

Antrag

der Abgeordneten Gyde Jensen, Nicole Bauer, Alexander Graf Lambsdorff, Peter Heidt, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg (Südpfalz), Sandra Bubendorfer-Licht, Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Thomas Hacker, Reginald Hanke, Torsten Herbst, Dr. Gero Clemens Hocker, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Frank Müller-Rosentritt, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Dr. Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Stephan Thomae, Gerald Ullrich, Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Menschenhandel und Zwangsprostitution in Deutschland nicht länger hinnehmen – Menschen in der Prostitution schützen und Selbstbestimmung stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Nach wie vor steht Prostitution in Deutschland in Verbindung mit schweren Menschenrechtsverletzungen und ist Sinnbild dafür, dass bestimmte Menschen weniger Schutz und Freiheitsrechte genießen als andere. Dabei haben das Prostitutionsgesetz (ProstG, 2002) und das Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG, 2017) bisher nicht das gehalten, was mit ihrer Einführung beabsichtigt wurde: Mit den beiden Gesetzen verfolgte die Bundesregierung einerseits das Ziel, Zwangsprostitution und Menschenhandel in Deutschland ein Ende zu setzen und Opfer von Straftaten in der Prostitution angemessen zu schützen. Andererseits sollte das sexuelle Selbstbestimmungsrecht, vertragliche Arbeitsbedingungen, der Schutz der Gesundheit von selbstbestimmten SexarbeiterInnen gestärkt sowie die Rechtssicherheit für die legale Ausübung von Sexarbeit verbessert werden (vgl. BT-Drucksache 19/7810, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion „Evaluierung des Prostitutionsgesetzes, des Prostituiertenschutzgesetzes und des effektiven Schutzes Prostituerter“). Bislang wurde die Zielsetzung der beiden Gesetze verfehlt, da die Bundesregierung ursprünglich vorgesehene Begleitmaßnahmen nicht angemessen umgesetzt hat. Zwar stellt die Bundesregierung für 2025 einen Evaluierungsbericht des Prostituiertenschutzgesetzes

in Aussicht. Jedoch können und müssen bereits jetzt umfangreiche Maßnahmen umgesetzt werden, um die Menschenrechtssituation in der Prostitution zu verbessern. Dabei müssen die unterschiedlichen Umstände und Bedürfnisse aller der in der Prostitution tätigen Menschen berücksichtigt werden und Sexarbeit, also legale und konsensuelle Prostitution, nicht mit strafbaren Formen der sexuellen Ausbeutung und Menschenhandel vermischt werden.

Zwangsprostitution und Menschenhandel vollumfänglich bekämpfen

Laut des im Oktober 2020 vom Bundeskriminalamt (BKA) veröffentlichten Bundeslagebericht „Menschenhandel und Ausbeutung“ im Jahr 2019 wurden bundesweit 287 Verfahren wegen Menschenhandels im Bereich der sexuellen Ausbeutung abgeschlossen. Jedoch räumt das BKA gleichzeitig ein, dass sich das Dunkelfeld im Bereich der Zwangsprostitution vergrößert habe (www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Menschenhandel/menschenhandel_node.html).

Auch Experten aus der Zivilgesellschaft wie der bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel (KOK) e.V. bestätigen, dass die bekannten Zahlen zu Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und Zwangsprostitution nur die Spitze des Eisbergs darstellen (www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/KOK_Broschuere_Sexuelle_Ausbeutung.pdf). Bis heute existieren organisierte kriminelle Strukturen, die über die deutschen Grenzen hinaus in EU- und Drittstaats-Herkunftsländern vernetzt sind, um Frauen und Männer systematisch und unter falschen Vorwänden nach Deutschland zu locken, um sie hierzulande zur Prostitution zu zwingen (www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Menschenhandel/menschenhandel_node.html). Diese Strukturen der Zwangsprostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung werden strafrechtlich unzureichend verfolgt, was nicht zuletzt an mangelnden Kapazitäten bei den zuständigen Behörden liegt. Es fehlt an Dunkelfeldstudien, welche die kriminelle Organisation in der Prostitution beleuchten und Straftaten aufdecken, um passgenau und effektiv Maßnahmen zum Schutz von Menschen in der Prostitution entwickeln zu können ([www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/493040/I-POL-FEMM_ET\(2014\)493040_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/493040/I-POL-FEMM_ET(2014)493040_DE.pdf)).

Betroffene von Straftaten in der Prostitution angemessen schützen

Neben dem Menschenhandel stellen auch erhöhte Zahlen von körperlicher und sexueller Gewalt relativ zu anderen Tätigkeiten ein Problem in der Prostitution dar. Oft scheuen Prostituierte davor zurück, im Falle von körperlicher oder sexueller Gewalt Strafanzeige zu erstatten (www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Menschenhandel/menschenhandel_node.html). Prostituierte sind sich ihrer Rechte und strafrechtlichen Möglichkeiten oft nicht bewusst, was auf Bildungs- und Sprachbarrieren, aber auch auf unzureichende rechtliche Aufklärungsarbeit und Beratung zurückzuführen ist. Der Großteil der Prostituierten in Deutschland stammt aus dem Ausland (www.rnd.de/panorama/40400-prostituierte-sind-in-deutschland-offiziell-angemeldet-CQNWSQK6OX747XTUNKQO7G3SA4.html). Eine rechtliche Beratung in der eigenen Muttersprache ist jedoch nur zum Zeitpunkt der behördlichen Anmeldung möglich. Vor allem in der sogenannten Armutsprostitution, also für Menschen für die Prostitution aus Mangel an Einkommensalternativen eine Notlösung zum Lebenserwerb ist, bestehen prekäre Bedingungen (<https://fim-frauenrecht.de/unsere-themen/prostitution>). Über diese Barrieren hinaus sehen sich Prostituierte auch oft aus Angst vor Rache und fehlendem Opferschutz nicht in der Lage, Anzeige zu erstatten. In vielen Fällen gehen Prostituierte nicht zur Polizei, weil sie befürchten, bei Verhören mit traumatischen Erlebnissen konfrontiert zu werden oder selbst ins Fadenkreuz der Ermittlungen zu geraten (www.kok-gegen-menschenhandel.de/menschenhandel/in-die-sexuelle-ausbeutung/lebenssituation/). Häufig werden Verfahren eingestellt oder die Opfer erhalten unzureichende Entschädigungszahlungen, wodurch sie oft schlechter dastehen, als vor der Anzeige.

Prostituierte ohne legalen Aufenthaltsstatus in Deutschland sind besonders gefährdet und scheuen allzu oft jeglichen Kontakt mit strafrechtlichen Behörden aus Angst vor einer Abschiebung. Zwar beinhaltet das Aufenthaltsgesetz eine Sonderregelung für Opfer von Menschenhandel (§ 25 Absatz 4a AufenthG), aber nicht für weitere Straftaten wie die Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a StGB) oder die Ausübung von sexueller oder physischer Gewalt (vgl. BT-Drucksache 19/10903, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion „Bekämpfung von Menschenhandel und Ausbeutung“). Ohne eine Perspektive in Deutschland, die auch über den Abschluss des Strafverfolgungsverfahrens hinausgeht, sind diese Personen so dem Risiko, schutzlos Opfer von Straftaten und Gewalt zu werden, besonders ausgesetzt. Da Beratungsstellen unabhängig von Strafverfolgungs- und Ermittlungsbehörden handeln, werden sie in solchen Fällen meist nicht eingebunden. Die psychische Belastung von Menschen im Abschiebungsverfahren, die zudem keine Perspektive in dem Land haben, in das die Abschiebung vollzogen wird, wird während des Abschiebungsverfahrens unzureichend in Erwägung gezogen.

Anreize für legale Anmeldungen schaffen und Zugang zum Gesundheits- und Sozialsystem vollumfänglich gewährleisten

Ende 2019 waren 40.400 Prostituierte in Deutschland angemeldet. Jedoch dürfte die Zahl der Prostituierten, die ohne Anmeldung sexuelle Dienstleistungen anbieten, weit aus höher liegen.

Ein aus den geringen Anmeldungen resultierendes Problem ist, dass ein Großteil der Prostituierten in Deutschland keinen Zugang zum Sozial- und Rentensystem hat und somit sozial nicht ausreichend von der Bundesregierung geschützt wird. Nicht zuletzt hat COVID-19 die dramatischen Konsequenzen dieses Problems verdeutlicht. Prostituierte waren von den Hilfen der Bundesregierung vorwiegend ausgenommen. Mit der pandemiebedingten Schließung der Bordelle wurden viele Prostituierte obdachlos (vgl. BT-Drucksache 19/27802, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion „Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die soziale Situation von Sexarbeitenden“). Aufgrund von finanziellen Nöten mussten sie sich erhöhten Risiken aussetzen und aus dem illegalen Untergrund weiterarbeiten (www1.wdr.de/nachrichten/ruhrgebiet/prostituierte-im-lockdown-100.html).

Prostituierte in Deutschland können sich ohne Anmeldung oder ausreichende Vorversicherungszeiten nicht krankenversichern. Ohne eine Krankenversicherung sind ärztliche Untersuchungen nur im Notfall möglich. So werden beispielsweise Drogensucht, psychische Traumata und teils lebensgefährliche sexuell übertragbare Krankheiten nicht behandelt (www.aerztezeitung.de/Politik/Versicherung-bleibt-aussen-vor-270146.html). Neben den schlichten Gefahren für die Gesundheit können Suchtmittelkonsum und psychische Probleme die Ursache für Abhängigkeiten in der Prostitution sein, die sich ohne ausreichende gesundheitliche Versorgung nur schwer beheben lassen.

Selbstbestimmung durch praxisnahe Maßnahmen und Beratungsangebote fördern

Ein Schlüssel, um Wege zu mehr Selbstbestimmung von Prostituierten zu gewährleisten und ihre Lebenssituation wo nötig zu verbessern, ist die Bereitstellung von niedrigschwelligen Beratungs- und Professionalisierungsangeboten. Oft fehlt es Menschen in der Prostitution an Umstiegs- und Ausstiegsperspektiven und Hilfe zur Selbsthilfe. Beratungsstellen besitzen die Expertise und das Vertrauen bei Prostituierten, um diese bestmöglich anzubieten. Diese Stellen bedürfen dazu einer besseren finanziellen Ausstattung, um mit ihren Angeboten Prostituierte in Deutschland erreichen zu können – auch dezentral. Die Mittel sollten dabei flexibel einsetzbar sein. Nur so können Beratungsstellen sie dort einsetzen, wo es am zielführendsten und dringendsten ist.

Ein ebenso wichtiger Punkt für die sexuelle Selbstbestimmung und Aufklärung im Bereich der Prostitution ist die Präventionsarbeit. Beispielsweise spielt die Bildungsarbeit zur sexuellen Selbstbestimmung sowie die Aufklärungsarbeit zu strafwürdigen Anwerbe-, Ausbeutungs- und Missbrauchssituationen eine essenzielle Rolle, um bei Jugendlichen ein Bewusstsein für Gefahren und Risiken der Prostitution zu schaffen. Die Bundesregierung trägt hier die Verantwortung, ihre Bürger ausreichend zu informieren, zu bilden und aufzuklären.

Es ist die menschenrechtliche Pflicht der Bundesregierung, über den Schutz vor jeglicher Form von Gewalt hinaus auch das Recht auf freie Selbstbestimmung vollumfänglich zu gewährleisten. So müssen Maßnahmen zum Schutz von Prostituierten auch immer die Freiheitsrechte und das Recht auf Selbstbestimmung von Individuen achten. Eine moralisierte Debatte geht über die Aufgaben der Politik hinaus. Viel mehr gilt es, Maßnahmen so praxisnah und niedrigschwellig wie möglich auszugestalten, damit sie – fernab von bevormundenden Feigenblattmaßnahmen – zu einer tatsächlichen und effektiven Verbesserung der Situation für Prostituierte in Deutschland führt. Die Finanzierung soll hierbei aus den Mitteln der jeweils zuständigen Ressorts sichergestellt werden. Verbote kratzen nur an der Oberfläche des Problems und können dazu führen, dass Prostitution in den kriminellen Untergrund rutscht. Ohne absolut stichfeste Studien und abgesicherte Datenlagen hält der Deutsche Bundestag es daher für falsch, Menschen in Deutschland dem Risiko der Dunkelfelder auszusetzen.

II. Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. in Zusammenarbeit mit den Bundesländern eine langfristige Strategie zu erarbeiten, die zu einer praxisnahen Verbesserung der Situation für Prostituierte in Deutschland führt und Grund- und Menschenrechte gewährleistet. Im Rahmen der Strategie soll ein Maßnahmenkatalog erarbeitet werden, mit dem die Bundesregierung ihrer Schutzpflicht, wo noch nicht geschehen, nachkommt und gleichzeitig die Freiheitsrechte und Selbstbestimmung des Individuums achtet;
2. Menschenhandel und sexueller Ausbeutung in Deutschland konsequent Einhalt zu gebieten und international eingegangenen menschenrechtlichen Verpflichtungen in diesem Bereich, wie beispielsweise der Istanbul-Konvention, vollumfänglich nachzukommen. Dies kann nur im engen Austausch mit den Bundesländern und involvierten EU- und Drittstaaten geschehen;
3. den Förderzeitraum der Konzeptentwicklung für eine unabhängige Berichterstattungsstelle gegen geschlechterspezifische Gewalt und Menschenhandel in Deutschland des Deutschen Instituts für Menschenrechte zu verlängern;
4. im Rahmen der bestehenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel eine untergeordnete Arbeitsgruppe „Zwangsprostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“ zu gründen, um sich ein umfangreiches Lagebild über die Schwachstellen in Deutschland zu verschaffen und spezifische Beratungskonzepte in diesem Bereich zu erarbeiten;
5. die Unterstützung der Bundesländer bei der Schulung und Weiterbildung von Fachpersonal auszubauen, insbesondere in den Bereichen der Identifizierung von Opfern von Menschenhandel, der Sensibilisierung und Ausbildung von Fachpersonal für eine verbesserte Opferbetreuung und Opferschutzbetreuung und der Verbesserung des Sprachangebots bei der rechtlichen Aufklärungsarbeit und Beratung;
6. die personellen und finanziellen Mittel bei Bundespolizei und Zoll zu repriorisieren, um der internationalen Strafverfolgung von Menschenhandel besser gerecht werden zu können. Dabei soll insbesondere der Fokus auf den Ausbau von Schulungen gelegt werden, damit die Akteure Anzeichen von Menschenhandel besser erkennen;

7. sich auf europäischer und internationaler Ebene für eine verbesserte Zusammenarbeit im internationalen Kampf gegen Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung einzusetzen, indem sich die Bundesregierung:
 - a) für den Ausbau der Anti-Menschenhandel-Koordinatorenstelle auf EU-Ebene einsetzt, um insbesondere den Austausch mit Herkunfts- und Zielstaaten von Menschenhandel zu ermöglichen, unabhängige spezialisierte Beratungsstellen sowie deren Vernetzung zu fördern und den grenzübergreifenden Kampf gegen Menschenhandel voranzutreiben;
 - b) für eine Koordinierung der europäischen Strafverfolgung einsetzt, um Betriebe und Profiteure von Zwangsprostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung europaweit unter Einbeziehung von Europol und Eurojust besser ahnden zu können;
 - c) dafür einsetzt mit vorhandenen Mitteln der Wirtschaftlichen Zusammenarbeit Präventionsprogramme durch NGO oder staatlichen Stellen in den EZ-Ländern zu stärken, um vor Menschenhandel zu warnen und diesen so zu verhindern;
 - d) für Kooperation der deutschen Polizei und Europäischen Sicherheitsbehörden mit Präventionsmaßnahmen in EZ-Ländern einsetzt;
8. das Einhalten von Ausweispapieren durch Privatpersonen als neuen Straftatbestand einzuführen;
9. die Bundeslagebilder Menschenhandel und Ausbeutung des Bundeskriminalamts auszubauen und umfangreiche Erkenntnisse über den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung in Deutschland zu veröffentlichen;
10. umfangreiche Dunkelfeldstudien zu veranlassen, um die kriminellen Strukturen in der Prostitution zu beleuchten, die Identifizierung von Opfern von Menschenhandel zu erleichtern und ein repräsentatives Bild von Kriminalität und Menschenrechtsverletzungen zu schaffen sowie darauf basierend praxisnahe und wirksame Maßnahmen abzuleiten. Dabei sollen ExpertInnen und SozialarbeiterInnen aus Fachberatungsstellen in die Planung und Auswertung der Studien eingebunden werden;
11. die öffentliche Aufklärung und Präventionsarbeit zum Thema Prostitution und Menschenhandel auszubauen, vor allem Jugendliche in Deutschland über die maßgeblichen Schattenseiten von Prostitution zu informieren und über Methoden, die bei Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung angewandt werden (z. B. Loverboy-Methode), aufzuklären;
12. den Schutz von Prostituierten ohne Aufenthaltserlaubnis auszubauen, indem die Bedenk- und Stabilisierungsfrist auch für Opfer von Ausbeutung in der Prostitution und Opfer von weiteren Straftaten, wie der sexuellen und physischen Gewalt gelten soll;
dafür ist sexuelle Ausbeutung (§ 180a StGB) in § 25 Abs. 4 a AufenthG (Aufenthalt aus humanitären Gründen) und auch in § 59 Abs. 7 AufenthG aufzunehmen;
13. dafür Sorge zu tragen, dass Beratungsstellen im gesamten Verfahren der Abschiebungen von Prostituierten, insbesondere während einer etwaigen Abschiebehaft, eingebunden werden, soweit dies von den Betroffenen gewünscht ist;

14. das Dunkelfeld der nicht angemeldeten Prostituierten in Deutschland abzubauen, und Prostituierten in Deutschland sozialen und gesundheitlichen Schutz zuteilwerden zu lassen:
unter Einbeziehung der zuständigen Behörden und Experten aus der Zivilgesellschaft einen Bericht in Auftrag zu geben, der die Gründe der geringen Zahlen von Anmeldungen von Prostituierten in Deutschland analysiert und auf Basis dessen ein Maßnahmenplan für die Bundes- und Behördenebene erarbeitet, damit effektive Anreize für Prostituierte in Deutschland geschaffen werden, sich anzumelden;
15. eine Strategie zur Finanzierung des Zugangs zu gesundheitlicher Versorgung für Prostituierte zu erarbeiten, unabhängig davon, ob sie ihr Gewerbe angemeldet haben;
16. einen Corona-Notfallplan für Prostituierte in Deutschland zu implementieren und verstärkt Organisationen zu fördern, die pandemiebedingt in Not geratene Prostituierte betreuen;
17. das Angebot von Maßnahmen zu erweitern, um die Möglichkeiten für Selbstbestimmung und Ausstiegchancen von Prostituierten zu erhöhen, Beratungsstellen in der Breite ihrer Angebote zu unterstützen und einen Ausbau von niedrigschwelliger Beratung zu fördern. Dabei sollen Mittel, die den Beratungsstellen und Organisationen zur Verfügung gestellt werden, langfristig und flexibel einsetzbar sein, um Prostituierte möglichst niedrigschwellig erreichen zu können;
18. sich für den Ausbau von niedrigschwelligen Aus- und Fortbildungssystemen für Prostituierte einzusetzen, um deren Selbstbestimmung und Unabhängigkeit zu fördern;
19. Ausstiegsprogramme für Prostituierte, die zu besonders vulnerablen Gruppen gehören, zu fördern; dazu zählen beispielsweise Drogenabhängige, AnalphabetInnen, Prostituierte aus Drittstaaten ohne Aufenthaltsstatus in Deutschland und Prostituierte mit minderjährigen Kindern;
20. mit Hilfe der Bundesagentur für Arbeit Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegrationsprogramme zu entwickeln, die sich speziell an Prostituierte richten, die aussteigen oder sich über alternative Berufsperspektiven informieren möchten;
21. eine Sollvorschrift im Prostituiertenschutzgesetz zu ergänzen, nach der alle staatlichen Stellen, im Umgang mit Prostituierten auf zuständige Beratungsstellen und deren bestehende Beratungsangebote hinweisen;
22. umfangreiche Kampagnen im Bereich der politischen Bildung für die Öffentlichkeit und Schulen aufzusetzen, um frauenfeindliche oder queerfeindliche Gesellschaftsbilder und frauenabwertende Geschlechterstereotypen abzubauen und das Bewusstsein für Gleichberechtigung und eine offene Gesellschaft zu stärken.

Berlin, den 4. Mai 2021

Christian Lindner und Fraktion

