vorschrift orientiert sich mitunter aber leider nicht wie avisiert am Wohl der Prostituierten, sondern am Interesse von Bordellbetreibern. Teils werden von den Behörden Vorschläge mit Stockbetten innerhalb des Bordells, für die zur Tagesmiete Extrabeträge von rund 20 Euro berechnet werden, akzeptiert. Der eigentliche Zweck der Vorschrift wird dadurch aber verfehlt.

Teils steht die Vorschrift zur Trennung von Arbeiten und Schlafen auch generell in der Kritik, „weil sich die Frauen angesichts der ohnehin sehr hohen Nebenkosten keine eigene Wohnung mehr leisten könnten“. Hier wird schlicht ignoriert, dass sich der wirtschaftliche Zwang nicht aus der zusätzlichen Wohnungsmiete ergibt, sondern in den exorbitant hohen Zimmermieten begründet ist, welche aber von den gleichen Kritikern kaum beanstandet werden. Wären diese Tagesmieten niedriger, könnte sich von dieser Ersparnis jede Prostituierte eine private Wohnung leisten.

## 4. Mechanismen im Milieu

### 4.1 Das Dreiecksverhältnis

Ein wesentlicher Faktor im Milieu ist die Bordellprostitution. Dazu zählen auch FKK-, Sauna- und ähnlich genannte „Clubs“ sowie sogenannte Laufhäuser. Sofern sich Einblicke hinter die offizielle Fassade ermöglichen, kann mitunter eine gleiche oder ähnliche Betriebsstruktur in Form einer speziellen gegenseitigen Beziehung zwischen Prostituierte, ihrem Zuhälter und dem Bordellbetreiber beobachtet werden.

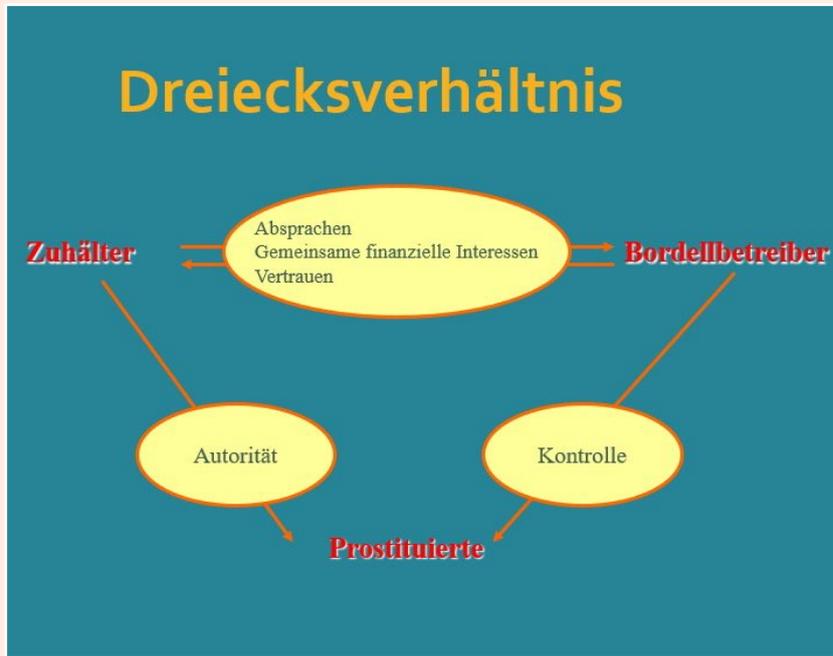
Die Beziehung zwischen der Prostituierten und ihrem Zuhälter ist dabei geprägt von Autorität, entweder gewaltbedingt oder emotional, häufig auch eine Mischung von beidem. Typisch ist hier, dass der Zuhälter mit dem Betreiber eines oft entfernten Bordells Kontakt aufnimmt und die Prostituierte dorthin schickt. Er selbst tritt im Bordell nicht auf. Die Frau ist vermeintlich eigenständig. Die Beziehung zwischen der Prostituierten und dem Bordellbetreiber ist von Kontrolle gekennzeichnet. Er überwacht sie dezent bei ihrer Tätigkeit (Umsatz, Verhalten etc.) mittels Kameras und / oder Security. Die Prostituierte fügt sich in Kenntnis der Verbindung zwischen ihrem Zuhälter und dem Bordellbetreiber den Gegebenheiten.

Die Beziehung zwischen dem Zuhälter und dem Bordellbetreiber wiederum ist geprägt von gegenseitigem Vertrauen, Absprachen und dem gemeinsamen Interesse, dass die Prostituierte sowohl für den Zuhälter wie auch für den Bordellbetreiber möglichst gewinnbringend arbeitet, ohne dabei Probleme aufzuwerfen. Die Prostituierte wird also von beiden gegenseitig ausgespielt, sieht sich deswegen oft in einer aussichtslosen Situation und fügt sich ihrem Schicksal.

Bei einfachen Bordellkontrollen durch die Behörden sind diese Hintergrundmechanismen nicht wahrnehmbar. Es ist lediglich das Hellfeld, also das Anscheinverhältnis zwischen Prostituierte und Bordellbetreiber, erkennbar. Nach außen hin ergibt sich dadurch vordergründig das Bild, dass die Prostituierte selbständig und unbeeinflusst tätig ist. Alles scheint in Ordnung zu sein. Dabei wird die Frau wie eine Marionette mit unsichtbaren Fäden ferngesteuert. Die benannten Mechanismen laufen im Hintergrund ab, im sogenannten Dunkelfeld.

**Die Beziehung zwischen Prostituierte und Zuhälter ist geprägt von Autorität.**

Abbildung 1: Dreiecksverhältnis



Quelle: Helmut Sporer

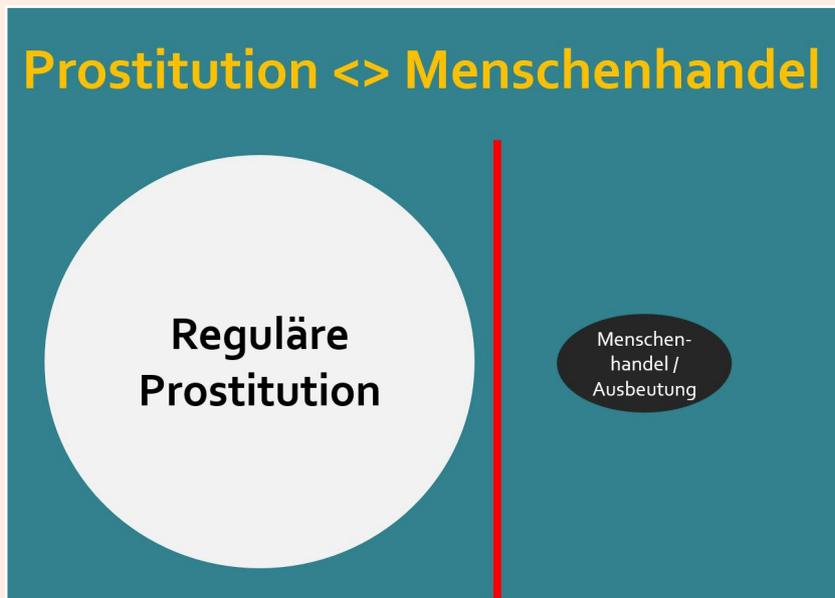
Diese Beziehungen oder diese Absprachen sind oft nur schwer zu erkennen und noch schwieriger zu beweisen. Dazu bedarf es aufwändiger verdeckter Ermittlungen. Das Beziehungsgeflecht funktioniert zumeist hervorragend, da die Prostituierte de facto völlig abgeschottet und unentwegt unter Kontrolle ist. Vor diesem Hintergrund wird verständlicher, dass sich bei Bordellkontrollen kaum eine Frau als Opfer zu erkennen gibt.

Die Mechanismen können insbesondere bei größeren Bordellen mit vielen Frauen im Angebot angenommen werden. Die wirtschaftliche Attraktivität solcher Betriebe ist von der Anwesenheit vieler Frauen abhängig. Um ständig eine große Anzahl geeigneter Frauen vorrätig halten zu können, sind Verbindungen zu Händler- und Lieferstrukturen offenbar unverzichtbar.

## 4.2 Zusammenhang zwischen Prostitution und Menschenhandel

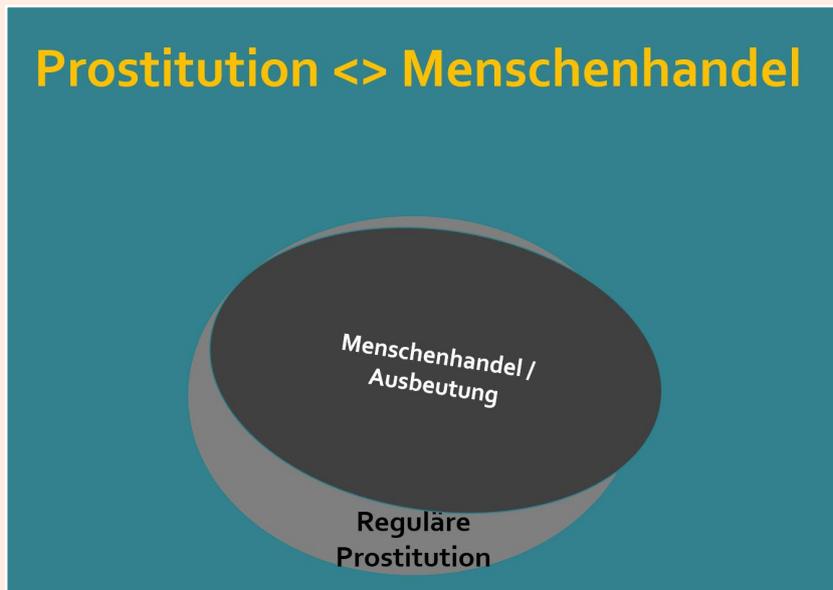
Vor allem aus dem Bereich der Prostitutionslobby wird die Auffassung publiziert, dass reguläre Prostitution von Zwangsprostitution und Menschenhandel strikt getrennt werden müsse. In der öffentlichen Wahrnehmung und Diskussion würden diese Begriffe unzulässig vermischt. Diese Einschätzung ist mit Blick auf die Realität der Szene völlig falsch. Prostitution kann nicht pauschal von Zwangsprostitution und Menschenhandel abgegrenzt werden. Weite Bereiche der Prostitution sind von Zwang, Druck und Menschenhandel geprägt. Das Prostitutionsmilieu ist und bleibt insgesamt ein hochkriminogener Bereich, solange hier ein hoher Anteil von sogenannten Opfertypen die Prostitution in regulären Örtlichkeiten ausübt. Dementsprechend werden milieuspezifische Straftaten wie Zwangsprostitution, Zuhälterei etc. vornehmlich in regulären, allgemein bekannten Prostitutionsstätten, also dort, wo die Opfertypen tätig sind, verübt. Dies wird auch im BKA-Lagebild Menschenhandel (siehe 5.3) belegt.

Abbildung 2: Prostitution und Menschenhandel getrennt



Quelle: Helmut Sporer

Abbildung 3: Prostitution und Menschenhandel überlagernd



Quelle: Helmut Sporer

Mit einer Trennung in „gute offizielle“ Prostitution und „schlechte illegale“ Prostitution würde fälschlicherweise suggeriert, dass die offiziellen Bordelle und die offiziellen Plätze für Straßenprostitution frei von milieutypischen Straftaten wie Zwangsprostitution sind.

Tatsächlich ist das Gegenteil der Fall. Dies zeigen regelmäßig Ermittlungen wie der Fall „Paradise“, oder auch die Feststellungen der Hilfsorganisation KOBER in regulären Bordellen in Nordrhein-Westfalen (siehe 6.3). Entscheidend ist, ob man sich von einer Fassade blenden lässt oder hinter die Kulissen blickt und sich erst dann ein Urteil bildet.

Es soll hier nicht der Eindruck entstehen, dass generell alle Prostitutionsstätten mit Kriminalität behaftet sind. Es gibt durchaus Betreiber, die sich sehr um Korrektheit bemühen. Aber auch sie können nicht immer beurteilen, ob eine Prostituierte fremdbestimmt ist. Je mehr vulnerable Frauen in einer Prostitutionsstätte tätig sind, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit auf kriminelle Begleiterscheinungen dort, unabhängig davon, ob Betreiber davon Kenntnis haben, daran beteiligt sind oder nicht.

Die Forderung nach einer Trennung der Bereiche ist somit falsch. Wie zuvor beschrieben lässt sich eine Unterscheidung anhand von Örtlichkeiten nicht treffen. Sie bleibt ein theoretisches Konstrukt und möglicherweise der Versuch interessierter Kreise, von kritikwürdigen Verhältnissen in offiziellen Prostitutionsstätten abzulenken. In diesem Kontext verdient eine interessante Studie der Universität Heidelberg Erwähnung, die zu dem Ergebnis kommt, dass eine liberale Prostitutionsgesetzgebung zu mehr Menschenhandel führt.<sup>7</sup> Dies korrespondiert mit der aus der Praxis gewonnenen Einschätzung, dass Menschenhandel und Zwangsprostitution die reguläre Prostitution als Mantel benötigen, um darin im Verborgenen zu gedeihen.

Ohne den Kokon der regulären Prostitution würde der Menschenhandel viel mehr auffallen und die Täter hätten bei ihren Geschäften mehr Probleme beim Kaschieren. So aber lassen sich unauffällig klassische Opfer mit anderen Prostituierten vermengen.

Hilfreich für eine realistische Einschätzung der regulären Prostitution ist auch ein Blick in einschlägige Freierforen. Hier tauschen Freier ihre Erfahrungen in Bordellen und mit Prostituierten aus (zum Beispiel neue „Frischfleischangebote“), bewerten die Frauen und geben so einen gewissen Live-Eindruck von den Verhältnissen in regulären Bordellen.

**In regulären Bordellen fallen Zwangsprostituierte neben den anderen Prostituierten nicht auf.**

### 4.3 Soziale Organisationen im Prostitutionswesen

An der öffentlichen Diskussion über die Verhältnisse in der Prostitution beteiligen sich eine Reihe von Organisationen, die sehr unterschiedliche Ansätze haben. Zum einen gibt es Interessensvertretungen beziehungsweise Selbsthilfeinitiativen, die zum Teil von Prostituierten gegründet wurden und meist nur sehr wenige Mitglieder haben. Sie setzen sich für die rechtliche und soziale Besserstellung von Prostituierten ein. Ihre Klientel sind selbständige Prostituierte; das Angebot umfasst auch Einstiegsberatung in die Prostitution.

Zum anderen haben sich soziale Gruppierungen gegründet, die sich ausschließlich um Betroffene von Menschenhandel, Ausbeutung und Zwangsheirat kümmern und teilweise Prostitution generell als problematisch bewerten.

Daneben existieren mehrere Interessenverbände von Bordellbetreibern, die meist nur eine sehr geringe Mitgliederzahl aufweisen. Diese vertreten ihrem Zweck entsprechend naturgemäß ihre ureigenen wirtschaftlichen Belange. Gerade die zahlenmäßig mit Abstand größte Gruppe im Milieu, die Durchschnittsprostituerten, verfügt trotz ihrer Vulnerabilität paradoxerweise über keine eigene Interessenvertretung. Sie gelten deshalb als Opfer ohne Lobby.

**Je nach Interessenlage fallen Milieubewertungen und Regulierungsvorschläge unterschiedlich aus.**

Bewertungen zu Verhältnissen in der Prostitution oder Regulierungsvorschläge sind je nach Gruppenzugehörigkeit und eigener Interessenlage meist unterschiedlich. Irritationen entstehen jedoch dann, wenn der Anspruch erhoben wird oder der Eindruck entsteht, dass Prostituiertenselbsthilfeinitiativen oder Bordellbetreiberverbände nicht nur für ihre eigene kleine Klientel Lobbyarbeit betreiben, sondern für die Gesamtheit der Prostituierten, also auch die überwiegende Mehrheit der Durchschnittsprostituerten sprechen wollen. Das führt regelmäßig zu Zerrbildern.

## 5. Aktuelle Situation

### 5.1 Die Prostituierten

Zu den wichtigsten Aspekten überhaupt gehört in diesem Zusammenhang die Frage, wer eigentlich in der Prostitution tätig ist. Davon hängen viele strategische Einschätzungen ab. Leider gibt es im Gegensatz zu allen anderen Branchen auf Bundesebene keine verlässlichen statistischen Zahlen über die Gesamtzahl und die Zusammensetzung der Prostituierten. Dieses Defizit ist einer der Mängel des misslungenen ProstSchG. In der Öffentlichkeit findet man unterschiedliche Zahlen von Schätzungen bis zu 400.000 oder noch mehr Prostituierten in Deutschland. Der Autor schätzt die Zahl mit circa 250.000 Prostituierten deutlich niedriger und orientiert sich dabei an Städten mit eher validen Daten zur Prostituiertenanzahl und im Verhältnis zur Einwohnerzahl.

**In Deutschland gibt es schätzungsweise 250.000 Prostituierte.**

Die Zusammensetzung der Prostituierten hat sich in den letzten 25 Jahren völlig verändert. War Anfang der 1990er-Jahre eine ausländische Prostituierte noch die absolute Ausnahme, dominieren Frauen aus dem Ausland inzwischen mit einem Anteil von rund 90 Prozent den Markt. Deutsche Prostituierte machen maximal noch rund zehn Prozent aus, wobei die Zusammensetzung je nach Prostitutionsbereich unterschiedlich ist. In sogenannten Nischenbereichen wie SM-Studios oder Luxusappartements findet man einen vergleichsweise hohen Anteil an deutschen Prostituierten, während in den sogenannten Massenbetrieben wie Großbordellen, Laufhäusern oder FKK-Clubs oder auch in der Straßenprostitution kaum noch deutsche Frauen anzutreffen sind.

Entsprechend unterschiedlich sind auch die Persönlichkeitsstrukturen der Prostituierten. In Nischenbereichen, die einen Marktanteil von maximal fünf Prozent haben dürften, arbeiten meist selbständige, eigenorganisierte Frauen. Hier gibt es nur sehr selten Anlass für Verdachtsmomente auf Milieustrafataten (Zuhälterei, Zwangsprostitution, Menschenhandel etc.).

Völlig anders ist die Situation jedoch in den Massenbetrieben, die einen Großteil der Szene darstellen. Dort findet man sehr viele Frauen, die aufgrund ihrer Persönlichkeit, Bildung, Alter, Verhalten, Aussehen, Herkunft oder Begleitung den Verdacht begründen, Opfer einer Milieustrafat zu sein. Auch wenn diese Frauen Opfer sind, geben sie dies bei Kontrollen so gut wie nie an. Immer wieder trifft man hier noch kindlich wirkende Mädchen an, die ihre Puppe oder einen Teddy im Arbeitszimmer mit dabei haben.

In den allermeisten Fällen bestätigen sie aber erst nach umfangreichen Ermittlungen in ihrem Umfeld und nachdem die Täter festgenommen wurden, dass sie Opfer sind.

**Die Mehrheit der Frauen ist unfreiwillig in der Prostitution tätig.**

Diese sogenannten Opfertypen, die unter Zwang oder zumindest aus blanker Not in den Bordellen oder in der Straßenprostitution tätig sind, machen die größte Gruppe aus. Nur ein Bruchteil dieser Frauen wird als offizielles Opfer erfasst. Die große Mehrheit bleibt, obwohl sie ganz sicher in gleichem Maße Geschädigte sind, behördlich und statistisch unerkannt beziehungsweise nicht erfasst. Sie fügen sich in ihrer subjektiven Ausweglosigkeit einfach ihrem Schicksal. Der große Teil der Frauen, der in verschiedenen Ausprägungen unfreiwillig in der Prostitution tätig ist, ist unstrittig. Dabei spielt es keine Rolle, ob hier je nach Bewertungsmaßstab von einem Anteil von 90 oder 70 oder nur 60 Prozent ausgegangen wird. Der Anteil ist immer zu hoch.

## 5.2 Die „typische“ Prostituierte

Unter Berücksichtigung jahrelanger praktischer Erfahrungen aus Bordellkontrollen, Razzien und Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandel, Zwangsprostitution und Ähnlichem kann das Profil einer sogenannten „typischen“ Prostituierten beziehungsweise der Mehrheit der Prostituierten wie folgt skizziert werden:

### Personenprofil:

- Alter 18-25 Jahre, Heimatland Rumänien, Bulgarien oder Ungarn;
- keine oder nur unzureichende Sprachkompetenz in Deutsch;
- ohne Berufsausbildung im Heimatland, keine Auslandserfahrung (außer Prostitution, zum Beispiel in Spanien);
- in männlicher Begleitung;
- kein Wohnsitz in Deutschland, steuerlich nicht erfasst, offizieller rechtlicher Status in Deutschland „selbständige Erwerbstätige“.

**Wirtschaftliche Situation:**

- Tagesmiete Arbeitszimmer 80-160 Euro;
- Tagesmiete Schlafraum 20 Euro;
- Internetwerbung pro Woche 80-100 Euro;
- Lebenshaltung (Essen, Kosmetika, Telefon) 20 Euro pro Tag.

⇒ Summe Fixkosten pro Tag: 130-200 Euro,

⇒ Einnahmen pro Freier ca. 50 Euro,

mit der Folge:

- 3-6 Freier täglich erforderlich zur Deckung der Fixkosten;
- zuzüglich Lebenshaltungskosten für Freund, Begleiter, Zuhälter;
- zuzüglich Überweisungen an die Familie im Heimatland.

**Zwänge:**

Der ungebremsste Massenzustrom vor allem osteuropäischer Frauen auf den Prostitutionsmarkt in Deutschland hat für die Betroffenen zu einem regelrechten Teufelskreis geführt. Infolge des Überangebots von Frauen, die in der Prostitution tätig sind, bewegen sich die Preise für die Zimmermieten auf einem sehr hohen Niveau von bis zu 170 Euro pro Tag. Andererseits führt der immense Preis- und Konkurrenzdruck dazu, dass die Frauen gezwungen sind, ihre Dienste immer billiger anzubieten und gleichzeitig mit immer mehr Praktiken zu werben, die oft gesundheitlich gefährlich oder entwürdigend sind.

Ein Blick in Werbepattformen für Prostitution im Internet zeigt das Ausmaß dieses Dilemmas. Fast noch drastischer wirken handgeschriebene Zettel, die oft in Laufhäusern oder Wohnungsbordellen an den Türen hängen und auf denen Prostituierte meist in krakliger Schrift und in schlechtem Deutsch interessierten Freiern ihre Angebotspalette aufschreiben. Nachfolgend einige wenige Beispiele (Rechtschreibung übernommen), die vor Ort festgestellt wurden: „Fiken, Kusse, Blazen, Leken anal“, „warme loch, alles möglich“, „kaviar viel“, „Zungen küssen“, „Alles dabei“, „körperbesahmun“, „Faust anal“

**Unter den Prostituierten besteht ein enormer Preis- und Konkurrenzdruck.**

Bei dieser Form der „Werbung“ handelt es sich nicht um die Ausnahme, sondern um den Prostitutionsalltag. Für weite Teile der Gesellschaft mag dies abstoßend und schockierend sein, zeigt aber gleichzeitig die große Not dieser Frauen. Sie zeigen sich gezwungenermaßen mit Allem einverstanden, um Geld zu verdienen. Diese Alltagsrealitäten stehen in krassem Gegensatz zu Vorstellungen wie „Selbstbestimmung bewahren“, „unliebsame Freier oder Praktiken ablehnen“, „Arbeitszeiten begrenzen“ oder eine private Krankenversicherung abschließen.

### Folgen:

Die unkontrollierte Überschwemmung des Marktes mit immer mehr Frauen, die in der Prostitution tätig sind, hat unterschiedliche Folgen. Auf der einen Seite gibt es Branchen, die davon profitieren. Dazu zählen Vermieter von Prostitutionswohnungen, Bordellbetreiber, die Werbebranche (Werbeplattformen im Internet ebenso wie die Anzeigenblätter), die umso mehr verdienen und höhere Preise verlangen können, je mehr Frauen auf den Markt drängen.

Auf der anderen Seite befindet sich die große Anzahl von Frauen, die wie beschrieben ausgenutzt und ausgebeutet werden und dabei völlig auf sich allein gestellt sind, im Gegensatz zu anderen Branchen wie beispielsweise Leiharbeiter im Fleischereisektor ohne Interessenvertretung oder gewerkschaftliche Hilfe sind und auch von der Politik weitgehend ignoriert werden.

## 5.3 BKA -Lagebild Menschenhandel

**291 Fälle von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung wurden 2020 in Deutschland registriert.**

Das jährliche Lagebild Menschenhandel des Bundeskriminalamtes ist ein wertvolles Instrumentarium zur Lageeinschätzung des Prostitutionsmilieus im Hellfeld.<sup>8</sup> Die erfassten Fallzahlen bewegen sich seit Jahren rückläufig. Für 2020 waren hier bundesweit 291 Fälle von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung (inclusive Zwangsprostitution, Ausbeutung von Prostituierten etc.) mit 421 Tatverdächtigen (davon 102 mit deutscher Staatsangehörigkeit) und 406 Opfern (davon 152 aus den Hauptherkunftsländern Rumänien, Bulgarien, Ungarn) erfasst. Zum Vergleich: Für 2015 waren noch 364 Fälle mit 573 Tatverdächtigen (davon 142 Deutsche) und 416 Opfern registriert worden. 2013 waren es noch 425 Fälle mit 625 Tatverdächtigen (176 Deutsche) und 469 Opfern (davon 291 aus Rumänien, Bulgarien und Ungarn). Etwa die Hälfte der erfassten Opfer unterliegt mit einem Alter unter 21 Jahren einer besonderen Schutzwürdigkeit. Mit Werten zwischen 45-56 Prozent ist dieser Anteil über die vergangenen 10 Jahre nahezu konstant geblieben.

Die Datengrundlage der Fallzahlen des Lagebildes sind die offiziell eingeleiteten strafrechtlichen Ermittlungsverfahren, das so genannte Hellfeld. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den erfassten Fallzahlen lediglich um eine Verdachtsstatistik handelt. Ein Großteil der erfassten Ermittlungsverfahren muss wegen der besonders schwierigen Beweisführungsumstände in diesem Kriminalitätssektor wieder eingestellt werden. Grob geschätzt dürfte lediglich die Hälfte der Verfahren mit einer Täterurteilung enden (siehe dazu auch 6.5).

**Ein Großteil der erfassten Ermittlungsverfahren muss wieder eingestellt werden.**

Die großen Parteien wie auch alle Experten sind sich darüber einig, dass die große Mehrheit der Prostituierten nicht selbstbestimmt und eigenständig tätig ist, sondern unfreiwillig und vielfach Opferkriterien aufweist.<sup>9</sup> Sie unterliegt verschiedenartigen Zwängen wie Armut, Verzweiflung oder Zwangsprostitution.

Nimmt man einen rechnerischen Mittelwert von 300.000 Prostituierten und geht davon aus, dass nur die Hälfte davon nicht freiwillig tätig und somit meist Opfer ist, ergibt sich eine Zahl von 150.000 Opfern in der Prostitution. Im Verhältnis zu den 406 registrierten Opfer aus dem Lagebild 2020 sind demnach rechnerisch gerade einmal rund 0,3 Prozent der Opfer erkannt und registriert. Aber auch wenn die Schätzungen wesentlich niedriger angesetzt werden (200.000 Prostituierte/40 Prozent Opferstatus = 80.000 Opfer) ergibt sich, dass nur 0,5 Prozent der Opfer bekannt sind, ein ebenso desaströser wie aufschlussreicher Wert. Die offiziellen Fallzahlen geben also die Realität in keiner Weise wieder.

Die Diskrepanz zwischen den offiziellen Fallzahlen und der Prostitutionsrealität im Gesamten ist eklatant. Prostitution und Menschenhandel / Zwangsprostitution bewegen sich folglich überwiegend im statistischen Dunkelfeld. Dieses Missverhältnis ist ein deutlicher Beleg, dass die vorhandenen Gesetze, seien es das ProstG, das ProstSchG oder auch die derzeitigen strafrechtlichen Vorschriften zur wirksamen Bekämpfung dieser Missstände untauglich sind. Dabei sind nicht nur die aktuellen Kontroll- und Ermittlungsmöglichkeiten völlig unzureichend, sondern die generelle Systematik dieser Rechtsverhältnisse ist desolat. Eine weitere Verschlechterung ist nicht vorstellbar.

Zur Abrundung wird auf eine besondere Art von Schlussfolgerung, die vereinzelt von Prostitutionslobbyisten bedient wird, eingegangen. Demnach würden die niedrigen Fallzahlen belegen, dass Menschenhandel keine nennenswerte Rolle spiele und nur aufgebauscht werde. Rückläufige Zahlen aus dem BKA-Lagebild Menschenhandel würden belegen, dass die Reformen erfolgreich waren. Derartige Äußerungen ignorieren die Realität.

## 5.4 Das vermeintliche „Dunkelfeld“

Bei der Diskussion um eine Regulierung der Prostitution wird von Kritikern häufig auf die Gefahr einer „Verlagerung ins Dunkelfeld“ hingewiesen. Damit wären Prostituierte für Behörden und soziale Dienste nicht mehr erreichbar. Das befürchtete Dunkelfeld wird dabei selten konkret beschrieben. Manchmal wird damit auch die Vorstellung von anonymen, geheimen Bordellen verbunden. Realistischer ist, dass darunter anonyme Onlineangebote von Hotel- und Wohnungsprostitution verstanden werden, die nur schwer oder überhaupt nicht zu kontrollieren seien. Dies würde sich nun konkret nach der pandemiebedingten Schließung von Bordellen zeigen und sei der Beleg, dass ein generelles Prostitutionsverbot zwangsläufig ein Abdriften ins Dunkelfeld oder in die Illegalität zu Folge hätte und der falsche Weg sei.

Dabei wird ignoriert, dass diese Entwicklung keine pandemiebedingte Neuentwicklung oder ein mit einer restriktiveren Regelung der Prostitution verbundenes Zukunftsszenario ist, sondern in Deutschland bereits jetzt Realität. Seit einigen Jahren ist zunehmend zu beobachten, dass Prostituierte vermehrt über Online-Annoncen in Hotels, Privat- oder Ferienwohnungen etc. angeboten werden. Das hat für die Organisatoren beziehungsweise Profiteure verschiedene Vorteile, zum Beispiel Umgehung von hohen Tagesmieten, eine höhere Flexibilität und eine subjektive Anonymität. Seit der Corona-Pandemie und den Bordellschließungen fallen diese Angebote lediglich vermehrt auf. Aufschlussreich ist auch, dass sich diese Variante trotz der äußerst liberalen Prostitutionsregelung in Deutschland entwickelt hat.

Diese Variante wird unabhängig von Corona-bedingten Wiedereröffnungen von Bordellen in der Zukunft wegen ihrer Attraktivität für die Nutzer noch deutlich zunehmen. Zur Eindämmung dieses Trends sind spezifische Regelungen erforderlich, um zum Beispiel Hotelbetreiber oder Wohnungsvermieter stärker in die Verantwortung nehmen zu können.

### Onlineangebote von Hotel- und Wohnungsprostitution nehmen zu.

Diese Form der Prostitution, die irreführend teilweise als „Dunkelfeld“ bezeichnet wird, ist für die behördliche Erreichbarkeit von Prostituierten keine Hürde. Im Gegensatz zur Betäubungsmittelkriminalität, die gut im Verborgenen gedeihen kann, benötigt der Prostitutionsmarkt zwingend eine gewisse Öffentlichkeit und Werbung. Über die Werbeplattformen findet die Polizei genauso schnell Zugang zu diesem Markt wie die eigentliche Zielgruppe für die Werbung, die Freier. Die Befürchtungen um dieses vermeintliche Dunkelfeld sind deshalb unbegründet.

## 5.5 Das tatsächliche Dunkelfeld

Ein Dunkelfeld anderer Ausprägung ist jedoch tatsächliche Realität und ein zentrales Problem. Dieses spezielle Dunkelfeld besteht in offiziellen deutschen Prostitutionsstätten und findet in den Diskussionen um das Dunkelfeld kaum Berücksichtigung.

In vielen Bordellen, insbesondere in den großen sogenannten Massenbetrieben, aber auch bei der Straßenprostitution trifft man überwiegend junge ausländische Frauen, die sogenannten „Opfertypen“, an. Den Fachbehörden, die die Zustände vor Ort kennen, ist in der Regel bewusst, dass diese Frauen meist fremdbestimmt und somit Opfer sind. Allerdings bedarf es für fundierte Ermittlungen konkreter Verdachtsmomente, meist in Form einer Aussage von Prostituierten. Dies geschieht aus bekannten Gründen (zum Beispiel Gewalt, Drohung, Einschüchterung, emotionale Abhängigkeit) leider sehr selten. Deshalb ist es den Verfolgungsbehörden trotz offensichtlicher Verdachtslage oftmals nicht möglich zu handeln und sie sind so zum Abwarten oder Zuschauen gezwungen. Die offizielle Fassade eines Bordells spiegelt also oft nicht die tatsächlichen Gegebenheiten hinter den Kulissen, also das „Dunkelfeld“, wider.

**In vielen Bordellen findet man überwiegend „Opfertypen“.**

Ein sehr bekanntes Beispiel für dieses Phänomen ist das Großbordell „Paradise“ in Stuttgart.<sup>10</sup> Deren Betreiber propagierten ihren Betrieb über Jahre hinweg als modernes Musterbeispiel einer „sauberen, legalen Bordellprostitution“ und sie waren aus diesem Grund Stammgäste in vielen bekannten Talkshows wie „Jauch“ oder „Maischberger“. Einer der Betreiber hatte sogar eine eigene wöchentliche TV-Sendung erhalten und fungierte als „Bordellbewerter“. Das „Paradise“ galt in der Öffentlichkeit als moderner, sozialer und frauenfreundlicher (es gab sogar eine Frauenbeauftragte im Bordell) Vorzeigebetrieb. Dabei war Fachleuten schon damals bewusst, dass die Verhältnisse im „Paradise“ entgegen der medialen Darstellung von schwerer Kriminalität geprägt waren.

2013 wurden nach einem Verdachtsfall gegen das „Paradise“ verdeckte Ermittlungen eingeleitet. Die Blicke hinter die Fassade, also ins bordellinterne Dunkelfeld, übertrafen alle Befürchtungen und offenbarten ein geschickt getarntes Netzwerk von schwerer und organisierter Kriminalität. Nach äußerst aufwändigen Ermittlungen wurden die Bordellbetreiber 2019 wegen vielfacher typischer Milieudelikte wie zum Beispiel Beihilfe zum schweren Menschenhandel und Zuhälterei in 18 Fällen zu Haftstrafen bis zu fünf Jahren verurteilt. Die vier Täter legten beim Landgericht Stuttgart Geständnisse ab. Die Urteile sind rechtskräftig.<sup>11</sup>

**Die Begriffe „Illegalität“ und „Dunkelfeld“ werden häufig irreführend verwendet.**

Es muss davon ausgegangen werden, dass hinter einer vermeintlich sauberen Fassade ähnliche kriminelle Strukturen in vielen anderen Bordellen in Deutschland herrschen. Das zeigen auch Ermittlungen gegen weitere große Bordelle in Deutschland. Wenn die tatsächlichen Zustände im „Paradise“ nicht aufgedeckt worden wären, würde das „Paradise“ auch heute noch als Vorzeigebordell gelten und gleichzeitig als Beleg für die Wirksamkeit des ProstG angeführt werden.

In der Diskussion um eine restriktivere Regelung der Prostitution werden also Schlagworte wie „Dunkelfeld“ oder „Illegalität“ mitunter irreführend verwendet und können so eine gewisse Voreingenommenheit bewirken.

## 5.6 Die Freiwilligkeit

Große Teile der Politik sind sich inzwischen ebenso wie Experten einig, dass die überwiegende Anzahl von Prostituierten nicht freiwillig und selbstbestimmt tätig ist. Andererseits gelten gegenwärtig alle Frauen, die in der Prostitution tätig sind, rechtlich als freiwillige Prostituierte, außer sie räumen ein, Opfer von milieutypischen Straftaten zu sein. Typische Indikatoren auf eine Opfereigenschaft von Frauen begründen natürlich einen Verdacht, doch dies allein ermöglicht ohne eine eindeutige Aussage der Betroffenen aber in den meisten Fällen weder Behörden noch Hilfsorganisationen die Möglichkeit zum Intervenieren. Hilfebemühungen müssen sich somit auf Angebote zur Beratung, zur Aussage oder zum Ausstieg beschränken.

Solange vom Gesetzgeber an diesen Prinzipien festgehalten wird, wird sich wegen der Beweisproblematik an diesen misslichen Zuständen nichts ändern. Von Ausnahmen abgesehen (zum Beispiel eine Gewalttat wird direkt beobachtet) müssen sich die Behörden damit begnügen, die Zustände zu beobachten und auf eine Aussagebereitschaft von Opferzeuginnen zu hoffen. Die Ängste vor einer Aussage sind jedoch bekanntermaßen sehr groß.

Eindeutig vulnerable Frauen, von Analphabeten, Personen mit beeinträchtigter Psyche oder Ansätzen von geistiger Behinderung über Mädchen mit noch kindlichem Verhalten bis zu Frauen, in deren Nacken der Name ihres Zuhälters wie ein Brandzeichen als „Eigentumsnachweis“ tätowiert ist, gelten somit zunächst rechtlich als freiwillige und selbständige Erwerbstätige. Viele dieser Opfertypen haben sogar gesetzeskonform eine behördliche Anmeldebestätigung erhalten, weil sie von ihren Hinterleuten entspre-

chende Instruktionen erhalten haben, nichts über die tatsächlichen Verhältnisse zu erzählen. Teilweise müssen die Frauen bei Behördenterminen das Handy aktiv schalten, damit die Zuhälter die Gespräche überwachen können. All diese Fälle beschreiben keine echte Freiwilligkeit, sondern Scheinfreiwilligkeit, begründet in Zwängen durch Hinterleute oder subjektiv empfundene Alternativlosigkeit.

So wirken Angebote zum Ausstieg oder zur Gesundheitsberatung, so wichtig sie im Einzelfall auch sind, strukturell eher als Ausdruck von Ratlosigkeit. Allein das Instrument der Ausstiegsberatung und -hilfe, das aus keiner anderen Branche bekannt ist („kein Job wie jeder andere“), zeigt die Dramatik und Unvergleichbarkeit dieser Tätigkeit.

## 5.7 Die Freier

Das Selbstverständnis von Freiern hat sich im Laufe der Zeit verändert. In früheren Zeiten, in denen die Prostitution noch weitgehend im Schattenbereich stattfand, war der Freier noch eine Art „unbekanntes Wesen“. Niemand outete sich damals als Freier. Man wollte unerkant bleiben. Eine Identitätsfeststellung war Freiern meist sichtbar unangenehm.

Im Zuge der Liberalisierung der Prostitution war wie bereits zuvor angeführt auch ein verändertes Freierverhalten festzustellen. Freier gingen nun eher offen damit um, und ein Bordellbesuch wurde ähnlich gesehen wie ein Friseurtermin. Früher undenkbar wurden nun auch Firmenfeiern und Betriebsausflüge ins Bordell bekannt. Auch bei polizeilichen Kontrollen zeigten gerade junge Freier ein anderes, offeneres Verhalten. Sicherlich gibt es nicht nur diese eine Kategorie von Freiern, aber allgemein wird seither ein „neuer Typ Freier“ wahrgenommen.

Freier sind auch ein, wenn nicht der entscheidende Faktor für die ständig ansteigende Anzahl von Prostituierten. Das stetig wachsende Angebot steht in unmittelbarer Beziehung zu einer ständig wachsenden Nachfrage. Je geringer der Preis, desto höher die Nachfrage. Das Überangebot von Frauen, verbunden mit Konkurrenzdruck und extrem niedrigen Preisen, beschert Freiern eine sehr komfortable Verbrauchersituation. Etwas vereinfacht dargestellt kann der Freier heute mit dem gleichen finanziellen Aufwand zwei- bis dreimal so oft sexuelle Dienstleistungen kaufen wie früher. Ohne die insbesondere im Billigsektor gestiegene Nachfrage gäbe es nicht die Masse an Prostituierten.

**Ein Bordellbesuch wird heute ähnlich wie ein Friseurtermin angesehen.**

Das ausufernde Freierverhalten wird auch in den unzähligen Freierforen, die im Internet zu finden sind, deutlich. Im Schutze der Anonymität werden Erkenntnisse und Erfahrungen aller Art ausgetauscht, zum Beispiel wo es „neues fickbares Frischfleisch“ gibt oder es werden über Prostituierte nach Bewertungen von “Usern“ Hitlisten erstellt. Dabei findet man entwürdigende, diskriminierende oder auch rassistische Beiträge.

Aus der Ermittlungspraxis wird immer wieder bekannt, dass Freier gefährliche, gesundheitsgefährdende Sexualpraktiken fordern und dabei die wirtschaftliche Not und den Konkurrenzdruck der Frauen ausnutzen. Bei der Frage, ob Freier wissen oder erkennen müssen, ob sie ein Opfer vor sich haben, ist folgendes Szenario in der Realität typisch: Nach telefonischer Kontaktaufnahme erhält der Freier Informationen zu Adresse, Preis und so weiter. Dort trifft er zunächst den Gesprächspartner / Vermittler / Zuhälter, übergibt ihm den vereinbarten Betrag und wird anschließend zur Prostituierten geführt, die meist kein Deutsch spricht und die Anordnungen des Vermittlers befolgt.

Gerade solche oder ähnliche Szenarien hatten vor einigen Jahren zu Forderungen geführt, die Freier in offenkundigen Fällen zur Verantwortung zu ziehen. 2017 wurde im Strafgesetzbuch die Freierbestrafung bei Zwangsprostitution eingeführt, allerdings nur bei vorsätzlichem Handeln, das praktisch nie bewiesen werden kann (§ 232a/VI StGB). Nach vielfältigen Interventionen wurde die Vorschrift im Jahr 2021 auf die realitätsnähere Variante leichtfertiges (grob fahrlässiges) Handeln erweitert. Mit dieser Änderung eröffnet sich künftig auch in der Praxis die konkrete Option, Freier von Zwangsprostituierten strafrechtlich zu belangen.

### **Die ungerechtfertigte Besserstellung von Freiern steht in der Kritik.**

Im Bereich der illegalen Prostitution in Sperrbezirken ist der Freier unverständlicherweise jedoch immer noch privilegiert. Während eine Frau, die im Sperrbezirk (zum Beispiel Wohnung, Hotel, Straße) die Prostitution ausübt, behördlicher Verfolgung (§ 120 OWiG, bei beharrlicher Wiederholung § 184f StGB) ausgesetzt ist, braucht ein Freier, der eine Prostitutionsstätte in einem Sperrbezirk aufsucht, keine entsprechende behördliche Verfolgung zu befürchten. Diese ungerechtfertigte Besserstellung von Freiern steht in der Kritik, zumal bei der Kondompflicht die Regelung umgekehrt ist und bei Verstößen nicht die Prostituierte, sondern nur der Freier bußgeldrechtlich zur Verantwortung gezogen werden kann.

Grundsätzlich können Freier in einschlägigen Ermittlungsverfahren auch wichtige Zeugen und so für die Beweisführung hilfreich sein. Eine kritische Analyse vieler Ermittlungsverfahren zeigte jedoch, dass Freier bei der Beweisführung hier eine sehr untergeordnete Rolle einnahmen.

## 5.8 Prostitution und Corona

Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie umfassten auch die Schließung von Bordellen. In der Folge gab es wiederholt Berichte, dass „die Frauen wegen der Schließung von Bordellen gezwungen seien, in die Illegalität abzuwandern, um dort ihren Lebensunterhalt zu sichern“. Andere „stehen nach den Bordellschließungen auf der Straße und haben weder Geld für eine Heimreise noch für eine Unterkunft“. Die Akzentuierung dieser Meldungen erzeugte ein verzerrtes Bild der zweifellos erbärmlichen Situation vieler Prostituiertes. Denn sie sind nicht gezwungen, sondern sie werden vielfach dazu gezwungen, und oft fehlt der Hinweis, dass die Einnahmen meist an Dritte abgegeben werden müssen. Dadurch entsteht der falsche Eindruck, dass die betroffenen Prostituierten entgegen der Alltagsrealität ihren Verdienst für sich behalten können.

Richtig ist vielmehr, dass mit der Schließung von Bordellen primär die Zuhälter der Prostituierten wirtschaftlich geschädigt wurden und die Prostituierten nicht wie dargestellt freiwillig, sondern meist mit Zwang und zum Nutzen der Zuhälter in inoffizielle Prostitutionsstätten verbracht wurden. Mit dem „Abwandern in die Illegalität“ fand also lediglich ein Ortswechsel zur Fortsetzung eines schweren Verbrechens zum Nachteil der Frauen statt. Für die meisten Frauen wäre die Schließung der Bordelle wohl eher eine Befreiung und die Gelegenheit für eine Umorientierung außerhalb der Prostitution gewesen.

**Die Corona-bedingten Bordellschließungen bedeuteten für die Frauen lediglich einen Ortswechsel.**

## 6. Handlungsdefizite trotz bekannter Realitäten

**Das Prostituiertenschutzgesetz wird seinem Namen nicht gerecht.**

### 6.1 Unzulängliche Wirkung neuer Gesetze

Auch nach beziehungsweise trotz der jüngsten Reform mit der Einführung des Prostituiertenschutzgesetzes ist die Ausübung der regulären, legalen Prostitution immer noch eine höchst gefährliche Tätigkeit mit massiven Gefährdungen für elementare Grundrechte der Betroffenen wie Leben, Gesundheit, sexuelle Selbstbestimmung und Freiheit. Der Massenzustrom an Frauen ist ungebremst, der Konkurrenzdruck mit Billigsex und Verelendung nach wie vor allgegenwärtig. Nicht nur das Prostitutionsgesetz von 2002 ist komplett gescheitert und hat nur den Profiteuren wie Bordellbetreibern und Zuhältern Vorteile gebracht. Auch das Prostituiertenschutzgesetz von 2017 wird seiner Bezeichnung nicht gerecht. Schon kurz nach seiner Einführung wurde der Ruf laut, die für 2023 vorgesehene Evaluation vorzuziehen und endlich wirksame Schutzregularien einzuführen.

Inzwischen gibt es sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene eine Vielzahl von Berichten und Untersuchungen zu den skandalösen Gesamtumständen. Eine erhebliche Anzahl davon ist von der Politik in Auftrag gegeben oder zumindest gefördert worden. Die Ergebnisse sind im Wesentlichen zumeist ähnlich. Die prekäre Situation vieler Frauen ist den zuständigen Behörden also seit langem bekannt. Bedauerlicherweise wurden aber weder mit dem ProstSchG noch in der Zeit nach dessen Einführung wirksame Regularien geschaffen, die typischen Gefahren zu beseitigen oder zumindest zu entschärfen. Es herrscht zu dieser Problematik also kein Wissensdefizit, sehr wohl aber ein Handlungsdefizit.

### 6.2 Leitfaden BMFSFJ zu § 10 ProstSchG

In diesem Zusammenhang darf beispielsweise auf den Leitfaden des Bundesfamilienministeriums BMFSFJ zur gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG von 2019 verwiesen werden.<sup>12</sup> Hier sind eine ganze Reihe typischer Alltagsrealitäten und -gefahren beschrieben (insbesondere auf den Seiten 38-51). Die Gefahren von Ausbeutung und Fremdbestimmung sind hier zwar kaum thematisiert, dennoch ist die Liste der dort aufgelisteten Gefährdungen schlicht schockierend. Massivste Infektionsrisiken, erhebliche Sicherheitsrisiken, schwer gesundheitsgefährdende Sexualpraktiken und dergleichen (Sperma im Auge, keinen Schal tragen wegen Erdrösselungs-

gefahr, Hinweise zur Analweitung etc.) sollen mit Beratungsgesprächen reduziert werden. Unter Berücksichtigung der Nöte und Zwänge, denen die typischen Alltagsprostituierten ausgesetzt sind, dürfen Zweifel angebracht sein, ob die sicherlich gut gemeinten Beratungshinweise und -angebote ihren Zweck auch nur ansatzweise erfüllen, oder ob sie lediglich einen Alibi-charakter haben. Zwangsläufig ergibt sich die Frage, wer diesen unglaublich gefährlichen Job freiwillig macht, noch dazu, wenn nur das Nötigste der Einnahmen bleibt.

Es sollte deshalb unstrittig sein, dass bei derart und in vielerlei Hinsicht unglaublich gefährlichen und sogar offiziell bestätigten Arbeitsbedingungen massivere Schutzmaßnahmen als bloße Beratungsangebote Standard sein müssten. Verpflichtende Arbeitsschutzvorschriften sind in allen gefahrge-neigten Branchen ebenso obligatorisch wie das Verbot gefährlicher, unkalkulierbarer Arbeitspraktiken (vergleiche Helmpflichten auf Baustellen, Schutzkleidung beim Umgang mit asbesthaltigem Material und so weiter). Bei der Prostitution begnügt man sich dagegen mit Hinweisen auf die Gefahren im Bewusstsein, dass die Hinweise vielfach nicht verstanden oder umgesetzt werden. Dabei dürfte die Prostitutionsausübung wegen der unvergleichlich vielfältigen Gefahrenbereiche in summa die gefährlichste Tätigkeit überhaupt sein.

**Prostituierte benötigen massivere Schutzmaßnahmen.**

### 6.3 Bericht von KOBBER zu Prostitutionsszene

Einblicke in die Realitäten des Milieus bietet beispielsweise auch der staatlich geförderte Bericht der Beratungsstelle KOBBER aus Dortmund zu den „Veränderungen und Auswirkungen durch das ProstSchG auf die Prostitutionsszene in NRW“ von 2018<sup>13</sup>. Dort werden, auch wenn teilweise sehr vorsichtige Formulierungen verwendet werden, untragbare Zustände in Bordellen beschrieben. Zum besseren Verständnis werden nachfolgend einige Feststellungen von Zuständen, die KOBBER vor Ort vorfand und in verschiedenen Passagen ihres Berichtes dokumentierte, wortgetreu wiedergegeben:

„Ursprünglich für Gastronomie angeworben, sie fanden sich dann aber in der Prostitution wieder“; „durch Bedrohung vom Versuch sich zu entziehen abgehalten“; „bildungsferne Frauen ohne Sprachkompetenz“; „Verständigung oft schwierig bis unmöglich“; „krank“; „gesundheitsgefährdende Angebote wie ohne Kondom“; „Analphabetinnen“; „getäuscht“; „Ausübung von Zwang“; „Familien oder Partner übten extremen emotionalen Druck aus“; „Erpressung“; „möglicherweise nicht freiwillig tätig“; „Preise und Kleiderordnung vorgegeben“; „sowohl Etablissements wie Frauen heruntergekommen“; „Werteverfall der Sexarbeit“; „Dumpingpreise“; „gesundheitsgefährdend“; „Druck- und Konkurrenzsituation“; „Männer im Besitz der Ausweise der Frauen“; „Ausweis mit falschem Lichtbild“ und so weiter.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass diese Feststellungen ausdrücklich in regulären, legalen Bordellen, also im manchmal als geordnet und sauber dargestellten Hellfeld, getroffen wurden. Zum Schutz der Betroffenen ist in derartigen Fällen schnelles und wirkungsvolles Handeln erforderlich. Es wäre fatal, wenn die beschriebenen Missstände lediglich mit dem Verweis auf eine in einigen Jahren geplante Evaluation einfach weiter hingenommen würden.

## 6.4 Beispiel Weisungsrecht

**Das „eingeschränkte Weisungsrecht“ (§ 3 ProstG) gehört abgeschafft.**

Das fehlgeschlagene Bemühen um einen besseren Schutz von Prostituierten lässt sich auch am „eingeschränkten Weisungsrecht“ (§ 3 ProstG) messen. Es regelt ausschließlich das Direktionsrecht von Bordellbetreibern zur Gewährleistung organisatorischer Abläufe in Bordellen und befugt die Betreiber zu Anordnungen gegenüber nicht nur abhängig Beschäftigten, sondern auch formal selbständigen Prostituierten, die so einseitig in ihren elementaren Grundrechten beschnitten werden (siehe auch 2.3), ohne dass in gleichem Maße Arbeitgeberpflichten wie Lohn- und Umsatzsteuer bestehen. Warum es trotz vielfacher Kritik bei der Reform von 2017, die die Rechte der Prostituierten eigentlich stärken sollte, nicht einfach abgeschafft, sondern lediglich ein wenig redaktionell überarbeitet wurde, lässt Rückschlüsse auf Einflussnahmen zu.

## 6.5 Bericht des US-Außenministeriums zu Menschenhandel in Deutschland

Von Bedeutung in diesem Zusammenhang ist auch der ebenso kritische wie aufschlussreiche Bericht des US-Außenministeriums vom Juli 2021 zu den Standards der Bekämpfung des Menschenhandels in Deutschland<sup>14</sup>. Bereits 2019 war Deutschland von den USA wegen Defiziten bei Anstrengungen zur Bekämpfung dieses Deliktsbereichs in eine Kategorie mit Ländern minderen Standards zurückgestuft worden. Auch im Bericht von 2021 wurde festgestellt, dass Deutschland die Mindeststandards bei der Bekämpfung von Menschenhandel nicht vollständig erfüllt und deshalb weiter in der niedrigeren Kategorie 2 verbleibt. Für Deutschland ist dies ein wenig schmeichelhaftes, ja alarmierendes Ergebnis.

Einer von vielen Kritikpunkten war, dass es in Deutschland nur sehr wenige Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandel, Zwangsprostitution, Zuhälterei und Ausbeutung von Prostituierten gibt. Dem Bericht zufolge gab es 2019 nur 287 Ermittlungsverfahren mit 430 Tatverdächtigen, von denen nur 195 Personen (= 45 Prozent) verurteilt wurden. 72 Prozent der Verurteilten erhielten sehr niedrige Strafen (59 Prozent zur Bewährung, mussten also überhaupt nicht ins Gefängnis, 10 Prozent erhielten nur Geldstrafen und 3 Prozent erhielten Strafen von weniger als 1 Jahr). Nur einer der 195 verurteilten Menschenhändler erhielt eine Strafe von über 5 Jahren.

Im Bericht wird auch kritisiert, dass diese Verurteilungspraxis „weder der Abschreckung dieses Verbrechens diene noch dem Delikt angemessen ist. Diese Praxis minderte den Abschreckungseffekt, untergrub möglicherweise die Bemühungen der Polizei und Staatsanwaltschaft und gefährdete eventuell insbesondere die Sicherheit der Opfer, die sich bei den Ermittlungen und Verfahren kooperativ zeigten.“

Der Bericht benennt genau diejenigen Defizite, auf die Experten aus Justiz und Polizei seit Jahren hinweisen und ist zudem ein weiterer Beleg für die schwierigen Ermittlungsumstände in diesem Deliktsbereich. Mehr als jedes zweite Ermittlungsverfahren musste demnach eingestellt werden und von den wenigen Verurteilten erhielten nur rund 4 Prozent (8 aus 195 Verurteilten) eine Haftstrafe von mindestens 3 Jahren. Den verübten massiven Rechtsgutverletzungen, die mit diesen Delikten verbunden sind, werden diese Urteile nicht gerecht. Die Zahlen für die Jahre 2020 und 2021 dürften sich nicht wesentlich anders gestalten.

**Deutschland erfüllt die Mindeststandards bei der Bekämpfung von Menschenhandel unvollständig.**

## 6.6 Auswertung des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (KFN)

Eine vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz in Auftrag gegebene Evaluation des KFN von 2021 zu den im Jahr 2016 reformierten strafrechtlichen Vorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels kommt zu ähnlichen Ergebnissen:<sup>15</sup>

- Auswertung von 221 vom BKA zur Verfügung gestellten Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung;
- Annahme, dass sich hinter jedem in Deutschland identifizierten Menschenhandelsopfer 9 unerkannte Opfer verbergen, sodass mindestens 90 Prozent der Menschenhandelsdelikte im Dunkeln verbleiben;
- Einstellung von 83 Prozent der Ermittlungsverfahren, nur 11-14 Prozent der Täter verurteilt;
- konsistente Opferaussagen sind äußerst wichtig;
- keine Verbesserung durch reformierte Straftatbestände erkennbar.

## 6.7 Zusammenfassung

**Die Situation der Prostituierten hat sich nach jeder Gesetzesreform verschlechtert.**

Zusammenfassend wird deutlich, dass es den Betroffenen, den per Gesetz zu schützenden Prostituierten, nach jeder Reform strukturell schlechter ging, die Überwachungs- und Ermittlungsmöglichkeiten schwieriger wurden und dass die Reformen meist nicht den veränderten Verhältnissen Rechnung trugen. Besonders die politischen Weichenstellungen von 2001 und 2002 sind für die Massenprostitution und Verelendung verantwortlich. Bis jetzt ist es trotz größerer oder kleinerer Reformen seit den 90er-Jahren politisch nicht gelungen, diese verhängnisvolle Entwicklung zu stoppen und zu korrigieren.

## 7. Lösungsorientierte Analyse

### 7.1 Schlussfolgerungen aus vergangenen Entwicklungen

Die Gründe dieser unerfreulichen Bilanz werden unterschiedlich beurteilt. Die Bewertungen reichen von handwerklichen Fehlern bei gesetzlichen Neuregelungen über ideologische Verblendung mit Ausblendung der Realitäten bis hin zu starker Beeinflussung durch die Prostitutionslobby. Doch trotz der bisherigen Misserfolge bei Regulierungsversuchen darf nicht der Eindruck entstehen, dass der Prostitutionsbereich unregulierbar sei. Es ist nur wichtig, aus den Fehlern der Vergangenheit die richtigen Schlüsse zu ziehen. Das umfasst auch, dass künftig

**Die Prostitution wäre mit den richtigen Maßnahmen regulierbar.**

- die realen, tatsächlichen Verhältnisse Grundlage für Entscheidungen sein müssen. Im Fokus müssen die Schutzbedürfnisse und Interessen der sogenannten Alltagsprostituierten stehen und nicht mehr die Wünsche der wenigen selbständigen Prostituierten. Es wäre unververtretbar, wenn die große Mehrheit wieder den Interessen Einzelner geopfert würde.
- endlich mehr die Ursachen der Missstände statt nur Symptome geregelt werden. Gegenwärtig liegt der Schwerpunkt von Hilfsmaßnahmen vorwiegend in der Bekämpfung von (sichtbaren) Auswirkungen. Die vielen Formen von Sozialarbeit sind sehr wichtig und unverzichtbar, um akute Problemlagen zu lindern. Aber auch eine Ausweitung von Hilfs- und Beratungsangeboten ist nicht geeignet, die Grundproblematik nachhaltig zu lösen. Solange beispielsweise jede Prostituierte, die beim Ausstieg erfolgreich unterstützt werden konnte, problemlos nachersetzt werden kann, verlagert sich das Problem nur auf die Nachfolgerin.
- Scheinlösungen bzw. Alibimaßnahmen unterlassen werden. Dazu gehört beispielsweise das fragwürdige Aufstellen von so genannten Verrichtungsboxen wie in der Kurfürstenstraße in Berlin. Es handelt sich hier lediglich um teure PR-Maßnahmen und hilft den Frauen nicht wirklich, sondern sichert nur die Einnahmen für deren Zuhälter. Wenn den ohnehin notleidenden Frauen ein übelriechender Holzverschlag, der gleichzeitig zur Verrichtung der Notdurft dient, zur Ausübung ihrer Tätigkeit bereitgestellt wird, ist allein damit deren Menschenwürde tangiert. Dies ist keine Lösung, sondern ein Verwalten und Manifestieren oder gar Unterstützen von Missständen.

- die Orientierung am tatsächlichen Machbaren erfolgt, anstatt an theoretischen oder gar ideologischen Gedanken. Jede Regelung ist nur so gut wie die Möglichkeiten der Kontrolle.
- Vertreter der Prostitutionslobby wie Bordellbetreiber nicht mehr an runden Tischen und Entscheidungsprozessen beteiligt werden. Die Einbindung der Prostitutionslobby ist äußerst kritisch zu bewerten. Sie können nicht neutral sein. Dieser Umstand könnte mitursächlich für manche falsche Regelung aus der Vergangenheit sein. In ungueter Erinnerung ist immer noch ein Pressefoto aus dem Jahr 2001, als die damals zuständige SPD-Bundesministerin und die Fraktionsvorsitzende der Grünen mit einer Bordellbetreiberin auf das neue Prostitutionsgesetz anstießen.<sup>16</sup> Die fatalen Folgen dieses Gesetzes für die gewöhnlichen Prostituierten sind hinlänglich bekannt.

Abbildung 4: „Verrichtungsboxen“ in Berlin



Foto: Helmut Sporer

## 7.2 Starre und flexible Faktoren

Der Prostitutionsbereich umfasst neben flexiblen Faktoren starre, unabänderbare Gegebenheiten, die auch mit Reformen nicht oder nur unwesentlich beeinflussbar sind. Zu diesen starren Faktoren zählen:

- die Freizügigkeit und die Niederlassungsfreiheit von EU-Angehörigen. Der durch das Wohlstandsgefälle bedingte, schier unendliche Zustrom von Frauen aus südosteuropäischen EU-Staaten kann nicht wesentlich begrenzt werden.
- die Personallage. Eine mit einer neuen Reform verbundene stärkere Reglementierung würde bei diesem riesigen unüberschaubaren Markt auch mehr Überwachung und Kontrolle erfordern, zumal die Prostitutionsszene überwiegend mit schwerer Kriminalität verbunden ist. Die personellen Überwachungs- und Ermittlungskapazitäten sind jedoch begrenzt und werden unter Berücksichtigung von Personalentwicklungen auch künftig nicht in dem Maße ausgeweitet werden können, welches für einen wirksamen Kontrolldruck erforderlich wäre.
- Strafprozessuale Grundsätze sind bei Strafverfahren wegen Zwangsprostitution etc. nicht beliebig reformierbar. Der unmittelbare Personenbeweis, meist in Form einer Opferaussage in der Hauptverhandlung, bleibt auch in Zukunft unverzichtbar. Die damit verbundenen Zwänge, Ängste und Repressalien lassen sich mit Opferschutzmaßnahmen nur sehr bedingt eindämmen. An diesem Nadelöhr oder dieser „Sollbruchstelle“ scheitern die meisten Ermittlungen.

Neben den starren gibt es eine Vielzahl an flexiblen Faktoren. Sie können über Reformen vergleichsweise leicht geändert werden können. Dazu zählen unter anderem:

- das Mindestalter 21 Jahre für Prostitutionsausübung,
- eine Anmelde- und Abmeldepflicht für Prostituierte in jeder Stadt,
- ein Prostitutionsausübungsverbot für besonders vulnerable Personen wie Behinderte, Analphabeten, Personen ohne deutsche Sprachkompetenz und so weiter,
- völlige Abschaffung des Weisungsrechts für Bordelbetreiber,
- Sperrstundenregelung für Bordelle mit Arbeitszeitbegrenzung für Prostituierte,
- Begrenzung von Tagesmieten,
- Verbot der Straßenprostitution,
- Freierstrafbarkeit bei Sperrbezirksprostitution,
- Werbeverbot für Prostitution,
- Verbot von Einstiegsberatung,
- Ausweitung der besonderen Schutzvorschriften für Heranwachsende im § 232a/I StGB (Zwangsprostitution) auf alle Prostituierten,
- bessere Ermittlungsmöglichkeiten wie die Möglichkeit der Telekommunikationsüberwachung bei Verdacht auf Zuhälterei oder Ausbeutung von Prostituierten und so weiter.

## 8. Varianten für eine Neuordnung

Für eine Neuregelung kommen grundsätzlich zwei Varianten in Betracht.

### 8.1 Weitere Reform unter Beibehaltung des bisherigen Rechtsgefüges

Diese Variante folgt dem Gedanken der Beibehaltung einer grundsätzlich liberalen Prostitutionspolitik. Mit der Umsetzung eines Maßnahmenbündels wäre ein begrenzter positiver Effekt auf die Prostitutionsverhältnisse grundsätzlich denkbar. Die zuvor genannte Auflistung möglicher Maßnahmen hat dabei lediglich beispielhaften Charakter und könnte durchaus konstruktiv erweitert werden. Es gilt hier aber zu bedenken, dass die meisten dieser Punkte von Experten bereits bei der letzten Reform 2016 gefordert wurden, aber aufgrund von Widerständen weder im damaligen Entwurf des BMFSFJ noch im Gesetz selbst Berücksichtigung fanden. Es müsste also eine erneute jahrelange Diskussion mit der Gefahr eines unbefriedigenden Kompromissergebnisses befürchtet werden. In der Zwischenzeit würden die Betroffenen weiter schutzlos sein und viele neue Opfer dazukommen.

Eine entscheidende Lageverbesserung muss aber bezweifelt werden, weil dennoch ein Überangebot von Opfertypen auf dem Markt verbleibt und ausreichende Ermittlungs-, Kontroll- und Justizressourcen fehlen. Bei dieser Prognose ist die aktuelle Entwicklung in der Ukraine noch gar nicht berücksichtigt. Es ist zu befürchten, dass die Flüchtlingsströme aus der Ukraine zu einem hohen Zustrom von ukrainischen Frauen, die in der Prostitution enden, führen und so eine erneute Lageverschärfung erfolgt.

Die Freierstrafbarkeit bei Sperrbezirksprostitution wäre grundsätzlich ein wirkungsvolles Instrument, sofern mit einer ausreichenden Kontrolldichte ein realistisches Entdeckungsrisiko für Freier gewährleistet wäre. Eine adäquate Kontrollfrequenz ist bei gleichbleibenden Kontrollkapazitäten, also unverändertem Personalansatz, aber nur bei einem kleineren Prostitutionsmilieu, nicht jedoch bei dem derzeit riesigen Markt erreichbar.

**Eine relevante Verbesserung für die Prostituierten ist damit kaum zu erwarten.**

Zusammenfassend ist dazu festzustellen:

- Eine liberale Prostitutionspolitik reguliert lediglich die Abläufe in der Prostitution, sichert den Bestand von Bordellen samt einer hohen Anzahl von Prostituierten und impliziert somit eine hohe Ausbeutungsrate.
- Es ist kein Land bekannt, in dem eine zufriedenstellende Balance zwischen liberaler Regulierung und adäquatem Schutz der Frauen vor Ausbeutung mit Gewährleistung der Menschenrechte realisiert ist.
- Fraglich bleibt, ob diese Variante zumindest als Übergangslösung bis zu einer generellen Neuausrichtung anzustreben wäre.

## 8.2 Genereller Systemwechsel

„Deutschland muss für Menschenhändler und sonstige Profiteure unattraktiver werden!“ Zu dieser zentralen Forderung gibt es inzwischen erfreulicherweise einen breiten politischen Konsens. Denn gegenwärtig ist Deutschland mit seiner einmaligen Bordellvielfalt, dem riesigen Angebot an Prostituierten, seiner liberalen, in Teilen auch realitätsfern bewerteten Prostitutionspolitik und einem damit verbunden geringen Entdeckungsrisiko für Straftäter das interessanteste Land überhaupt für Profiteure des Prostitutionsgeschäfts. Belege für dieses Prädikat sind unter anderem auch die vielen Freier aus dem Ausland, die Deutschland ausschließlich wegen des unvergleichlichen Prostitutionsangebots aufsuchen und teilweise auch speziell hierfür angebotene Pauschalreisen für Bordellbesuche nutzen. Kritiker sehen sich deswegen zu wenig schmeichelhaften Vergleichen mit Thailand veranlasst.

**Deutschland muss als  
Prostitutionsland  
unattraktiver werden.**

Lösungsorientierte Ansätze beschäftigen sich deshalb mit dem zentralen Aspekt, wie die Attraktivität des Prostitutionslandes Deutschlands verringert werden kann. Die wichtigste Maßnahme ist hier eine massive Reduzierung der Anzahl von Prostituierten. Gleichzeitig wird damit erreicht, dass sich parallel die hohe Anzahl an (meist anonymen, nicht erfassten) Opfern massiv vermindert. Mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen lässt sich dies nicht regeln. Eine Reduzierung wird wirksam nur erreicht, wenn für die Profiteure die Möglichkeiten beziehungsweise Plätze zum Abstellen der Frauen wegfallen, das heißt, Bordelle und sonstige Prostitutionsstätten reduziert werden. Korrespondierend damit müssen mehr präventive Maßnahmen erfolgen, das heißt, es muss verhindert werden, dass die Opfertypen an jungen Frauen überhaupt in die Prostitution gebracht werden. Eine Einstiegsverhinderung ist mindestens so wichtig wie die Bemühungen, Frauen, nachdem sie Schaden genommen haben, beim Ausstieg zu unterstützen.

### 8.3 Das „Nordische Modell“

Diese zuvor genannten Ziele sind am ehesten mit einer Lösung, die sich am bekannten Nordischen Modell<sup>17</sup> orientiert, zu realisieren. Hier werden Frauen, die die Prostitution ausüben – so einer der Kerngedanken des Nordischen Modells – im Gegensatz zur derzeitigen Regelungslage in Deutschland (zum Beispiel bei Prostitution im Sperrbezirk) nicht mehr kriminalisiert. Dagegen müssen alle, die in irgendeiner Form von ihrer Tätigkeit profitieren, wie Vermieter, Bordellbetreiber, Zuhälter, „Manager“ und auch die Freier mit Strafverfolgung rechnen.

**Statt der Prostituierten werden Freier, Zuhälter und Bordellbetreiber kriminalisiert.**

Bei einem Wechsel zu einer Regulierung ähnlich dem Nordischen Modell wird es zweifellos weiter Prostitution und Ausbeutung geben, aber in wesentlich geringerem Maße als jetzt. Zum einen fällt das spezielle Dunkelfeld in den regulären Bordellen weg, weil es dann keine genehmigten Bordelle mehr gibt. Zum anderen wird sich die weitere Abwanderung in Hotels und Privatwohnungen etc. in Grenzen halten. Es müssen dazu spezielle Vorschriften geschaffen werden, die Hotelbetreibern und sonstigen Vermietern untersagen, Räumlichkeiten für Prostitutionszwecke zu überlassen und Vorkehrungen zu treffen, Anmietversuche für Prostitutionszwecke zu erkennen. Das ist unschwer zu realisieren. Diese Regelungen werden eine hohe Abschreckungswirkung sowohl gegenüber potenziellen Vermietern wie auch gegenüber einschlägigen Mietinteressenten haben. So wird erreicht, dass die grundsätzlich verfügbaren Prostitutionsplätze sehr begrenzt sind.

In der Folge können die Behörden darüber hinaus das Milieu wesentlich zielgerichteter überwachen als im Moment. Die präventiv sehr wichtige Überwachung der Prostitution, die gegenwärtig für ganz Deutschland geschätzt 250.000 Prostituierte, verteilt auf mehrere Tausend Bordelle, Straßen und sonstige Prostitutionsstätten, umfasst, erfordert von der Polizei und seit 2017 auch für die Verwaltungsbehörden einen immensen Personalbedarf, der oftmals nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung steht. Kontrollen können dann nicht im eigentlich notwendigen Umfang, sondern nur zu selten oder oberflächlich durchgeführt werden. Professionelle Überwachungsmaßnahmen, mit der auch aussagefähige Ergebnisse erzielt werden können, sind jedoch aufwändig und müssen mehr als bloße Anwesenheitskontrollen mit Personalienüberprüfungen umfassen.

Das Missverhältnis von geschätzt aktuell circa 250.000 Prostituierten (ein hoher Prozentsatz davon sind sogenannte Opfertypen) und nur knapp 300 erfassten Menschenhandelsopfern für ganz Deutschland (BKA-Lagebild Menschenhandel 2020) ist auch ein Beleg für die aktuell unzureichenden

Kontroll- und Ermittlungsmöglichkeiten. Zudem ist hier zu berücksichtigen, dass es sich bei den erfassten Fallzahlen wie unter 5.3 und 6.5 beschrieben lediglich um eine Verdachtsstatistik handelt.

Mit der Einführung einer Regulierung in Anlehnung an das Nordische Modell würde sich der Markt um geschätzt 80 Prozent verkleinern. Anfänglich wären (mit abnehmender Tendenz) also maximal noch circa 50.000 Prostituierte tätig. Die Polizei könnte diesen kleineren und überschaubareren Markt dann mit dem gleichen Personalaufwand wie bisher wesentlich gezielter überwachen und wäre bei der Opferidentifizierung und Täterüberführung sicherlich deutlich erfolgreicher als jetzt. Eine manchmal geforderte massive Aufstockung des polizeilichen Überwachungspersonals ist angesichts der polizeilichen Personal- und Aufgabenentwicklung unrealistisch. Deshalb ist bei der Bewertung künftiger Lösungen auch der jeweils notwendige Personalbedarf relevant.

Darüber hinaus werden durch den Wegfall der im ProstSchG vorgeschriebenen Anmeldepflicht für Prostituierte, der Erlaubnispflicht für Bordellbetreiber und der behördlichen Überwachungs- und Beratungspflichten bei den Ordnungs- und Gesundheitsbehörden erhebliche personelle Ressourcen frei. Diese könnten dann gezielt und wesentlich effizienter als gegenwärtig bei der Hilfe zum Ausstieg, bei Betreuung und Aufklärung der dann wesentlich geringeren Anzahl von Prostituierten eingesetzt werden. Gleiches gilt für die eingesetzten immensen öffentlichen Finanzmittel.

## 8.4 Zur Kritik des Nordischen Modells

**Die Kritik am Nordischen Modell ist leicht zu entkräften.**

Teilweise wird das Nordische Modell auch kritisch gesehen, weil für die Ermittlungsbehörden zusätzliche Arbeit befürchtet wird. Es wird dazu argumentiert, „jetzt wisse man zumindest, wo sich die Prostituierten aufhalten“. Dazu muss aber Folgendes berücksichtigt werden: Was nutzt das Wissen, in welchen Bordellen sich die Prostituierten befinden, wenn wie in 5.6 beschrieben meist nichts gegen die Missstände unternommen werden kann und, etwas überspitzt formuliert, der Menschenhandel, die Zwangsprostitution und die Zuhälterei sozusagen vor den Augen der Verfolgungsbehörden, denen in der Regel wie beschrieben ohne konkrete Ermittlungsansätze die Hände gebunden sind, stattfindet? Die marginalen Fallzahlen des BKA-Lagebilds Menschenhandel, auf die nochmals hingewiesen wird, belegen gerade diesen Missstand.

Ebenso verhält es sich mit dem vermeintlichen und irrigen Argument, mit dem Nordischen Modell verlagere sich die Prostitution in einen inoffiziellen Bereich, der auch als Dunkelfeld bezeichnet wird. Wie bereits in 5.4 beschrieben, benötigt die Prostitution immer ein gewisses Maß an Öffentlichkeit, damit Freier wissen, wo sie Prostituierte finden können. Genauso ist es dann aber auch Ermittlungsbehörden und aufsuchender Sozialarbeit möglich, Kenntnis von Prostitutionsstätten zu erlangen. Für den seit einigen Jahren zu beobachtenden Trend zur Prostitution an inoffiziellen Örtlichkeiten wie Hotels, Ferienwohnungen und dergleichen hat die Polizei bereits entsprechende Kontroll- und Beweisführungsstrategien entwickelt.

**In Schweden macht man seit 20 Jahren beste Erfahrungen mit dem Nordischen Modell.**

Zweifel an der Wirksamkeit des Nordischen Modells werden von Experten aus Justiz und Polizei in Schweden, die seit 20 Jahren beruflich direkt damit betraut sind, ausgeräumt. Die Prostitution und insbesondere auch die Straftaten zum Nachteil von Prostituierten sind dort massiv zurückgegangen. So zitiert der schwedische Sonderbotschafter für die Bekämpfung des Menschenhandels, Per-Anders Sunesson, eine Bilanz von Interpol: „Der schwedische Markt für Menschenhandel ist quasi tot“.<sup>18</sup> Auch der schwedische Polizeibeamte Simon Häggström, ein auch international anerkannter Fachmann im Bereich Überwachung der Prostitution, bestätigt die Wirksamkeit des schwedischen Modells.

Als Indiz dafür darf auch die Anzahl von getöteten beziehungsweise ermordeten Prostituierten gewertet werden. Während in Schweden seit rund 20 Jahren nur ein einziger Fall gemeldet wurde, wurden in Deutschland im gleichen Zeitraum über 100 Prostituiertenmorde registriert.<sup>19</sup> In Relation auf die unterschiedlichen Einwohnerzahlen beider Länder ergibt sich in Deutschland eine mehr als zehnfach höhere Quote an gewaltsam getöteten Prostituierten im Vergleich zu Schweden. Dies belegt, dass die persönliche Sicherheit beim Nordischen Modell nicht, wie teilweise befürchtet, gefährdeter ist.

Ein anderer regelmäßig aufgeführter Einwand gegen das Nordische Modell beschäftigt sich mit dem Eingriff in die freie Berufswahl. Dazu gilt es zu berücksichtigen: Auch, wenn die Rahmenbedingungen geändert werden, bleibt die Prostitutionsausübung weiter erlaubt und Frauen in der Prostitution werden gerade nicht kriminalisiert. Natürlich ist für die wenigen tatsächlich eigenständigen Frauen die Tätigkeit unter den derzeitigen Verhältnissen attraktiver. Letztlich bedarf es einer Güterabwägung zwischen dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit einer geringen Personenanzahl und dem Grundrecht auf körperliche und psychische Unversehrtheit einer sehr großen Personengruppe, also, ob für die Interessen einiger weniger professioneller Prostituierten auch weiterhin die übergroße Mehrheit an unfreiwilligen Frauen ihrem bedauernswerten Schicksal überlassen werden soll.

### **Das Nordische Modell steht für ein modernes Gesellschaftsverständnis.**

Die Kritik am Nordischen Modell ist mitunter auch mit dem Versuch verbunden, den Eindruck zu erwecken, dass die derzeitigen Zustände gut seien und bei Einführung des Nordischen Modells alles in Unordnung geraten und eine Art Chaos ausbrechen würde. Dabei ist das genaue Gegenteil der Fall. Eine weitere Verschlimmerung der Verhältnisse ist schlicht nicht vorstellbar. Das Nordische Modell hat im Vergleich zu den derzeitigen Verhältnissen einen völlig anderen Ansatz, ist Ausdruck eines modernen Gesellschaftsverständnisses und verfügt mit seinen vier Säulen

- Entkriminalisierung der Frauen,
- Kriminalisierung der Freier, Zuhälter, Bordellbetreiber,
- Ausstiegshilfen und
- Aufklärung von Betroffenen und Gesellschaft

über ein schlüssiges Gesamtkonzept. Regulierungen wie das Nordische Modell werden sicherlich keine völlig gewaltfreien Verhältnisse schaffen, aber die bekannten Missstände im Gesamten deutlich reduzieren. Die Hebelwirkung wird dabei größer sein als in anderen Ländern, die das Nordische Modell bereits eingeführt haben, weil beispielsweise Frankreich oder Schweden vor Einführung des Nordischen Modells prozentual nicht einmal annähernd die Prostituiertenzahlen aufwiesen, wie sie Deutschland aktuell hat.

Das Nordische Modell führt wie zuvor beschrieben zu einer erheblichen Verringerung an Prostituierten, was gleichzeitig auch eine erhebliche Verringerung von Opfern bedeutet. Es wirkt als eine Form von Einstiegsverhinderung und ist so ein hervorragender präventiver Opferschutz.

## 9. Gesellschaftlicher Wertewandel

Eine moderne Gesellschaft braucht eine hohe Sensibilität für Prostitution und deren Auswüchse. Dazu gehört, noch mehr deutlich zu machen, was sich hinter Prostitution tatsächlich verbirgt und unzutreffenden, nicht mehr zeitgemäßen, derben, herabwürdigenden oder romantisierenden Vorstellungen zu begegnen. Wie beispielsweise die politische Debatte um Rassismus zu einem neuen Bewusstsein führt, wäre dies auch für den Bereich Prostitution / Ausbeutung wichtig. Dazu wäre strukturelle Aufklärung in den Schulen ebenso denkbar wie Öffentlichkeitsmaßnahmen der Bundesregierung. In Anlehnung an wirkungsvolle Kampagnen wie beispielsweise Aufklärung zur Sexualhygiene („Mach’s mit Kondom“) wären spezielle Aufklärungskampagnen („Ein Mann kauft keine Frau“) von Bedeutung. Generell ist die Frage zu behandeln, inwieweit die gegenwärtigen progressiven Prostitutionsregelungen, gerade mit Blick auf die realen Verhältnisse, mit den ethischen Standards einer modernen, verantwortungsbewussten Gesellschaft noch zu vereinbaren sind.

Weiter ist es auch notwendig, der Wertigkeit von Rechtsgutverletzungen bei Milieudelikten einen anderen, adäquaten Rechtsrahmen zu geben. Dieser könnte sich an positiven Entwicklungen im Bereich der Bekämpfung von Kinderpornografie orientieren. Diese war in der weiteren Vergangenheit teilweise als ein Randalikt eingestuft worden. In den vergangenen Jahren wurde jedoch der massiven Rechtsgutverletzung, die hinter diesen Delikten steht, zunehmend Rechnung getragen. Dies führte neben einer veränderten öffentlichen Wahrnehmung zu erheblichen Verschärfungen im Straf- und Strafprozessrecht sowie zur Bildung spezialisierter Ermittlungseinheiten bei Kriminalpolizei und Staatsanwaltschaft.

**Das Thema Prostitution erfordert engagierte Öffentlichkeitsarbeit und Aufklärung.**

## 10. Perspektiven für ehemalige Prostituierte

Ein Systemwechsel in Richtung Nordisches Modell ist zwangsläufig mit der Frage verbunden, was mit den vielen Frauen, die sich dann nicht mehr prostituieren können beziehungsweise müssen, geschieht. Ein Teil von ihnen würde sicherlich über Fördermaßnahmen in den Arbeitsmarkt in Deutschland integriert werden können. Den bisherigen Erfahrungen zufolge ist jedoch der Großteil der Frauen grundsätzlich gewillt, wieder in ihr Heimatland in bekannte vertraute soziale Strukturen zurückzukehren.

Dazu gilt es, entsprechende wirtschaftliche Anreize und Alternativen zu schaffen. Dafür ist ein neuer und umfangreicher Ansatz notwendig. Im Rahmen einer von Deutschland zu initiiierenden zielgerichteten wirtschaftlichen Förderung in den Haupterkunftsändern wie Rumänien, Bulgarien und Ungarn können spezifische Fördermaßnahmen, die Ausbildung, Weiterbildung und adäquate Beschäftigungsverhältnisse, gegebenenfalls in gemeinnützigen Betrieben oder Ähnlichem, umfassen, ins Leben gerufen werden. So können speziell Frauen, die früher in Deutschland in der Prostitution tätig waren, eine wirtschaftliche Zukunft finden. Derartige Projekte müssen ausschließlich oder vornehmlich solchen Frauen vorbehalten sein und ihnen eine Beschäftigungsgarantie für zwei bis drei Jahre geben.

**Ehemalige Prostituierte werden im Heimatland häufig stigmatisiert.**

Die Finanzierungskosten sind sicherlich beträchtlich, könnten aber durch Umlenkung bisheriger Wirtschafts- beziehungsweise Entwicklungshilfen gemindert werden, zumal hier ein unmittelbarer und hoher Mehrwert für alle Beteiligten zu erwarten ist. Neben dem Organisations- und Finanzierungsaufwand darf nicht verkannt werden, dass weitere Probleme wie die Gefahr von Stigmatisierung der ehemaligen Prostituierten im Heimatland zu lösen sind. Letztlich sind diese Anstrengungen aber alternativlos, wenn eine tatsächliche Verbesserung der Zustände gewollt ist, und absolut sinnvoll, weil sie einen zwar mühsamen und teuren, gleichzeitig aber praktikablen Weg aus dem derzeitigen Dilemma aufzeigen. Deutschland hat mit seiner Gesetzgebung dieses Dilemma maßgeblich mitverursacht und steht deshalb in der Pflicht, die Missstände zu korrigieren.

Es eröffnet Deutschland auch die Chance, Vorreiter einer neuen Politik zu werden und in Optimierung des Nordischen Modells mit seinen bekannten vier Säulen in Form von konkreten Wirtschaftsprojekten in den Heimatländern eine weitere, fünfte Säule zu kreieren und damit einen spezifischen „Neuen Deutschen Weg für eine Neuordnung der Prostitutionsgesetzgebung“ einzuführen:

1. Entkriminalisierung der Frauen,
2. Kriminalisierung der Freier, Zuhälter, Bordellbetreiber,
3. Ausstiegshilfen und
4. Aufklärung von Betroffenen und Gesellschaft sowie
5. Wirtschaftsprojekte für Rückkehrerinnen in Herkunftsländern der Frauen.

**Der „Neue Deutsche Weg“  
erweitert das Nordische  
Modell auf fünf Säulen.**

## 11. Schlussbemerkung

Die prekären Verhältnisse, die in der Prostitutionsrealität herrschen, müssen schnellstmöglich behoben werden. Die bisherigen Versuche einer Regulierung waren zerrissen im Spannungsfeld zwischen romantisierter Ideologie, Lobbyismus und Realität. Von punktuellen Fortschritten abgesehen waren die Regelungen nicht geeignet, das Gesamtphänomen Prostitution samt Menschenhandel positiv zu beeinflussen.

**Die effektive Neuordnung der Prostitutionsgesetzgebung ist eine Frage des politischen Willens.**

Die ernüchternden Zahlen zum Anteil der vulnerablen Prostituierten, zum großen offiziellen Dunkelfeld in regulären Prostitutionsstätten, zur marginalen Anzahl der durchgeführten Ermittlungsverfahren und zur erschreckend niedrigen Verurteilungsquote zeigen auf, dass auf allen Feldern der Prostitution desolate Verhältnisse herrschen. Eine wirkungsvolle, das heißt eine opferschutzorientierte und opfervermeidende Veränderung im Kontext mit menschenwürdigen Standards, lässt sich nicht wie in der Vergangenheit versucht mit einigen manchmal praxisfernen kosmetischen Änderungen oder kleineren Anpassungen erreichen. Um dieses Ziel zu erreichen ist vielmehr eine massive Kursänderung erforderlich.

Jedes weitere Jahr ohne eine Neuausrichtung bedeutet, wissentlich Tausende neuer Opfer zuzulassen. Deutschland ist bei der Prostitutionspolitik über die vergangenen zwei Jahrzehnte in Europa zum vielkritisierten und negativen Beispiel avanciert. Es geht auch darum, mit einer Umorientierung bei dieser Thematik gegenüber anderen Staaten ein Zeichen der Verantwortung zu setzen. Dies wäre auch ein starkes Signal an die Hauptherkunftsländer der Prostituierten.

Eine wirksame Neuordnung der Prostitution ist ausschließlich eine Frage des politischen Willens.

///

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Die weibliche Form wurde gewählt, weil deutlich mehr Frauen als Männer in der Prostitution tätig sind.
- <sup>2</sup> Ehem. BundesseuchenG, GeschlechtskrankheitenG.
- <sup>3</sup> Schmidbauer, Wilhelm: Das Prostitutionsgesetz zwischen Anspruch und Wirklichkeit aus polizeilicher Sicht, in: NJW, 2005, S. 871.
- <sup>4</sup> 2006 Colosseum; [https://marjorie-wiki.de/wiki/Colosseum\\_\(Bordell\)](https://marjorie-wiki.de/wiki/Colosseum_(Bordell))
- <sup>5</sup> Klage zu Alkoholausschank, [https://www.ra-kotz.de/bordell\\_gaststaettenerlaubnis.htm](https://www.ra-kotz.de/bordell_gaststaettenerlaubnis.htm)
- <sup>6</sup> Außer, es liegt ein konkreter Verdacht auf einschlägige Straftaten vor.
- <sup>7</sup> Universität Heidelberg Gutachten, [https://www.uniheidelberg.de/presse/news/2013/pm20130527\\_prostitution.html](https://www.uniheidelberg.de/presse/news/2013/pm20130527_prostitution.html)
- <sup>8</sup> BKA-Lagebild, [https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Menschenhandel/menschenhandel\\_node.html](https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Menschenhandel/menschenhandel_node.html)
- <sup>9</sup> CDU-Frauenunion, Beschluss 29.6.20, Auszug: Es gibt Frauen, die freiwillig und ohne Zwang in der Prostitution arbeiten. Die übergroße Mehrheit der Frauen tut dies allerdings aus Armut und Verzweiflung oder wird durch Kriminelle zur Prostitution gezwungen. Sie leiden darunter ihr Leben lang; Beschluss SPD-Bundesvorstand 16.11.2020, Auszug: Für deren Ausgestaltung ist es von Bedeutung, ob eine Person freiwillig der Prostitution nachgeht, aus mehr oder weniger unfreiwilligen Gründen sexuelle Handlungen gegen Geld anbietet oder ob eine Person Opfer von Zwangsprostitution ist. Wir wissen, dass die zweitgenannte Gruppe die Mehrheit der in der Prostitution tätigen Personen darstellt. Diese Frauen, Männer und Transpersonen arbeiten häufig aufgrund von ganz unterschiedlichen persönlichen Notlagen in der Prostitution in einer Parallelgesellschaft. Wir wissen auch, dass die Grenze zwischen der Prostitution aus unfreiwilligen Gründen und der Zwangsprostitution mitunter fließend ist.
- <sup>10</sup> Der perfekte Puff, in: Spiegel, 30.5.2009.
- <sup>11</sup> Urteil Paradise, 27.2.2019, [https://landgericht-stuttgart.justiz-bw.de/pb/,Lde/Startseite/Aktuelles/Urteil+im+\\_Paradise-Prozess\\_/?LISTPAGE=1195716](https://landgericht-stuttgart.justiz-bw.de/pb/,Lde/Startseite/Aktuelles/Urteil+im+_Paradise-Prozess_/?LISTPAGE=1195716); Paradise Urteil, [https://www.focus.de/politik/gerichte-in-deutschland/das-paradise-als-hoelle-einopfer-anwalt-ueber-den-prozess-gegen-einen-puff-koenig\\_id\\_11273671.html](https://www.focus.de/politik/gerichte-in-deutschland/das-paradise-als-hoelle-einopfer-anwalt-ueber-den-prozess-gegen-einen-puff-koenig_id_11273671.html)
- <sup>12</sup> Leitfaden § 10 ProstSchG [http://www.prostituiertenschutzgesetz-niedersachsen.de/doc/doc\\_download.cfm?uuid=EC77B30A57F848A583EBAC3C9FAB5D77&&IRACER\\_AUTOLINK&&](http://www.prostituiertenschutzgesetz-niedersachsen.de/doc/doc_download.cfm?uuid=EC77B30A57F848A583EBAC3C9FAB5D77&&IRACER_AUTOLINK&&)

- <sup>13</sup> <https://www.kober-do.de/2019/05/15/auswirkungen-des-prostituiertenschutzgesetzes-auf-die-prostitutionsszene-in-nrw/>
- <sup>14</sup> Bericht US-Außenministerium, <https://de.usembassy.gov/de/laenderberichte-zu-menschenhandel-2021/>
- <sup>15</sup> [https://www.bmj.de/DE/Ministerium/ForschungUndWissenschaft/Evaluierung\\_Strafvorschriften\\_Bekaempfung\\_Menschenhandel/Bericht\\_Evaluierung\\_Strafvorschriften\\_Bekaempfung\\_Menschenhandel.html;jsessionid=352CFCFED6D469E168E4551EB37EB083.2\\_cid289?nn=16914790](https://www.bmj.de/DE/Ministerium/ForschungUndWissenschaft/Evaluierung_Strafvorschriften_Bekaempfung_Menschenhandel/Bericht_Evaluierung_Strafvorschriften_Bekaempfung_Menschenhandel.html;jsessionid=352CFCFED6D469E168E4551EB37EB083.2_cid289?nn=16914790)
- <sup>16</sup> <http://magazin.spiegel.de/EpubDelivery/spiegel/pdf/21731850>
- <sup>17</sup> <https://sisters-ev.de/2020/04/25/faktencheck-zu-prostitution-und-zum-nordischen-modell-von-sisters-e-v/>
- <sup>18</sup> In: Emma, 27.2.2020.
- <sup>19</sup> <https://ressourcesfeministes.fr/2021/01/08/prostitution-kills-women/>

## Aktuelle Analysen

Die „Aktuellen Analysen“ werden ab Nr. 9 parallel zur Druckfassung auch als PDF-Datei auf der Homepage der Hanns-Seidel-Stiftung angeboten: <https://www.hss.de/publikationen/>. Ausgaben, die noch nicht vergriffen sind, können dort kostenfrei bestellt werden.

- Nr. 1 Problemstrukturen schwarz-grüner Zusammenarbeit
- Nr. 2 Wertewandel in Bayern und Deutschland –  
Klassische Ansätze – Aktuelle Diskussion – Perspektiven
- Nr. 3 Die Osterweiterung der NATO – Die Positionen der USA und Russlands
- Nr. 4 Umweltzertifikate – ein geeigneter Weg in der Umweltpolitik?
- Nr. 5 Das Verhältnis von SPD, PDS und Bündnis 90/Die Grünen nach den  
Landtagswahlen vom 24. März 1996
- Nr. 6 Informationszeitalter – Informationsgesellschaft – Wissensgesellschaft
- Nr. 7 Ausländerpolitik in Deutschland
- Nr. 8 Kooperationsformen der Oppositionsparteien
- Nr. 9 Transnationale Organisierte Kriminalität (TOK) –  
Aspekte ihrer Entwicklung und Voraussetzungen erfolgreicher Bekämpfung
- Nr. 10 Beschäftigung und Sozialstaat
- Nr. 11 Neue Formen des Terrorismus
- Nr. 12 Die DVU – Gefahr von Rechtsaußen
- Nr. 13 Die PDS vor den Europawahlen
- Nr. 14 Der Kosovo-Konflikt: Aspekte und Hintergründe
- Nr. 15 Die PDS im Wahljahr 1999: „Politik von links, von unten und von Osten“
- Nr. 16 Staatsbürgerschaftsrecht und Einbürgerung in Kanada und Australien
- Nr. 17 Die heutige Spionage Russlands
- Nr. 18 Krieg in Tschetschenien
- Nr. 19 Populisten auf dem Vormarsch?  
Analyse der Wahlsieger in Österreich und der Schweiz
- Nr. 20 Neo-nazistische Propaganda aus dem Ausland nach Deutschland
- Nr. 21 Die Relevanz amerikanischer Macht:  
anglo-amerikanische Vergangenheit und euro-atlantische Zukunft
- Nr. 22 Global Warming, nationale Sicherheit und internationale politische  
Ökonomie – Überlegungen zu den Konsequenzen der weltweiten  
Klimaveränderung für Deutschland und Europa

- Nr. 23 Die Tories und der „Dritte Weg“ – Oppositionsstrategien der britischen Konservativen gegen Tony Blair und New Labour
- Nr. 24 Die Rolle der nationalen Parlamente bei der Rechtssetzung der Europäischen Union – Zur Sicherung und zum Ausbau der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages
- Nr. 25 Jenseits der „Neuen Mitte“: Die Annäherung der PDS an die SPD seit der Bundestagswahl 1998
- Nr. 26 Die islamische Herausforderung – eine kritische Bestandsaufnahme von Konfliktpotenzialen
- Nr. 27 Nach der Berliner Wahl: Zustand und Perspektiven der PDS
- Nr. 28 Zwischen Konflikt und Koexistenz: Christentum und Islam im Libanon
- Nr. 29 Die Dynamik der Desintegration – Zum Zustand der Ausländerintegration in deutschen Großstädten
- Nr. 30 Terrorismus – Bedrohungsszenarien und Abwehrstrategien
- Nr. 31 Mehr Sicherheit oder Einschränkung von Bürgerrechten – Die Innenpolitik westlicher Regierungen nach dem 11. September 2001
- Nr. 32 Nationale Identität und Außenpolitik in Mittel- und Osteuropa
- Nr. 33 Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU – eine „Privilegierte Partnerschaft“
- Nr. 34 Die Transformation der NATO. Zukunftsrelevanz, Entwicklungsperspektiven und Reformstrategien
- Nr. 35 Die wissenschaftliche Untersuchung Internationaler Politik – Struktureller Neorealismus, die „Münchener Schule“ und das Verfahren der „Internationalen Konstellationsanalyse“
- Nr. 36 Zum Zustand des deutschen Parteiensystems – eine Bilanz des Jahres 2004
- Nr. 37 Reformzwänge bei den geheimen Nachrichtendiensten? Überlegungen angesichts neuer Bedrohungen
- Nr. 38 „Eine andere Welt ist möglich“: Identitäten und Strategien der globalisierungskritischen Bewegung
- Nr. 39 Krise und Ende des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes
- Nr. 40 Bedeutungswandel der Arbeit – Versuch einer historischen Rekonstruktion
- Nr. 41 Die Bundestagswahl 2005 – Neue Machtkonstellation trotz Stabilität der politischen Lager
- Nr. 42 Europa Ziele geben – Eine Standortbestimmung in der Verfassungskrise
- Nr. 43 Der Umbau des Sozialstaates – Das australische Modell als Vorbild für Europa?

- Nr. 44 Die Herausforderungen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 –  
Perspektiven für den europäischen Verfassungsvertrag
- Nr. 45 Das politische Lateinamerika: Profil und Entwicklungstendenzen
- Nr. 46 Der europäische Verfassungsprozess –  
Grundlagen, Werte und Perspektiven nach dem Scheitern des  
Verfassungsvertrags und nach dem Vertrag von Lissabon
- Nr. 47 Geisteswissenschaften – Geist schafft Wissen
- Nr. 48 Die Linke in Bayern – Entstehung, Erscheinungsbild, Perspektiven
- Nr. 49 Deutschland im Spannungsfeld des internationalen Politikgeflechts
- Nr. 50 Politische Kommunikation in Bayern – Untersuchungsbericht
- Nr. 51 Private Sicherheits- und Militärfirmen als Instrumente staatlichen Handelns
- Nr. 52 Von der Freiheit des konservativen Denkens –  
Grundlagen eines modernen Konservatismus
- Nr. 53 Wie funktioniert Integration? Mechanismen und Prozesse
- Nr. 54 Verwirrspiel Rente – Wege und Irrwege zu einem gesicherten Lebensabend
- Nr. 55 Die Piratenpartei –  
Hype oder Herausforderung für die deutsche Parteienlandschaft?
- Nr. 56 Die politische Kultur Südafrikas – 16 Jahre nach Ende der Apartheid
- Nr. 57 CSU- und CDU-Wählerschaften im sozialstrukturellen Vergleich
- Nr. 58 Politik mit „Kind und Kegel“ –  
Zur Vereinbarkeit von Familie und Politik bei Bundestagsabgeordneten
- Nr. 59 Die Wahlergebnisse der CSU – Analysen und Interpretationen
- Nr. 60 Der Islamische Staat – Grundzüge einer Staatsidee
- Nr. 61 Arbeits- und Lebensgestaltung der Zukunft – Ergebnisse einer Umfrage in  
Bayern
- Nr. 62 Impulse aus dem anderen Iran –  
Die systemkritische iranische Reformtheologie und der  
christlich-islamische Dialog in Europa
- Nr. 63 Bayern, Tschechen und Sudetendeutsche:  
Vom Gegeneinander zum Miteinander
- Nr. 64 Großbritannien nach der Unterhauswahl 2015
- Nr. 65 Die ignorierte Revolution?  
Die Entwicklung von den syrischen Aufständen zum Glaubenskrieg
- Nr. 66 Die Diskussion um eine Leitkultur –  
Hintergrund, Positionen und aktueller Stand

- Nr. 67 Europäische Energiesicherheit im Wandel –  
Globale Energiemegatrends und ihre Auswirkungen
- Nr. 68 Chinas Seidenstraßeninitiative und die EU: Aussichten für die Zukunft –  
China’s Silk Road Initiative and the European Union:  
Prospects for the Future
- Nr. 69 Christliche Kirchen und Parteien – Übereinstimmungen und Gegensätze
- Nr. 70 Krisenherd Iran – Innere Entwicklung und außenpolitischer Kurs
- Nr. 71 Mittelpunkt Bürger: Dialog, Digital und Analog
- Nr. 72 Change in der Medien- und Kommunikationsbranche –  
Ein Leitfaden für Veränderungsprozesse und die digitale Zukunft
- Nr. 73 Versorgungssicherheit bei Kritischen Rohstoffen –  
Neue Herausforderungen durch Digitalisierung und Erneuerbare Energien
- Nr. 74 Jugendstudie Bayern 2019 – Untersuchungsbericht
- Nr. 75 Europa gestaltet globale Handelsbeziehungen –  
Die Abkommen mit Japan, Mercosur und Vietnam
- Nr. 76 Rechtes Land? Demokratie stärken
- Nr. 77 Informationsbedrohungen – Herausforderungen für den  
europäischen Informationsraum (deutsch und englisch)
- Nr. 78 Protestbewegungen in Russland: Zwischen Aufbruch und Stagnation
- Nr. 79 Klimaschutzbewegung und Linksextremismus –  
Wie Linksextremisten vom Klimakampf profitieren
- Nr. 80 Die Europäische Union in der Corona-Weltwirtschaftskrise –  
Perspektiven und Handlungsoptionen im geoökonomischen Wettbewerb  
zwischen den USA und China (deutsch und englisch)
- Nr. 81 Mit KI gegen die Pandemie?  
Über den Einsatz Künstlicher Intelligenz im Gesundheitswesen
- Nr. 82 Das Kreuz mit der Neuen Rechten?  
Rechtspopulistische Positionen auf dem Prüfstand
- Nr. 83 Wie aus Vertreibung Versöhnung wurde – 75 Jahre Kriegsende und  
70 Jahre Charta der deutschen Heimatvertriebenen
- Nr. 84 Salafismus in Deutschland und Bayern – Ein Problemaufriss
- Nr. 85 Agitation von Rechts – QAnon als antisemitische Querfront
- Nr. 86 Freiheitsgrundrechte in Zeiten von Corona
- Nr. 87 Politik und Parteiensystem in Bayern im Spannungsfeld von Corona und  
Bundestagswahl – Untersuchungsbericht

- Nr. 88 Kinderschutz stärken –  
Prävention und Bekämpfung von sexuellem Kindesmissbrauch
- Nr. 89 Über Entwicklungshilfe hinaus – Die EU-Strategie mit Afrika zum  
Nutzen für Afrika (deutsch und englisch)
- Nr. 90 Kultur im Kampf gegen Corona
- Nr. 91 Die Zukunft der deutschen militärischen Luft- und Raumfahrt –  
Herausforderungen und Handlungsoptionen
- Nr. 92 EU-Unterstützung für die Zivilgesellschaft und gute Regierungsführung –  
Trends und Herausforderungen (deutsch und englisch)
- Nr. 93 Der neue Deutsche Weg –  
Für eine Neuordnung der Prostitutionsgesetzgebung

## IMPRESSUM

ISBN	978-3-88795-618-9
Herausgeber	Copyright 2022, Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. +49 (0)89 / 1258-0 E-Mail: <a href="mailto:info@hss.de">info@hss.de</a> , Online: <a href="http://www.hss.de">www.hss.de</a>
Vorsitzender	Markus Ferber, MdEP
Generalsekretär	Oliver Jörg
Redaktion	Barbara Fürbeth (Redaktionsleiterin) Verena Hausner (Stv. Redaktionsleiterin) Marion Steib (Gestaltung, Satz, Layout)
V.i.S.d.P.	Susanne Hornberger (Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit)
Umschlaggestaltung	Gundula Kalmer, München
Druck	Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Hausdruckerei, München
Hinweise	Die Hanns-Seidel-Stiftung verfolgt das Ziel, alle Geschlechter gleichermaßen anzusprechen und sichtbar zu machen. Sämtliche im Text verwendeten Personenansprachen beziehen sich uneingeschränkt auf alle Geschlechter und beinhalten keine Wertung.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V.



**Hanns  
Seidel  
Stiftung**

