



# Prostituierte schützen – Zwangsprostitution bekämpfen – Ausstiegsangebote stärken

Positionspapier der  
CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag

Beschluss vom 9. Februar 2021

Unser Anliegen als CDU/CSU-Bundestagsfraktion ist es, die Menschenwürde immer und überall zu verteidigen und zu schützen. Jenseits einer ethisch-moralischen Bewertung von Prostitution stellen wir fest, dass es nach wie vor trotz klarer Verbote Zuhälterei, Zwangsprostitution und Menschenhandel gibt. Dieser Zustand ist für uns inakzeptabel. Die Situation der Betroffenen, insbesondere junger Frauen, fordert uns zum Handeln auf.

Seit dem Prostitutionsgesetz von Rot-Grün (2002) ist Prostitution in Deutschland nicht mehr sittenwidrig. Im Zuge der Osterweiterung der Europäischen Union stieg insbesondere die Zahl von Prostituierten aus den osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten. Für Freier aus vielen Regionen Europas wurde Deutschland zum Magneten. Die dramatischen Veränderungen mit einer zunehmenden Verschlechterung der Lebensverhältnisse der Betroffenen haben uns als Union veranlasst, die legale Prostitution zu regulieren. Mit dem Prostituiertenschutzgesetz von 2016 haben wir wesentliche Forderungen durchgesetzt.

Zu diesen Maßnahmen gehören eine Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe, Hygiene- und Sicherheitsvorschriften für Bordelle und die Überprüfung von Personen, die ein Prostitutionsgewerbe betreiben wollen. Darüber hinaus wurde mit dem Prostituiertenschutzgesetz eine Anmeldepflicht für Prostituierte eingeführt. Zu der Anmeldung gehört eine Beratung über Hilfsangebote, Rechte und Pflichten. Zusätzlich wurde eine verpflichtende Gesundheitsberatung beschlossen. Prostituierte müssen bis zu ihrem 21. Lebensjahr die Gesundheitsberatung alle sechs Monate aufsuchen, danach jährlich. Die persönliche Anmeldung und die medizinische Beratung dienen dem Schutz der Prostituierten, die so die Möglichkeit zur Kontaktaufnahme außerhalb des Milieus erhalten. Menschenunwürdige Geschäftsmodelle wie Flat-Rate-Bordelle oder Gang-Bang-Partys wurden verboten. Für Sex mit Schwangeren darf nicht mehr geworben werden und es wurde die Kondompflicht eingeführt, um die Prostituierten besser zu schützen.

In der letzten Legislaturperiode haben wir zudem den strafrechtlichen Schutz vor Menschenhandel und Zwangsprostitution verbessert. Gesetzlich eingeführt wurde u.a. eine Regelung zur Strafbarkeit von Kunden sexueller Dienstleistungen, wonach – auch billigend in Kauf nehmende – Ausnutzung einer Zwangslage des Opfers zu sexuellen Handlungen unter Strafe gestellt wurde (sog. „Freierbestrafung“). Auf Druck der Union wurde auch der Strafrahmen des Grundtatbestands des Menschenhandels erhöht. Weitere aus Sicht der Union notwendige Strafverschärfungen, wie etwa die Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a StGB) mit verschiedenen Qualifikationstatbeständen wie bei der Ausbeutung der Arbeitskraft als entsprechendes Pendant zu erfassen, scheiterten seinerzeit am Widerstand unseres Koalitionspartners. Mit dem Ende 2019 beschlossenen Gesetz zur Regelung des Sozialen Entschädigungsrechts haben wir auch einen Entschädigungstatbestand für Opfer von Menschenhandel eingeführt, die selbst keine körperliche Gewalt erfahren haben, deren freie Willensentscheidung stattdessen durch Androhung von Gewalt, etwa gegen im Heimatland verbliebene Angehörige, eingeschränkt wird.

Die Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes liegt in der Hand der Länder. Auch die zuständigen Behörden und deren Ausstattung legt jedes Bundesland selbst fest. Im Sommer 2020 ist – mit einem Jahr Verspätung – der erste Zwischenbericht zur Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes vom Bundesfamilienministerium vorgelegt worden. Er weist darauf hin, dass die Verwaltungsstrukturen in den Ländern noch immer nicht vollständig aufgebaut und die Routinen und Abläufe oft noch nicht klar sind. Die Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes in den Ländern läuft schleppend, eine konsequente Anwendung ist nicht flächendeckend gegeben.

In Deutschland waren Ende 2019 40 400 Prostituierte angemeldet. Da Schätzungen von einer weitaus größeren Zahl von in der Prostitution tätigen Menschen ausgehen, ist ebenfalls von einem erheblichen Bereich illegaler Prostitution auszugehen. Das werden wir nicht hinnehmen.

Es gibt die selbstbestimmte, legale Prostitution. Im Zusammenhang mit Prostitution findet aber häufig auch Menschenhandel, Zwangsprostitution und Zuhälterei statt. Diese widersprechen der Menschenwürde, verstoßen gegen das Grundgesetz und müssen bekämpft werden. Sie sind verboten und können hoch bestraft werden. Darüber hinaus gibt es einen großen Graubereich, in dem die finanzielle oder emotionale Abhängigkeit, insbesondere junger Frauen, aber auch Männer, ausgenutzt wird, um mit ihnen Geld zu verdienen. Besonders junge Personen sind in ihrer Persönlichkeit oft noch nicht gefestigt, leicht zu beeinflussen und verletzlich. Sie sind besonders häufig unter den Opfern von Menschenhandel zu finden. Ihre Situation ist oft mit unerträglichen Umständen verbunden, aus denen sich die Betroffenen in vielen Fällen nicht lösen können - mit demütigenden Praktiken, mit bleibenden Verletzungen, mit Gewalt und Bedrohungen. Das führt bei vielen Prostituierten zu bleibender Traumatisierung und bleibenden körperlichen Schäden.

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion will über die gute und wichtige Reform von 2016 hinausgehen und einen noch wirksameren Schutz für Prostituierte erreichen. Der Staat und unsere Gesellschaft sind in der Verantwortung, sie vor körperlichen und seelischen Schäden zu schützen.

Wir verfolgen einen differenzierten Ansatz, um dem Schutzauftrag des Staates für die Schwächsten und der Gewährleistung der Berufsfreiheit gleichermaßen gerecht zu werden. Dazu setzen wir auf verstärkten Schutz junger und vulnerabler Personen durch Restriktionen, Verbote, gezielte Kontrollen und Strafen für Freier. Erwachsene Frauen und Männer, die sich für die Arbeit in der Prostitution frei entscheiden und sich dabei an die geltenden Vorschriften halten, sollen sie auch weiterhin ausüben können.

## **Wir wollen:**

### **Tempo machen: Durchsetzung geltenden Rechts in den Ländern**

- Der Aufbau der Verwaltungsstrukturen in den Ländern zur Umsetzung, Kontrolle und Datenerhebung des Prostituiertenschutzgesetzes muss zügig abgeschlossen werden. Die Mitarbeiter müssen darin geschult werden, Hinweise auf Zwangssituationen zu erkennen und sie sollen mit den Strafverfolgungsbehörden eng zusammenarbeiten.
- Wir wollen zeitlich befristet eine Monitoringstelle zur Überwachung der Fortschritte bei der Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes durch die Länder beim Bundesministerium des Innern einrichten. Wir werden das Monitoring auswerten und, falls die Regelungen nicht zum gewünschten Schutz von Prostituierten geführt haben, weitere Maßnahmen vorschlagen und auch ein Sexkaufverbot in Betracht ziehen.
- Wir werden darüber hinaus die nationale Berichterstattungstelle Menschenhandel, die u. a. alle nationalen staatlichen Maßnahmen in diesem Bereich koordiniert (entsprechend der EU-Richtlinie 2011/36/EU1 gegen Menschenhandel und dem Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung von Menschenhandel) ebenfalls beim Bundesministerium des Innern einrichten.
- Eine Anmeldung soll nur erfolgen, wenn zugleich der Nachweis über eine Krankenversicherung vorgelegt wird und außerdem davon auszugehen ist, dass diejenigen, die sich anmelden wollen, der Prostitution nach freier, bewusster Entscheidung vor dem Hintergrund der besonderen Herausforderungen dieser Tätigkeit nachgehen möchten. Für den Nachweis der Krankenversicherungspflicht soll eine einmalige befristete Übergangsregelung geschaffen werden. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe soll ein Schutzkonzept mit Standards entwickeln, wie beim Anmeldeverfahren mit Verdachtsmomenten umgegangen werden soll.
- Der für den 1. Juli 2022 vorgesehene Beginn der Evaluierung des Prostituiertenschutzgesetzes soll um ein Jahr vorgezogen werden. Der Abschlussbericht soll bereits 2023, also zwei Jahre früher, vorgelegt werden.
- Die Länder sollen zukünftig in jährlichen (Fortschritts-)Berichten über die weitere Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes informieren.
- Der Datenaustausch über Anmeldungen von Prostituierten zwischen den Ländern muss sichergestellt werden, da Prostituierte oft in mehreren Bundesländern tätig sind.

### **Verbot der Prostitution für schutzbedürftige Gruppen, Verschärfung der Freierstrafbarkeit und konsequente Strafverfolgung**

- Wir wollen die Prostitution von Heranwachsenden unter 21 Jahren verbieten.
- Ebenso soll Prostitution für schwangere Frauen verboten werden. Dies dient dem gesundheitlichen Schutz der werdenden Mutter und des ungeborenen

Kindes. Prostituierte, die wegen einer Schwangerschaft nicht mehr arbeiten dürfen, wollen wir unterstützen. Den werdenden Müttern sollen Ausstiegshilfen angeboten werden, um ein Leben mit ihrem Kind im Sinne des Kindeswohls gestalten zu können.

- Wir wollen eine Freierstrafbarkeit für die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen von Heranwachsenden und offensichtlich schwangeren Frauen einführen.
- Wir wollen darauf hinwirken, dass der Straßenstrich aufgrund der dort oft herrschenden menschenunwürdigen Bedingungen stärker reguliert wird. Kommunen sollen von ihrer Möglichkeit Sperrbezirke auszuweisen stärker Gebrauch machen. Freier, die Kontakte zu Prostituierten auf dem Straßenstrich anbahnen, müssen im besonderen Maße davon ausgehen, dass damit Menschenhandel und Ausbeutung verbunden sind.
- Sogenannte „Verrichtungsboxen“ wie in der Stadt Berlin lehnen wir als menschenunwürdig ab.
- Wir wollen illegale Prostitution zurückdrängen und die Anmeldepflicht stärken. Freier sollen sich daher zukünftig die Anmeldung der Prostituierten nachweisen lassen. Verstöße sollen für die Freier bußgeldbewehrt sein.
- Die bereits bestehende Freierstrafbarkeit im Falle von Zwangsprostitution wollen wir verschärfen und auf leichtfertige Begehung ausweiten.
- Die Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a StGB) und die Zuhälterei (§ 181a StGB) wollen wir verschärfen. Ähnlich wie beim Straftatbestand der Ausbeutung der Arbeitskraft wollen wir strafscharfende Qualifikationen einführen. Einzelne Tatbestandsmerkmale müssen zudem konkretisiert werden. Der Strafrahmen des § 180a StGB muss erhöht werden.

### **Intensive und effektive Kontrollen**

Wir fordern die Länder auf, die Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes intensiver und effektiver zu kontrollieren. Auch sollte auf neue Lageentwicklungen wie die Prostitutionsvermittlung über das Internet und die sozialen Medien entsprechend reagiert werden. Dazu halten wir folgende Maßnahmen für geboten:

- Wir wollen eine deutliche Intensivierung der Kontrolle des Prostitutionsgewerbes und der Ermittlungen im Bereich Menschenhandel. Dazu braucht es einen bedarfsgerechten Ausbau der personellen und strukturellen Ressourcen sowie eine gemeinsame Schwerpunktsetzung von Polizei, Finanzverwaltung und Justiz. Es sollten spezialisierte Szenebeamte zum Einsatz kommen. Schulung von Polizei, Justiz und (Finanz-)Behörden in Bezug auf die Mechanismen innerhalb der Prostitution und hinsichtlich der Schutzbedürfnisse vulnerabler Gruppen (z.B. Heranwachsende, Menschen mit Behinderungen) soll verstärkt werden.
- Wir wollen die Befugnisse für Ermittler stärken.

- Kontrolle der Prostituierten und der Prostitutionsstätten sollten in einer Hand liegen. Die Kontrollen müssen zu den Tageszeiten durchgeführt werden, während derer Prostitution schwerpunktmäßig stattfindet und, wo aus ermittlungstaktischen Gründen möglich, durch Mitarbeiterinnen von Beratungsstellen begleitet werden, die mit den (zumeist) Frauen das Gespräch suchen.
- Missbrauchssichere Anmeldebescheinigungen müssen eingeführt werden: Künftig soll nur noch eine Anmeldebescheinigung für jede Prostituierte und jeden Prostituierten ausgestellt werden, entweder mit bürgerlichem Namen oder Alias.
- Wird bei einer Kontrolle festgestellt, dass eine Prostituierte nicht angemeldet ist, soll dies zum Anlass genommen werden, den Hintergrund der Tätigkeit auf Hinweise für Fremdbestimmung bzw. Menschenhandel zusammen mit strafrechtlichen Ermittlungsbehörden zu überprüfen. Gegen Inhaber von Prostitutionseinrichtungen, in denen die Prostituierte tätig ist, ist ein Bußgeld zu verhängen.
- Betreibern eines Prostitutionsgewerbes ist es bereits jetzt verboten, sich von Prostituierten für die Vermietung von Räumlichkeiten Wucherpreise zahlen zu lassen. Dieses Verbot muss effektiver kontrolliert und durchgesetzt werden.
- Auch das Verbot der Werbung für Geschlechtsverkehr ohne Kondom oder den Geschlechtsverkehr mit Schwangeren oder sonstige jugendgefährdende Werbung müssen effektiver kontrolliert und durchgesetzt werden. Auch insoweit müssen die geltenden Regelungen – insbesondere § 32 Abs. 3 ProstSchG, aber auch § 118 OWiG und sonstige landes- und bundesrechtliche Vorschriften des Jugendschutzes auf ihre Wirksamkeit geprüft werden. Wir wollen mit Blick auf den Jugendschutz und den Schutz der Prostituierten einen restriktiveren Umgang mit Werbung, insbesondere auf Plakaten, Bussen und Taxis, und werden entsprechende Maßnahmen prüfen.
- Ein wichtiges, leicht überprüfbares Indiz für Menschenhandel und Zwangsprostitution ist es, wenn Prostituierte nicht jederzeit Zugriff auf ihren Pass haben. Dies muss bei der Anmeldung und bei Kontrollen vor Ort standardmäßig überprüft werden. Bei Zweifeln, erst recht bei nachgewiesenen Verstößen müssen sich konkrete Ermittlungen wegen Menschenhandels, Zwangsprostitution und Urkundenunterdrückung anschließen.
- Freierforen, in denen verbotene Praktiken angepriesen oder beworben oder Straftaten gebilligt werden, wollen wir effektiver kontrollieren. Bei Anhaltspunkten für Straftaten und Schilderung von sexueller Gewalt in Freierforen braucht es konsequenten Verfolgungsdruck der Ermittlungsbehörden.
- Bei der Genehmigung von Prostitutionsstätten ist darauf zu achten, dass ausschließlich nach Gewerbeordnung (GewO) zugelassene Sicherheitsfirmen zum Einsatz kommen. Dies ist durch regelmäßige ordnungsbehördliche Kontrollen zu überprüfen. Es gilt zu verhindern, dass selbst-zugeschriebene „Sicherheitskräfte“ Schutzaufgaben durchführen.
- Kontrollen durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit sind deutlich zu verstärken und regelmäßig vorzunehmen, um die häufig gegebene

Scheinselbständigkeit von Prostituierten aufzudecken, die in Prostitutionsstätten arbeiten. Nachzahlungen von Sozialversicherungsbeiträgen sind von den Betreibern einzufordern.

- Perspektivisch sind – wie in anderen Gewerben selbstverständlich – Datenstrukturen aufzubauen, die eine individuelle Steuerberechnung und -zahlung ermöglichen. Dabei gilt es, zwischen abhängig beschäftigten und selbständigen Prostituierten zu unterscheiden. Die Finanzbehörden sollen in Kontrollen darauf achten, ob Angestellte bei Beschäftigungsbeginn von ihren Arbeitgebern bei der Finanzverwaltung angemeldet wurden und am Ende des Kalenderjahres oder wenn die Anstellung endet eine Lohnsteuerbescheinigung erhalten haben. Wird dabei festgestellt, dass Prostituierte nicht sozialversicherungspflichtig angestellt sind, ist verstärkt zu prüfen, ob ein Fall von unfreiwilliger Prostitution bzw. Zwangsprostitution vorliegt. Außerdem ist aufzuklären, ob die Prostituierten alle Anforderungen eines selbständigen Gewerbes erfüllen, einschließlich einer ordnungsgemäßen Buchführung und Versteuerung der Einnahmen. Andernfalls ist von Scheinselbständigkeit auszugehen und die Nachzahlung von Sozialversicherungsbeiträgen durch Bordellbetreiber zu veranlassen. Wer selbständig der Prostitution nachgeht, erzielt damit steuerpflichtige Einkünfte. Bei Fragen hält die Finanzverwaltung ein breites Informationsangebot bereit.

### **Prävention stärken - Ausstieg unterstützen**

- Wir wollen insbesondere Präventionsprogramme und umfassende in der Breite wirkende Bildungsprogramme gegen Menschenhandel und Zwangsprostitution unterstützen, die ihre Wirkung sowohl in Schulen als auch darüber hinaus in der Gesellschaft und insbesondere auch in den Herkunftsländern entfalten. Jugendliche sollten über Anbahnungsmethoden von Zuhältern (Loverboys, Online-Kontaktanbahnung) informiert sein, um sich schützen zu können.
- Wir wollen eine Studie über die psychischen und physischen Folgen von Prostitution in ihren verschiedenen Ausprägungen, insbesondere auch in Bezug auf unfreiwillige Prostitution in Auftrag geben.
- Aussteigerinnen aus der Zwangsprostitution sollen ggf. in Zeuginnenschutzprogramme inklusive der Prüfung eines Aufenthaltstitels aufgenommen werden. Aussagen gegen kriminelle Bandenstrukturen im Rotlichtmilieu dürfen nicht aus Angst unterbleiben.
- Prostitution ist nur selbstbestimmt, wenn man auch wieder damit aufhören kann. Deshalb wollen wir den Ausstieg aus der Prostitution stärker unterstützen. Um mehr Wissen über die Gelingensfaktoren beim Ausstieg zu erhalten, wollen wir Modellprojekte zum Ausstieg fördern. Ziel ist es, in Zusammenarbeit mit den Ländern langfristig Kapazitäten zur Ausstiegsbegleitung zu schaffen, die die erforderliche intensive Betreuung leisten. Ziel von Beratung und Begleitung muss dabei der gelingende Ausstieg sein. Dazu gehört die Unterstützung bei der Suche nach einer sicheren Wohnung, psychosoziale

Begleitung sowie Unterstützung bei der Aufnahme einer Ausbildung oder (möglichst sozialversicherungspflichtigen) Arbeit. Die Beratungsstellen sollten ihrerseits die Anzahl der Ausstiegsberatungen und deren Wirkungen systematisch erfassen.

- Wir wollen eine bundesweite, multimediale Kampagne starten, die Frauenbilder von Freiern thematisiert und für Menschenhandel und Zwangsprostitution sensibilisiert. In diesem Zusammenhang soll zudem verantwortungsvolle und einvernehmliche Sexualität Bestandteil der sexuellen Erziehung an Schulen werden.

Diese Veröffentlichung der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag dient ausschließlich der Information. Sie darf während eines Wahlkampfes nicht zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden.

Herausgeber: CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag  
Michael Grosse-Brömer MdB  
Stefan Müller MdB  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin