



Stellungnahme

zum Fragenkatalog der Prostituiertenschutzkommission
vom 05.05.2026 sowie 25.05.2026

Prostituiertenschutz in Deutschland

Susanne Dunkel
Stellvertretende Vorsitzende der Frauengruppe (Bund)
der Gewerkschaft der Polizei

Berlin, 12.06.2026

Vorbemerkung

Ich bedanke mich für die Gelegenheit der Stellungnahme zu den vorgelegten Fragen zum Prostituiertenschutz in Deutschland der Prostituiertenschutzkommission vom 05.05. sowie 25.05.2026 wie auch für die Einladung, an der Anhörung am 18.06.2026 mitzuwirken.

Beantwortung der sechs Fragen vom 05.05.2026

1. Welche rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen brauchen Prostituierte, um ihrer Tätigkeit sicher nachgehen zu können? Erläuterung: Sicherheit bezieht sich insbesondere auf den Schutz vor Menschenhandel/Ausbeutung, den Schutz der Menschenwürde, der Selbstbestimmung, der Arbeitsrechte und den Schutz vor Diskriminierung.

Die rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen sollten so gestaltet werden, dass hier von freiwilliger selbstbestimmter Sexarbeit als Dienstleistungsangebot mit Arbeitnehmerrechten bzw. als Selbstständige (keine Scheinselbstständigkeit) gesprochen wird. Es ist sicherzustellen, dass die Arbeitnehmer:innen im Bereich der Sexarbeit gesetzlich versichert mit allen Konsequenzen sind. D.h. Kranken-, Renten- und Arbeitslosenversicherung sowie dass alle Schutzvorschriften, analog zu jedem anderen Arbeitsverhältnis, greifen. Im Bereich der angemeldeten und legalen Sexarbeit werden weiterhin Steuern abgeführt und auch selbstständige Sexarbeiter:innen führen entsprechend die staatlichen Abgaben ab. Zusammenfassend heißt dies, verlässliche soziale und arbeitsrechtliche Bedingungen sind zu schaffen. (Siehe belgisches Modell ab 2024).

Darauf folgt dann die behördliche Kontrolle/Aufsicht durch die jeweils zuständigen Behörden. Durch diese ist mit sicher zu stellen, dass eben keine Stigmatisierung von Sexarbeiter:in allein bereits schon durch die Behörden erfolgt, denn Sexarbeit ist vielfältig und alltägliche Realität. Wenn dies sichergestellt ist, ist eine konsequente Bekämpfung von illegaler Prostitution, Zwangsprostitution und dem Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung möglich. Hierzu bedarf es aber die notwendige spezialisierte Ausstattung mit Personal sowie auch materiell der Exekutive und Judikative. Dabei ist der Zoll mit dem Schwarzarbeiterbekämpfungsgesetz nicht zu vergessen.

Zugleich sind flächendeckende Beratungsangebote sicherzustellen, so dass hier auch Aussteiger:inprogramme angeboten werden können, aber auch dadurch Straftaten in diesem Bereich aus dem Dunkelfeld bekannt gemacht werden. Der Opferschutz muss ausgebaut und Vertrauen in Institutionelle Einrichtungen geschaffen werden.

2. Aktuell wird in der Öffentlichkeit viel über einen grundsätzlichen Modellwechsel in der Prostitutionspolitik gesprochen. Im Gespräch ist insbesondere das sog. Nordische Modell (teils auch bezeichnet als „Gleichstellungsmodell“ oder „abolitionistisches Modell“), das regelmäßig mehrere Säulen umfasst und jedenfalls ein sanktionsbewehrtes Verbot des Sexkaufs beinhaltet. Erörtert werden aber auch andere Modelle, etwa nach dem Vorbild Neuseelands oder Belgiens. Benennen Sie bitte Ihren Standpunkt in der Debatte und begründen Sie diesen.

Ein generelles Prostitutionsverbot - Sexkaufverbot verhindert nicht die Prostitution. Das Nordische Modell definiert Sexarbeit als Gewalt, insbesondere gegen Frauen und der Gleichstellung der Geschlechter entgegensteht. Die selbstbestimmte freiwillige Sexarbeit wird negiert. Das Nordische Modell löst keine Probleme im Bereich der Zwangsprostitution. Durch ein Sexkaufverbot wird ein vollständiges Dunkelfeld geschaffen und OK-Strukturen werden weiter ausgebaut und verschärfen sich. Wenn Prostitution unsichtbar wird, sinken die Kontrollmöglichkeiten und somit auch die Möglichkeit der Aufdeckung von Straftaten.

Leider liegen zum Nordischen Modell bis heute keine verlässlichen Zahlen, Daten und Fakten vor, mit welchem finanziellen Aufwand von staatlicher Seite zu rechnen ist, um insbesondere flächendeckende Ausstiegsprogramme auf Bundes- Landes- und Kommunalebene zu schaffen.

Zu den liberalisierten Modellen:

Hier ist besonders das belgische Modell hervorzuheben, da hier arbeitsrechtliche Regelungen, einschließlich Mutterschutz, 2024 eingeführt worden sind. Das bedeutet aber auch, dass ein starkes niedrigschwelliges Hilfe- und Kontrollsystem zu etablieren ist. Ein erster Ansatz wäre hier die Umsetzung der Evaluierungsergebnisse des KFN.

3. Diskutiert wird zudem über die Regulierung der Prostitution von schwangeren und heranwachsenden (18- bis 20-jährigen) Personen. Die Forderungen reichen bis zu einem (wie auch immer ausgestalteten) Tätigkeitsverbot. Wie sollte eine spezifische Regulierung der Prostitution bei diesen beiden Personengruppen aus Ihrer Sicht aussehen (sofern Sie eine Regulierung für erforderlich halten)?

Wenn wie unter Punkt 2 ausgeführt, wäre eine Regelung analog zum belgischen Modell zu begrüßen. Schwangere Sexarbeiterinnen können u. a. unter das ärztliche Beschäftigungsverbot, analog zu KITA-Mitarbeiterinnen, fallen und sind als Arbeitnehmerinnen finanziell abgesichert durch die Fortzahlung des Mutterschutzlohnes. Ein pauschales Verbot der Berufsausübung kann nicht erteilt werden. Bezüglich der Altersgruppe der Heranwachsende (18-21 Jahre) wird diese Berufsausübung kritisch gesehen, da es sich hier um eine gefahreneigene Tätigkeit handelt. Hier sollten verpflichtende Beratungen und eine engmaschige Betreuung erfolgen, auch um festzustellen, ob es sich bereits um eine gefestigte Persönlichkeit handelt.

4. Verfügen alle staatlichen Akteure, die mit möglichen Opfern des Menschenhandels in Kontakt kommen können über eine entsprechende Aus-/Fortbildung, um mögliche Opfer des Menschenhandels (sex. AB) identifizieren zu können?

Strafverfolgungsbehörden und Justiz sind derzeit nicht in ausreichendem Maße personell, finanziell und organisatorisch ausgestattet, um Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung flächendeckend und nachhaltig wirksam zu bekämpfen. Die Bekämpfung dieses Deliktsbereiches ist besonders zeitaufwendig, personalintensiv und komplex. Zugleich liegt hier ein Kontrolldelikt mit einem erheblichen Dunkelfeld vor, sodass viele Fälle überhaupt nicht erkannt oder angezeigt werden. Opfer treten selten offen als Geschädigte auf und befinden sich in wirtschaftlichen, emotionalen oder sozialen Abhängigkeitsverhältnissen. Hinzu kommen Sprachbarrieren, Angst vor Tätergruppen, unsichere Aufenthaltsperspektiven und

Traumatisierungen. All dies erschwert die Identifizierung der Opfer als auch die Durchführung erfolgreicher Strafverfahren erheblich.

Ermittlungen im Bereich Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung unterscheiden sich deutlich von anderen täglichen Strafverfahren. Die Verfahren sind regelmäßig durch folgende Faktoren geprägt:

- internationale Täterstrukturen
- organisierte Kriminalität
- mobile und wechselnde Tatorte
- hohe Konspirativität
- digitale Kommunikationsformen
- komplexe Finanzermittlungen
- eingeschüchterte oder traumatisierte Opferzeugen

Insbesondere die zunehmende Verlagerung der Prostitution in Wohnungsprostitution, Hotelprostitution und kurzfristig angemietete Objekte erschwert die Ermittlungsarbeit zusätzlich. Dort greifen klassische Kontrollmöglichkeiten überwiegend nur eingeschränkt. Darüber hinaus zeigen die Erfahrungen der Praxis, dass Tätergruppierungen legale und illegale Strukturen gezielt miteinander vermischen, um Kontrollen zu erschweren und Opfer dem staatlichen Zugriff zu entziehen. Die Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes verweist ausdrücklich auf die Unterschiede in Erfahrung, Spezialisierung und personeller Ausstattung der zuständigen Behörden. Gerade kleinere Behörden verfügten oftmals nicht über ausreichend spezialisierte Kräfte oder über ausreichende praktische Erfahrung im Umgang mit Menschenhandel und prostitutionsspezifischer Kriminalität. Hinzu kommt, dass spezialisierte Ermittlungsverfahren häufig über Monate oder Jahre geführt werden müssen. Gleichzeitig stehen Polizeibehörden insgesamt unter hohem Leistungsdruck durch zahlreiche weitere Aufgabenbereiche, sodass entsprechende Ressourcen nach dem jeweiligen politischen Willen der Landesregierungen Priorität festgelegt werden.

Ebenfalls steht die Justiz vor erheblichen Herausforderungen. Verfahren im Bereich Menschenhandel sind häufig besonders beweisintensiv und abhängig von belastbaren Zeugenaussagen der Opfer. Viele Opfer sind traumatisiert oder haben Angst vor Repressalien durch Tätergruppierungen. Es fehlt bundesweit an entsprechenden spezialisierten Staatsanwaltschaften, geschulter Richterschaft, traumaorientierter Vernehmungskonzepte, verbesserter Zeugenschutzmaßnahmen. Ohne stabile Opferbetreuung und ausreichenden Schutz brechen Aussagen häufig weg, was Verurteilungen erheblich erschwert. Die Polizei kann allein das Problem nicht lösen. Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung können nur durch ein Zusammenwirken von Strafverfolgung, Sozialarbeit, Opferschutz, Prävention und internationaler Zusammenarbeit wirksam bekämpft werden.

Daher braucht es keinen grundlegenden Systemwechsel hin zu einem generellen Sexkaufverbot, sondern eine konsequente Stärkung der Strafverfolgungs- und Opferschutzstrukturen innerhalb des bestehenden bzw. veränderten Regulierungsmodells mit der Unterscheidung Sexarbeit und illegale Prostitution/Zwangsprostitution/Menschenhandel.

5. Gibt es Verbesserungsbedarf in der Zusammenarbeit von staatlichen Stellen sowie NGO (insbesondere Fachberatungsstellen), um Menschenhandelsopfer zu identifizieren und ihnen traumaorientierten Schutz und Hilfen zukommen zu lassen?

Es besteht weiterhin erheblicher Verbesserungsbedarf bei der Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs), insbesondere spezialisierten Fachberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel und sexueller Ausbeutung.

Die erfolgreiche Identifizierung, Stabilisierung und der Schutz von Betroffenen können nur im engen Zusammenwirken aller beteiligten Akteure gelingen. Wie bereits ausgeführt ist der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung regelmäßig durch eine Gesamtkomplexität geprägt. Viele Betroffene verfügen nicht über ausreichende Landessprachkenntnisse, haben Angst vor Tätergruppen oder misstrauen staatlichen Behörden. Gerade deshalb nehmen Fachberatungsstellen eine zentrale Rolle ein, da diese großteils niedrigschwelliger erreichbar sind und bei Betroffenen ein höheres Maß an Vertrauen genießen. Die Polizei sowie die Strafverfolgungsbehörden können allein weder die Identifizierung von Opfern noch deren langfristigen Schutz gewährleisten. Vielmehr bedarf es funktionierender und belastbarer Kooperationsstrukturen zwischen den diversen Partnern auf Bundes-, Landes- und Kommunalen Ebene. Die Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes zeigt bereits auf, dass die Zusammenarbeit zwischen den jeweiligen Behörden und Beratungsstellen regional sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Während es in einigen Regionen bereits funktionierende Netzwerke und feste Kooperationsstrukturen bestehen, fehlt es andernorts an verbindlichen Kommunikationswegen und klaren Zuständigkeiten. Die Gefahr, dass mögliche Opfer nicht erkannt oder nicht rechtzeitig an geeignete Hilfesysteme vermittelt werden, ist in diesen Fällen regelmäßig gegeben. Gerade die Fachberatungsstellen verfügen häufig über besondere Erfahrungen im Umgang mit traumatisierten Betroffenen und tragen wesentlich zur Stabilisierung von Opfern bei. Dies ist nicht nur aus humanitärer Sicht bedeutsam, sondern ist auch für die erfolgreiche Durchführung von Strafverfahren von erheblicher Bedeutung. Viele Ermittlungsverfahren im Bereich Menschenhandel sind auf belastbare Aussagen der Opfer angewiesen. Daher ist der Ausbau interdisziplinärer Netzwerke und verbindlicher Kooperationsstandards notwendig. Gemeinsame Schulungen von Polizei, Behörden und Fachberatungsstellen können dazu beitragen. Das erfolgreiche Kooperationsumgesetzt und langfristig bestehen sollten, erfordern zwingend ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen für die Fachberatungsstellen. Viele dieser arbeiten unter erheblichem finanziellem Druck und verfügen nur über begrenzte Kapazitäten. Es bedarf einer nachhaltigen und verlässlichen Finanzierung entsprechender Unterstützungsstrukturen. Die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und NGOs stellt einen zentralen Baustein für die frühzeitige Identifizierung und den traumaorientierten Schutz von Betroffenen dar und ist daher bundesweit auszubauen und strukturell zu stärken.

6. Wie stellt sich die Anwendung des Non-Punishment-Prinzips in der Praxis dar und durch welche Maßnahmen kann es falls erforderlich besser umgesetzt werden?

Das sogenannte Non-Punishment-Prinzip verfolgt das Ziel, Opfer von Menschenhandel nicht wegen solcher Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu bestrafen, zu denen sie infolge ihrer Ausbeutungssituation gezwungen oder gedrängt wurden. Das Prinzip ist international anerkannt und ergibt sich insbesondere aus europäischen und völkerrechtlichen Vorgaben zum Opferschutz. Somit ist hier ein weiterer wichtiger Baustein zu einem wirksamen Opferschutz in

diesem Deliktbereich mit den verschiedenen Straftatbeständen gegeben. Gleichzeitig zeigt die Praxis, dass die tatsächliche Umsetzung mit erheblichen Herausforderungen verbunden ist.

Viele Betroffene treten zunächst nicht als Opfer auf, sondern erscheinen gegenüber den Behörden möglicherweise selbst als Beschuldigte, Zeuginnen oder ordnungsrechtlich Verantwortliche. Die Anwendung des Non-Punishment-Prinzips in der Praxis kann nur durch die Herrin des Verfahrens, hier der jeweiligen Staatsanwaltschaft, erfolgen. Hierbei ist zu beachten, dass nicht alle „Opfer“- Straftaten, insbesondere schwere Verbrechen, unter diesem Opferprinzip zu subsumieren sind. Die Polizei als „Ermittlerin“ für die Strafverfolgungsbehörde hat immer zwingend entsprechende Ermittlungen zu führen. Wie bereits ausgeführt, bestehen zwischen den Behörden deutliche Unterschiede hinsichtlich Erfahrung, Spezialisierung und Fortbildungsstandards. Ohne ausreichende Sensibilisierung besteht die Gefahr, dass Betroffene zunächst ausschließlich unter ordnungs-, ausländer- oder strafrechtlichen Gesichtspunkten betrachtet werden, obwohl tatsächlich Anhaltspunkte für Menschenhandel oder sexuelle Ausbeutung vorliegen. Opfer-schutz und Strafverfolgung dürfen nicht als Gegensätze verstanden werden. Erfolgreiche Strafverfahren gegen Tätergruppen setzen häufig gerade voraus, dass Opfer geschützt, stabilisiert und zur Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden befähigt werden. Es bedarf daher verschiedener Maßnahmen, um das Non-Punishment-Prinzip in der Praxis wirksam umzusetzen. Hierzu gehört u. a., dass die entsprechenden staatlichen Akteure in diesem Bereich bundesweit standardisiert einheitliche Handlungsleitlinien geschaffen und entsprechend fortgebildet werden, um Unsicherheiten bei der Anwendung des Non-Punishment-Prinzips zu vermeiden.

Das Non-Punishment-Prinzip stellt grundsätzlich einen wichtigen Baustein zur Unterstützung eines modernen Opferschutzsystems im Kampf gegen Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung dar.

Beantwortung der neun Fragen vom 25.05.2026

1. Welche Erkenntnisse liegen Ihnen in Bezug auf die Wirksamkeit des ProstSchG vor? Hat die illegale Prostitution und das Phänomen der Zwangsprostitution infolge des Gesetzes insgesamt zu- oder abgenommen?

Das Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) hat die behördlichen Eingriffsmöglichkeiten verbessert und erstmals ein Mindestmaß an Regulierung geschaffen. Gleichwohl reicht es nicht aus, um die erheblichen kriminellen Begleiterscheinungen im Prostitutionsmilieu wirksam zurückzudrängen. Insbesondere in den Bereichen Organisierte Kriminalität, Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung bestehen weiterhin erhebliche Dunkelfelder.

Gerade weil Betroffene häufig unter Druck stehen, in wirtschaftlichen Abhängigkeiten leben oder aus Angst vor Repressalien handeln, stoßen behördliche Kontrollen und Beratungsangebote in der Praxis an ihre Grenzen.

Die Evaluation des ProstSchG weist darauf hin, dass viele Prostituierte aus Angst vor Stigmatisierung oder aufgrund mangelnden Vertrauens in staatliche Stellen nicht am Anmeldeverfahren teilnehmen. Zudem verbleiben Personen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus häufig außerhalb

des legalen Systems. Dadurch besteht weiterhin ein erheblicher Bereich illegaler beziehungsweise behördlich nicht erreichbarer Prostitution.

Die Erkenntnisse des Bundeskriminalamtes (BKA) verdeutlichen, dass es sich bei den genannten Straftaten um klassische Kontrolldelikte mit einem hohen Dunkelfeld handelt. Sinkende Fallzahlen lassen daher nicht zwangsläufig auf einen Rückgang von Zwangsprostitution und Menschenhandel schließen, sondern können ebenso auf unzureichende Kontrolldichte oder eine begrenzte Aufdeckungswahrscheinlichkeit zurückzuführen sein.

Daher besteht weiterhin erheblicher Handlungsbedarf, insbesondere bei der Intensivierung von Kontrollen, der personellen Ausstattung und Spezialisierung der Ermittlungsbehörden sowie beim Ausbau gemeinsamer Kontrollmaßnahmen von Polizei, Ordnungsbehörden, Zoll und Fachberatungsstellen. Entscheidend bleibt die klare Unterscheidung zwischen legaler, freiwillig ausgeübter Sexarbeit einerseits sowie Zwangsprostitution und Menschenhandel andererseits.

2. Welche Handlungsoptionen haben Bund, Länder und Kommunen zur einheitlichen Regelung der anlasslosen Betretungsrechte für legale Prostitutionsstätten und illegale Prostitutionsstätten (bspw. Wohnungen, AirBNB) durch Strafverfolgungsbehörden?

Bund, Länder und Kommunen verfügen bereits heute über verschiedene rechtliche Möglichkeiten zur Kontrolle von Prostitutionsstätten. Es besteht jedoch weiterhin gesetzgeberischer Handlungsbedarf, um insbesondere die Kontrolle verdeckter und illegaler Prostitutionsformen – etwa der Wohnungsprostitution oder der kurzfristigen Nutzung von Ferienwohnungen zu Prostitutionszwecken – rechtssicher und einheitlich zu ermöglichen.

Dabei ist entscheidend, zwischen legaler, freiwillig ausgeübter Sexarbeit einerseits sowie Menschenhandel und Zwangsprostitution andererseits klar zu unterscheiden. Ziel muss eine wirkungsvolle, rechtssichere und bundesweit möglichst einheitliche Kontrollpraxis sein, ohne legale Sexarbeit pauschal zu kriminalisieren.

Mögliche Handlungsoptionen sind:

- **Bundesrechtliche Erweiterung des ProstSchG**
Der Bund könnte im ProstSchG ausdrücklich klarstellen, dass Kontroll- und Betretungsrechte auch für solche Räumlichkeiten gelten, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte für prostitutive Nutzung vorliegen – unabhängig davon, ob diese offiziell als Prostitutionsstätte angemeldet wurden. Dies würde insbesondere Wohnungs- und Hotelprostitution erfassen.
- **Einheitliche Eingriffsbefugnisse im Gefahrenabwehrrecht der Länder**
Die Länder könnten ihre Polizei- und Ordnungsbehördengesetze harmonisieren und ausdrückliche anlasslose Betretungsrechte zur Überprüfung ProstSchG-rechtlicher Vorgaben schaffen. Derzeit bestehen unterschiedliche landesrechtliche Regelungen und Vollzugspraxen.
- **Verzahnung von Gewerbe-, Polizei- und Strafrecht**
Eine engere gesetzliche Verknüpfung zwischen ProstSchG, Gewerberecht, Aufenthaltsrecht, Steuerrecht und Schwarzarbeitsbekämpfung könnte gemeinsame Kontrollen erleichtern. Runde Tische sowie gemeinsame Kontrollstrukturen von Polizei, Ordnungsämtern, Zoll und Fachbehörden sind auszubauen.

- **Erweiterung der Befugnisse bei Verdacht illegaler Wohnungsprostitution**
Problematisch ist insbesondere die Verlagerung in Wohnungs- und Hotelprostitution, die laut BKA weiter zunimmt. Hier fehlen häufig niedrighschwellige Kontrollmöglichkeiten, weil Wohnungen grundrechtlich besonders geschützt sind (Art. 13 GG). Denkbar wären gesetzliche Klarstellungen zu gefahrenabwehrrechtlichen Betretungsrechten bei gewerbsmäßiger Nutzung von Wohnungen zur Prostitution.
- **Kommunale Regelungen und Zweckentfremdungsrecht**
Kommunen können bereits heute über Gewerbe-, Bau-, Wohnschutz- oder Zweckentfremdungsrecht gegen illegale Nutzung von Wohnungen oder AirBnB-Unterkünften vorgehen. Diese Möglichkeiten werden jedoch regional sehr unterschiedlich genutzt.
- **Verbesserung der personellen Ausstattung und Spezialisierung**
Hinzuweisen ist darauf, dass bestehende Kontrollrechte häufig schon wegen Personalman- gels nicht ausreichend genutzt werden können. Zuständige kommunale Behörden seien vielerorts chronisch unterbesetzt.

3. Ist seit der Einführung des ProstSchG eine Zunahme/Abnahme der Kriminalität im Bereich der Prostitution festzustellen (Vergleich: vor Einführung des ProstSchG - Stand heute)?

Die offiziellen Hellfeldzahlen zeigen zwar Schwankungen bei Ermittlungsverfahren und registrierten Opfern, diese sind jedoch maßgeblich von der Kontrolldichte sowie den verfügbaren Ermittlungsressourcen abhängig. Hervorzuheben ist, dass es sich bei illegaler Prostitution, Menschenhandel und sexueller Ausbeutung um Deliktsbereiche mit einem hohen Dunkelfeld handelt. Sinkende oder niedrige Fallzahlen lassen daher nicht zwangsläufig auf einen tatsächlichen Rückgang der Kriminalität schließen, sondern können auch Ausdruck unzureichender Kontrollen oder begrenzter Aufdeckungsmöglichkeiten sein.

Das ProstSchG hat die Kontrollmöglichkeiten im legalen Prostitutionsgewerbe verbessert. Diese Möglichkeiten müssen jedoch durch eine angemessene personelle und materielle Ausstattung der zuständigen Behörden wirksam unterlegt werden. Eine nachhaltige Zurückdrängung von Menschenhandel, Zwangsprostitution und Organisierter Kriminalität konnte bislang nicht festgestellt werden. Vielmehr bestehen Anhaltspunkte dafür, dass sich Teile des Milieus in schwere kontrollierbare oder illegale Strukturen verlagert haben.

4. Inwiefern hat sich die Organisierte Kriminalität im Zusammenhang mit der Einführung des ProstSchG gewandelt/ sich ggf. an die rechtlichen Gegebenheiten angepasst?

Nach den Erkenntnissen des BKA haben sich die Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OK) im Bereich der Prostitution in den vergangenen Jahren verändert und an die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen angepasst. Besonders auffällig ist die Verlagerung von klassischen Bordellbetrieben und der Straßenprostitution hin zu Formen der Wohnungs-, Hotel- und Terminprostitution. Nach Einschätzung des BKA setzt sich diese Entwicklung fort.

Diese Erscheinungsformen sind für die zuständigen Behörden häufig schwerer zu kontrollieren und können aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden die verdeckte Ausbeutung von Betroffenen begünstigen.

Diese Entwicklung ist dahingehend zu bewerten, dass sich Strukturen der Organisierten Kriminalität flexibel an regulatorische und behördliche Rahmenbedingungen anpassen. Dabei können legale Prostitutionsstätten teilweise als Tarnung für kriminelle Aktivitäten dienen, während

ausbeuterische Strukturen in schwere kontrollierbare informelle oder illegale Bereiche ausweichen. Zugleich erschweren mobile Tatorte, kurzfristige Anmietungen von Wohnungen sowie die Nutzung digitaler Kommunikationswege die Aufdeckung und Verfolgung entsprechender Straftaten.

5. Wie bewertet die Polizei die derzeitige Rechtslage? Wird die Rechtslage als geeignet angesehen, um Gefahren der Prostitution und damit häufig einhergehenden Straftaten zum Nachteil von Prostituierten nachhaltig zu begegnen?

Die derzeitige Rechtslage ist nur eingeschränkt geeignet, den mit der Prostitution verbundenen Gefahren sowie den häufig in diesem Umfeld auftretenden Straftaten wie Menschenhandel, Zwangsprostitution, Ausbeutung und Organisierter Kriminalität nachhaltig zu begegnen. Zwar hat das ProstSchG die behördlichen Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten verbessert, jedoch haben sich Teile krimineller Strukturen zunehmend in schwer kontrollierbare Bereiche wie die Wohnungs- und Hotelprostitution verlagert.

Insbesondere das hohe Dunkelfeld, die begrenzten Kontrollmöglichkeiten, personelle Defizite bei den zuständigen Behörden sowie teilweise uneinheitliche Vollzugspraxen sind als problematisch zu bewerten. Darüber hinaus erschweren verdeckte Tatstrukturen sowie bestehende Abhängigkeitsverhältnisse vieler Betroffener die Identifizierung von Opfern und die Aufdeckung entsprechender Straftaten erheblich.

Daher ist ein ganzheitlicher Ansatz notwendig, der insbesondere eine Intensivierung gemeinsamer Kontrollen von Polizei, Zoll, Ordnungsbehörden und Fachberatungsstellen, eine verbesserte personelle Ausstattung der zuständigen Behörden sowie eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Eingriffsbefugnisse umfasst. Gleichzeitig muss weiterhin klar zwischen freiwilliger, legal ausgeübter Sexarbeit einerseits sowie Zwangsprostitution und Menschenhandel andererseits unterschieden werden.

6. Hat das ProstSchG dazu geführt, dass Prostituierte und Freier vermehrt an der Aufklärung von Straftaten im Bereich der Prostitution mitwirken?

Bislang lässt sich nicht feststellen, dass das ProstSchG zu einer deutlich stärkeren Mitwirkung von Prostituierten oder Freiern bei der Aufklärung von Straftaten geführt hat.

Zwar können Anmelde- und Beratungspflichten den Kontakt zu Behörden erleichtern und grundsätzlich die Erreichbarkeit von Prostituierten verbessern. Gleichzeitig bestehen jedoch weiterhin erhebliche Hürden: Viele Betroffene befinden sich in Abhängigkeitsverhältnissen, haben Angst vor Tätern, fürchten aufenthaltsrechtliche Konsequenzen oder misstrauen staatlichen Stellen. Dadurch bleibt die Bereitschaft zur Legalisierung gering, was einer Verkleinerung des Dunkelfeldes entgegensteht.

Ein verantwortungsvolles Verhalten von Freiern hat sich bislang nicht durchgesetzt. Obwohl Befragungen zeigen, dass vielen die Problematik von Ausbeutung, Gewalt und Zuhälterstrukturen bewusst ist, werden entsprechende Verdachtsfälle nur äußerst selten gemeldet. Neben Maßnahmen der Aufklärung und Prävention kommt daher insbesondere einer verstärkten,

proaktiven Kontroll- und Ermittlungsarbeit der Strafverfolgungsbehörden eine entscheidende Bedeutung zu.

7. Hat sich die Identifikation von Opfern sexueller Ausbeutung seit Einführung des ProstSchG verbessert?

Das ProstSchG hat die Identifizierung von Opfern sexueller Ausbeutung teilweise verbessert. Durch die Anmeldepflicht, verpflichtende Beratungsgespräche sowie erweiterte Kontrollmöglichkeiten entstehen häufiger behördliche Kontakte zu Prostituierten. Dadurch bestehen grundsätzlich bessere Möglichkeiten, Anhaltspunkte für Zwangslagen, Abhängigkeitsverhältnisse oder Menschenhandel frühzeitig zu erkennen.

Gleichzeitig zeigt die polizeiliche Praxis, dass viele Betroffene aus Angst vor den Tätern, aufgrund sprachlicher Barrieren, wirtschaftlicher Abhängigkeiten oder aufenthaltsrechtlicher Unsicherheiten nicht offen gegenüber Behörden auftreten. Hinzu kommt, dass sich ausbeuterische Strukturen zunehmend in schwer kontrollierbare Bereiche wie die Wohnungs- und Hotelprostitution verlagern.

Daher besteht weiterhin erheblicher Verbesserungsbedarf, insbesondere bei der Spezialisierung und Schulung der eingesetzten Kräfte, der Kontrolldichte sowie der Zusammenarbeit von Polizei, Ordnungsbehörden, Zoll und Fachberatungsstellen. Nur durch ein eng abgestimmtes Vorgehen aller beteiligten Stellen können Opfer sexueller Ausbeutung frühzeitig erkannt und wirksam geschützt werden.

8. Hat die Einführung des ProstSchG zu einer „Erhellung“ oder „Verdunklung“ der Prostitution geführt?

Die Entwicklung ist differenziert zu bewerten: Während die Erfassung und Kontrolle des legalen Prostitutionsgewerbes durch das ProstSchG teilweise verbessert werden konnten, besteht im Bereich der illegalen Prostitution, des Menschenhandels und der Zwangsprostitution weiterhin ein erhebliches Dunkelfeld. Da es sich hierbei um Deliktsbereiche mit Kontrollcharakter handelt, hängen polizeiliche Erkenntnisse maßgeblich von der Kontrolldichte sowie den verfügbaren Ermittlungsressourcen ab.

Insgesamt hat das ProstSchG zu einer besseren Erfassung legaler Strukturen beigetragen. Gleichzeitig bestehen Anhaltspunkte dafür, dass sich Teile krimineller Strukturen verstärkt in schwer kontrollierbare und verdeckte Bereiche verlagert haben. Die Entwicklung macht deutlich, dass neben regulatorischen Maßnahmen weiterhin intensive Kontroll- und Ermittlungsmaßnahmen erforderlich sind, um Menschenhandel, Zwangsprostitution und andere Formen der Ausbeutung wirksam zu bekämpfen.

9. Kann festgestellt werden, ob im Zuge des ProstSchG eine Art „Sextourismus“ nach Deutschland entstanden ist?

Eine belastbare Feststellung, dass durch das ProstSchG gezielt ein „Sextourismus“ nach Deutschland entstanden ist, lässt sich nicht treffen. Allerdings wird Deutschland aufgrund der im Jahre 2002 erfolgten Legalisierung und damit vergleichsweise liberalen

Prostitutionsgesetzgebung international als attraktiver Standort für Prostitution wahrgenommen. Das ProstSchG sollte gerade mehr Regulierung und Kontrolle schaffen, die den Schutz der legal Tätigen stärken.

Es ist darauf hinzuweisen, dass Deutschland aufgrund seiner Größe, Mobilität, offenen Grenzen und des vergleichsweise großen Prostitutionsmarktes weiterhin ein attraktiver Markt für kriminelle Strukturen bleibt. Gleichzeitig bestehen weiterhin erhebliche Probleme durch organisierte Ausbeutungsstrukturen, internationale Tätergruppierungen und Menschenhandel.

Eine empirisch belastbare Quantifizierung eines „Sextourismus“ infolge des ProstSchG existiert jedoch bislang nicht. Zudem sind Entwicklungen wegen des hohen Dunkelfelds und internationaler Einflussfaktoren nur eingeschränkt messbar.