Diakonie Deutschland

Stellungnahme der Diakonie Deutschland Schriftliche Anhörung der vom BMBFSFJ eingesetzten „Prostituiertenschutzkommission“

Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V.

Caroline-Michaelis-Straße 1
10115 Berlin
T +49 30 65211-1744
public.affairs@diakonie.de
www.diakonie.de

Berlin, 20.05.2026

Die Diakonie Deutschland bedankt sich für die Möglichkeit, in einem schriftlichen Verfahren von der „Prostituiertenschutzkommission“ angehört zu werden, die sie gerne nutzt.

Vorbemerkung:
Die Diakonie als der soziale Dienst der evangelischen Kirchen unterstützt seit Jahrzehnten Menschen[1] in der Prostitution, deren Lebenssituation von psychischen, physischen und sozialen Notlagen geprägt ist. Die Diakonie setzt sich aus christlicher Verantwortung für die Verbesserung der individuell sehr unterschiedlichen und sehr komplexen Lebensumstände dieser Frauen ein und spricht anwaltschaftlich für sie. Unsere Argumentation beruht auf erfahrungsbasierter und professioneller Expertise der Fachkräfte aus der Fachpraxis, die in rund 30 Einrichtungen im Verbund der Diakonie mit Frauen in der Prostitution und/oder Betroffenen von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung arbeiten.

Die Diakonie Deutschland erkennt an, dass Menschen in der Prostitution keine homogene Gruppe sind und sich die Bedingungen, unter denen Prostitution stattfindet, stark unterscheiden. Wie die im Rahmen der Evaluation des Prostituiertenschutzgesetztes vorgenommene Clusteranalyse zeigt, gibt es unter den in der Prostitution Tätigen eine hoch vulnerable Gruppe, die in höchst prekären Lebensumständen ihrer Arbeit nachgeht. Auf diesen Frauen liegt das besondere Augenmerk der Diakonie. Vor diesem Hintergrund unterstützt die Diakonie Deutschland die Prüfempfehlung 46 (vertiefende differenzierte Betrachtung), spricht selbst jedoch aus der Perspektive der vulnerablen Gruppen in der Prostitution, die einem besonderen Risiko unterliegen, von Gewalt, Ausbeutung oder Menschenhandel betroffen zu sein.

Frage 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 Arbeits-rechte und den Schutz vor Diskriminierung.

Aus Sicht der Diakonie Deutschland sind maßgebliche Elemente zum Schutz vor Ausbeutung, Gewalt, Menschenhandel und Gewährleistung von Selbstbestimmung:

[1] Obwohl in der Prostitution überwiegend Frauen tätig sind (ca. 85%) sind dort auch Männer und TIN*Personen (trans, inter, nichtbinäre Personen) tätig. Zwar liegt zu Recht ein besonderer Fokus auf Frauen, dies darf jedoch nicht dazu führen, dass andere Gruppen aus dem Blick geraten. Im Weiteren beziehen wir uns sprachlich auf Frauen, da sie die Größe Gruppe darstellen.

1. Stärkung der Rechtsposition und Rechtsdurchsetzung
2. Informations- und Beratungsangebote
3. Perspektiven zum Ausstieg aus der Prostitution sowie Zugang zu den Rechten für Betroffene von Menschenhandel.

Flächendeckendes Netz spezialisierter Fachberatungsstellen

Fachberatungsstellen sind ein wichtiges Instrument, damit in der Prostitution Tätige selbstbestimmte Alternativen für ihre Lebensgestaltung entwickeln können.
Grundvoraussetzung in der Sozialen Arbeit mit Frauen in der Prostitution ist Akzeptanz ihrer Lebenssituation und ein ergebnisoffener Beratungsprozess. Auf dieser Grundlage wird gemeinsam mit den Klientinnen ausgelotet, welche Hilfe benötigt wird und welche Veränderungen sie umsetzen können und möchten [1]. Entsprechend unterstützt die Diakonie die Empfehlung 19 (Sicherung anerkannter Fachberatungsstellen). Soziale Arbeit findet nicht nur innerhalb der Beratungsstellen, in Bordellen und Laufhäusern statt, sondern auch im digitalen Raum. Da die Arbeit der Fachberatungsstellen der Diakonie nicht von allen Betriebstätten und Online-Plattformen unterstützt wird, befürwortet die Diakonie ausdrücklich die Prüfempfehlung 13 (Zugang von Fachberatungsstellen im digitalen Raum).

Niedrigschwellige, freiwillige Informations- und Beratungsmöglichkeiten

Information und Beratung erachtet die Diakonie als unabdingbar, um die Sicherheit der in der Prostitution Tätigen zu erhöhen. Aus den Fachberatungsstellen der Diakonie wird uns zurückgemeldet, dass die Ratsuchenden im Rahmen der Anmelde- und Beratungspflicht relevante und wichtige Informationen erhalten. Gleichzeitig werden jedoch viele Ratsuchende der Fachberatungsstellen durch die Anmelde- und Beratungspflicht nicht erreicht, entweder weil sie real nicht vorsprechen oder weil durch den verpflichtenden Charakter viele „ihre Zeit absitzen“ und inhaltlich von den Informationen nicht erreicht werden. Damit erfüllt die Anmelde- und Beratungsflicht nicht für alle das Ziel einer gelungenen und niedrigschwelligen Beratung. Aus unserer Sicht wäre es erfolgsversprechender, alternative oder ergänzende niedrigschwellige, freiwillige Informations- und Beratungsangebote, auch im digitalen Raum, anzubieten

Abbau von Stigmatisierung

Die wahrnehmbare herabwürdigende gesellschaftliche Haltung gegenüber in der Prostitution Tätigen verfestigt Stigmatisierung und erschwert die Durchsetzung von Rechten, den Zugang zu Beratung, Unterstützungsleistungen oder der Gesundheitsversorgung. Internationale Studien zeigen, dass Stigmatisierung deutlich zur Verschlechterung der psychischen Gesundheit beiträgt (Kornet 2024: 20ff). Sie reduziert die Möglichkeit, sich neu zu orientieren, was wiederum Abhängigkeit fördert. Die Diakonie unterstützt daher die Empfehlungen 5 (Maßnahmen gegen Diskriminierung). Im Rahmen der Evaluation des ProstSchG gaben 40 % der Befragten an, selten bis immer im Rahmen der Anmeldung und Beratung nach dem ProstSchG Benachteiligung zu erfahren (BMBFSFJ 2025: 220), für behördliche Stellen, die explizit für in der Prostitution Tätige zuständig sind, ist das nach Ansicht der Diakonie Deutschland ein erschreckendes Ergebnis. Daher befürwortet die Diakonie Deutschland die Empfehlung 10 (Schulung von Behördenmitarbeitenden).

Umstiegsprojekte und Zugang zu Erwerbsalternativen

Frauen in der Prostitution haben oft weniger Möglichkeiten, eine andere Arbeit zu finden. Die Gründe dafür sind z. B. mangelnde Sprachkenntnisse, fehlende (Berufs)ausbildung usw. Viele wünschen sich jedoch eine alternative Beschäftigung. Stigmatisierung der Tätigkeit erschwert zusätzlich den Zugang zum Arbeitsmarkt. Hier bedarf es spezifischer Vermittlungsprogramme sowie spezialisierter Umstiegsprojekte für Frauen, die soziale Probleme und Vermittlungshemmnisse aufweisen.

Gesetzliche Mindeststandards in allen Tätigkeitsbereichen

Vulnerable Gruppen in der Prostitution benötigen bestmögliche Rahmenbedingungen zum Schutz vor Gewalt und Ausbeutung. Die Diakonie Deutschland befürwortet deshalb die Prüfempfehlungen 30 (Mindeststandards für Vermittlungsagenturen), die auch für Online-Plattformen gelten müsste. Die Diakonie Deutschland merkt an, dass der Zugang zu Tätigkeitsorten, die Mindestanforderungen gewährleisten, nicht durch die Anmeldepflicht beschränkt sein darf. Die Evaluation hat deutlich gezeigt, dass gerade vulnerable Gruppen das Anmeldeverfahren nicht durchlaufen bzw. nicht durchlaufen können. Hier bedarf es Lösungen, damit nicht gerade die vulnerablen Gruppen von sichereren Tätigkeitsorten ausgeschlossen werden und sie dadurch nur in illegalen Betrieben oder unsicheren Orten der Prostitution nachgehen können und dadurch einem verschärften Risiko ausgesetzt sind, ausgebeutet zu werden oder von Gewalt betroffen zu sein.

Die Diakonie Deutschland befürwortet die Empfehlung 35 (AG: Erkennen nicht erlaubter Betriebe). Gleichzeitig merkt sie an, dass Kontrollen nicht zu Lasten der in der Prostitution Tätigen gehen dürfen. Mitarbeitende der Fachberatungsstellen berichten, dass Kontrolleur:innen oft unsensibel interagieren und sich Kontrollen oft nicht gegen die Betriebe und die Betreiber:innen richten, sondern gegen die in der Prostitution Tätigen. Das zeigt sich in den Ordnungswidrigkeiten- und aufenthaltsrechtlichen Verfahren, die nach den Kontrollen gegen die Frauen eingeleitet werden. Im Rahmen der aufenthalts- und gewerberechtlichen Regelungen muss nach Einschätzung der Diakonie Deutschland der Schutz von Betroffenen vor Ausbeutung, Zwang und Menschenhandel prioritär Beachtung finden.

Verbesserung des Schutzes vor wucherähnlichen Kosten und „Abgaben“ an andere beteiligte Dritte

Viele der Ratsuchenden in den Fachberatungsstellen der Diakonie sind mit Ausbeutung durch hohe und intransparente Kosten konfrontiert. Gemäß § 26 Abs 4 ProstSchG besteht zwar das Verbot von wucherähnlichen Kosten, für in einem Prostitutionsbetrieb Tätige ist es jedoch schwer zu erkennen, wann sie mit derartig überhöhten Kosten konfrontiert sind. Die Diakonie Deutschland regt daher an, entsprechend der begrüßenswerten Handlungsempfehlung 39, die Erarbeitung eines Instruments zum Erkennen von wucherähnlichen Kosten und andere Formen der Ausbeutung durch Dritte in Auftrag zu geben oder diese Fragen in den Forschungsauftrag der Handlungsempfehlung 39 einzubeziehen. Informationen über diese Instrumente wären in den Katalog des § 7 Abs. 2 ProstSchG aufzunehmen.

Darüber hinaus spricht sich die Diakonie Deutschland dafür aus, § 33 Abs. 2 ProstSchG dahingehend zu ergänzen, dass ordnungswidrig auch handelt, wer entgegen § 26 Abs. 4 sich Vermögensvorteile versprechen oder gewähren lässt, die in einem auffälligen Missverhältnis zu der Leistung oder zu deren Vermittlung stehen, wenn die Handlung nicht in § 291 Strafgesetzbuch mit Strafe bedroht ist.

Unterstützung bei der Rechtsdurchsetzung

Die Information über die im ProstSchG enthaltenen Rechte, wie Weisungsverbote oder das Verbot von wucherähnlichen Forderungen, erachtet die Diakonie Deutschland als wichtige Informationen für in der Prostitution Tätige. Dabei gilt es zu beachten, dass auch andere Dritte keine Vorgaben zu Art und Weisen, wie sexuelle Dienstleistungen erbracht werden, machen dürfen. Auch darüber muss informiert werden.

Über Rechte als Referenzrahmen zu verfügen, stellt für in der Prostitution Tätige eine starke Ressource dar. Das Machtgefälle zwischen Betreibenden, Freiern und anderen Dritten kann jedoch stark ausgeprägt sein. Die reine Information droht daher dann ins Leere zu laufen, wenn die soziale, wirtschaftliche und aufenthaltsrechtliche Situation der Frauen in der Prostitution es nicht - oder nur eingeschränkt – zulässt, eigene Grenzen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit zu setzen und diese Grenzen gegenüber anderen durchzusetzen. Hier bedarf es nach Einschätzung der Diakonie Deutschland der Unterstützung Betroffener durch juristische Expertise, auch bei der Rechtsdurchsetzung. Für andere Personenkreise, beispielsweise für Geflüchtete und Personen aus Drittstaaten, werden Beratungsstellen zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragen, unter anderem zum Schutz vor Ausbeutung und Benachteiligung, vorgehalten. Die Diakonie Deutschland spricht sich für die

Einrichtung entsprechender Beratungsstellen für in der Prostitution Tätige aus. Außerdem sollte aus Sicht der Diakonie Deutschland § 7 Abs. 2 ProstSchG dahingehend ergänzt werden, dass das Informations- und Beratungsgespräch auch Informationen über die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Beratungs- und Prozesskostenhilfe umfasst sowie Informationen über die Möglichkeit der Beantragung der Bestellung eines Rechtsbeistands für Nebenkläger, wenn sie Verletzte von Straftaten der Ausbeutung von Prostituierten, der Zuhälterei, des Menschenhandels oder anderen Taten gemäß § 397a StPO sind.

Aufenthaltsrechte für Betroffene von Menschenhandel und Ausbeutung

Menschenhandel, Zwangsprostitution und Ausbeutung sind schwere Straftaten mit massiven Auswirkungen für die Betroffenen. Für die Stabilisierung der häufig traumatisierten Frauen ist es von großer Bedeutung, dass ihnen frühzeitig eine langfristige und verlässliche Perspektive eröffnet wird. Gerade die unsichere aufenthaltsrechtliche und finanzielle Situation führt dazu, dass viele Betroffene in Ausbeutungs- und Zwangssituationen verbleiben (müssen) und zumeist keine Anzeige erstatten. Gemäß der Umsetzung der EU-Richtline 2024/1712 ist Betroffenen von Menschenhandel eine Bedenk- und Stabilisierungsfrist sowie Zugang zu Beratung und anderer Unterstützung zu gewährleisten. Für einen effektiven Opferschutz ist es dringend geboten, die Aufenthaltsberechtigung nicht an die Aussagebereitschaft zu koppeln und ein aussageunabhängiges Aufenthaltsrecht für Betroffene von Menschenhandel festzuschreiben, wie es die Gewaltschutzstrategie des BMFSFJ (2025: 67) vom Januar 2025 explizit vorsieht.
Unabhängig von dieser Forderung plädiert die Diakonie Deutschland dafür, die Straftatbestände der Ausbeutung von Prostituierten gemäß § 180a StGB und der Zuhälterei gemäß § 181a StGB in die Vorschrift des § 25 Abs. 4a AufenthG aufzunehmen. Nach dieser Vorschrift soll ausreisepflichtigen Betroffenen von Menschenhandel, Zwangsprostitution etc. vorübergehend eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn ihre Anwesenheit in einem diesbezüglichen Strafverfahren für sachgerecht erachtet wird und sie zur Aussage bereit sind. Die Vorschrift dient der Bekämpfung des organisierten Menschenhandels und soll Anreize für die Kooperation von Opferzeugen mit den Ermittlungsbehörden schaffen, um die Durchführung entsprechender Strafverfahren zu erleichtern. Auch für Betroffene von Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a StGB) und von Zuhälterei (§ 181a StGB) hält die Diakonie Deutschland diese Anreize für sinnvoll, um die Strafverfolgung auch für diese Delikte zu erleichtern.
Das Wissen um Perspektiven kann einen maßgeblichen Beitrag dazu leisten, dass von schweren Straftaten Betroffene sich aus diesen lösen können. Aus der Beratungspraxis weiß die Diakonie Deutschland, dass gerade die Perspektivlosigkeit häufig dazu führt, dass ein Zwangskontext beispielsweise bei der Anmeldung oder Beratung nach dem ProstSchG nicht thematisiert wird.

Stärkung der Strafverfolgungs- und Kontrollbehörden

Es bedarf deutlich mehr Personal bei den Strafverfolgungs- und Kontrollbehörden. Die Fachberatungsstellen der Diakonie berichten, dass sie im Rahmen der aufsuchenden Sozialarbeit den Behörden Orte melden, wo mutmaßlich Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung im Rahmen der Prostitution begangen werden. Ihren Hinweisen wird oftmals aufgrund von Personalknappheit nicht nachgegangen.

Frage 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 wer-den aber auch andere Modelle, etwa nach dem Vorbild Neuseelands oder Belgiens. Benennen Sie bitte Ihren Standpunkt in der Debatte und begründen Sie diesen.

Grundsätzlich erachtet die Diakonie Deutschland – trotz des benannten Verbesserungsbedarfes – den in Deutschland eingeschlagenen Weg als richtig und zielführend: Rechtsstärkung der in der Prostitution Tätigen sowie Regulierung und Kontrolle der Prostitutionsstätten. Die Diakonie Deutschland setzt sich insbesondere für vulnerable Gruppen in der Prostitution ein, die einem hohen Risiko unterliegen, von Gewalt, Ausbeutung oder Menschenhandel betroffen zu sein. Die Diakonie setzt sich pragmatisch für politische und gesetzgeberische Maßnahmen ein, die dem Schutz dieser Personengruppe dienen: die verbesserte Rechtsstellung, Informations- und Beratungsangebote, sowie die Möglichkeit, Perspektiven zum Ausstieg aus der Prostitution zu entwickeln. Dabei ist die Diakonie einem akzeptierenden Beratungsansatz verpflichtet, der auf die Eigenständigkeit und die Ressourcen der Ratsuchenden setzt und auf die Gestaltung nachhaltiger, wirksamer Hilfe.

Ein Wechsel hin zu strafrechtlichen Verboten in der Prostitution würde nach Einschätzung der Diakonie Deutschland gerade nicht die Situation der vulnerablen Gruppen verbessern. Das Fehlen von legalen Tätigkeitsorten macht Frauen (noch) anfälliger für Bedingungen, die von Gewalt, Zwang und Ausbeutung geprägt sind.

Frage 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)?

Zu beiden Fragen hat die Diakonie Deutschland in ihren Stellungnahmen zum ProstSchG ausführlich geäußert. An dieser Stelle fassen wir unsere Ausführungen kurz zusammen und verweisen auf die diesbezüglichen Stellungnahmen [3,4].

(Hoch)schwangere

Der Ansatz, das ungeborene Kind insbesondere in den letzten Wochen vor der Entbindung zu schützen, wird von der Diakonie Deutschland geteilt. Besonders Schwangere in ausbeuterischen Arbeitssituationen haben eine erhöhte Gefahr von vorgeburtlichen Schädigungen durch ihre prekäre Lebenssituation, Stress, Gewalt oder Ausbeutung. Ein Tätigkeitsverbot würde diese Frauen jedoch nicht schützen, da die Betroffenen oftmals durch finanzielle Zwangslagen keinen Entscheidungsspielraum haben. Der Schutz vor vorgeburtlichen Schädigungen bzw. der Schutz der Mutter nach der Entbindung, kann nach Einschätzung der Diakonie Deutschland nur durch eine finanzielle Absicherung, d.h. Zugang zu existenzsichernden Leistungen, gewährleistet werden. Insofern schließt sich die Diakonie Deutschland den bereits durch viele Verbände vorgetragenen Forderungen nach einer gesetzlichen Verankerung des Mutterschutzes für Selbständige und Absicherung des Einkommensausfalls mit Mutterschaftsgeld und Mutterschutzlohn an [5].

Heranwachsende

Die Diakonie Deutschland hat sich im Vorfeld des ProstSchG gegen das Anheben des Mindestalters in der Prostitution auf 21 Jahre ausgesprochen. Zwar gilt ein besonderer Schutzauftrag für junge Volljährige, die aufgrund ihrer Entwicklungsphase besonders verletzlich sein können. Jedoch würde ein solches Verbot nicht die Prostitution von Heranwachsenden verhindern, sondern diesen lediglich den legalen Rechtsrahmen entziehen. Die Diakonie Deutschland erachtet es hier als sinnvoller, niedrigschwellige, d.h. nicht verpflichtende pädagogische, sensibilisierende und präventive Angebote zu schaffen. Entsprechende Angebote speziell für junge Frauen und Männer können der Verstetigung in der Prostitution und der sexualisierten Ausbeutung vorgreifen. Weiterhin ist die verkürzte Geltungsdauer der Bescheinigung für heranwachsende junge Frauen nicht zielführend.

Diakonie Deutschland

Quellen:

[1] Diakonie Deutschland (2021), Fachberatung für Menschen in der Prostitution. Handlungsprinzipien, Herausforderungen und Leistungsangebote
https://www.diakonie.de/diakonie_de/user_upload/diakonie.de/PDFs/Publikationen/03_2021_Menschen_in_der_Prostitution_Web.pdf

[2] Stellungnahme der Diakonie Deutschland zum Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (ProstSchG-RegE) – (BR-Drucksache 156/16) anlässlich der Öffentlichen Anhörung zum Thema „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“ am 06. Juni 2016
https://www.bundestag.de/resource/blob/425140/77da029fd0979920267923b33ca8b9e5/18-13-76d_Johanna-Thie.pdf

[3] Stellungnahme der Diakonie Deutschland Stellungnahme
Zur Anhörung „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“ BMFSFJ 12.06.2014, Berlin
https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/83064/f559ee50510b129d9f50ad95e5ee85ec/anhoerung-regulierung-prostitution-stellungnahme-panel-5-data.pdf

[4] Mutterschutz für Selbstständige (2026) Bündnis Mutterschutz für Selbstständige › für starke Familien und Wirtschaft

Kornet, Nathalie (2024): Auftragsstudie der Diakonische Deutschland, Arbeitsbedingungen von Sexarbeiter:innen in ausgewählten Ländern.
https://www.diakonie.de/diakonie_de/user_upload/diakonie.de/PDFs/Publikationen/2024-09-12_Studie_Arbeitsbedingungen_Sexarbeit.pdf

BMBFSFJ (2025a) Evaluation des Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG)

BMFSFJ (2025) Gewaltschutzstrategie nach der Istanbul Konvention Strategie der Bundesregierung zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt nach der Istanbul-Konvention 2025–2030 S. 67
https://www.bmbfsfj.bund.de/resource/blob/252132/8275196915292f8ff4cb39ad7f158731/gewaltschutzstrategie-der-bundesregierung-data.pdf