WET REGULERING SEKSWERK (WRS): ERVARINGEN IN DUITSLAND MET VERPLICHTE REGISTRATIE VAN SEKSWERKERS[1]

DE PROSTITUIERTENSCHUTZGESETZ (PROSTSCHG)

In Duitsland werd in 2016 de *ProstituiertenSchutzGesetz* (ProstSchG) aangenomen. Deze verplicht sekswerkers zich te registeren, een speciale sekswerkersidentiteitsbewijs met foto en persoonsgegevens bij zich te dragen tijdens hun werk (een *Hurenausweis*, zoals Duitse sekswerkers zeggen), en jaarlijks verplichte gezondheidscounselling te ondergaan. Het is verboden zonder registratie te werken en ongeregistreerde sekswerkers kunnen niet meer in de legale bordelen werken. Doel van de registratie was o.a. de identificatie van slachtoffers van mensenhandel en het informeren van sekswerkers over hun rechten, hulpmogelijkheden en uitstapprogramma's.

Het oorspronkelijk wetsvoorstel bevatte ook een zgn. "Einsichtsfähigheit" test, het equivalent van de in de Nederlandse Wrs voorgestelde zelfredzaamheidstest, en een leeftijdsverhoging van 18 naar 21 jaar, zoals ook in de Wrs. Beide sneuvelden tijdens de behandeling, o.a. vanwege strijd met het grondwettelijk vastgelegde recht op vrije beroepskeuze.

Tegelijk voerde de ProstSchG een vergunningenstelsel in voor seksbedrijven. Net als in Nederland maakt de wet daarbij geen onderscheid tussen grootschalige bordelen en twee voor hun veiligheid samenwerkende sekswerkers in een appartement. Gemeenten kregen meer mogelijkheden om seksbedrijven te weren of te sluiten, in combinatie met bestemmingsplannen, vergelijkbaar met de nul-optie in de Wrs.

BEZWAREN UIT HET VELD

Vanuit het veld bestonden grote bezwaren. Net zoals in Nederland betoogden sekswerkers-organisaties, de hulpverlening, anti-mensenhandelorganisaties, de GGD's, de Duitse SoaAids, de Duitse Vrouwenraad en de Juristinnenbund (djb) dat in plaats van sekswerkers zichtbaarder te maken en te beschermen, verplichte registratie sekswerkers ondergronds zou drijven, hen zou afsnijden van gezondheidszorg en hulpverlening en kwetsbaarder zou maken voor mensenhandel en andere vormen van geweld en misbruik. Zij voorspelden dat een grote groep zich niet zou willen registreren uit angst voor stigmatisering en gedwongen outing, terwijl een andere groep, waaronder de meest kwetsbare sekswerkers, zich niet zou kunnen registreren omdat ze niet aan de eisen voldoen, zoals een vast adres.

Gezondheidsorganisaties waarschuwden dat de verplichte gezondheidscounselling het vertrouwen van sekswerkers in de gezondheidszorg en hulpverlening zou ondermijnen. Mensenhandel organisaties waarschuwden dat identificatie van slachtoffers niet in een eenmalig gesprek met een ambtenaar mogelijk is maar het opbouwen van een vertrouwensrelatie vereist, en dat registratie juist tegen slachtoffers gebruikt kon worden in een evt. rechtszaak: bij het registratiegesprek hadden ze immers de kans gehad hulp te vragen maar dat niet gedaan. Hoezo slachtoffer? Terwijl ongeregistreerde slachtoffers geen aangifte meer zouden durven doen uit angst zelf gestraft te worden. Juristen wezen erop dat registratie van sekswerkers onder het verbod op het verwerken van gevoelige gegevens valt en dat niet voldaan werd aan de voorwaarden voor een uitzondering, m.n. de eis dat het middel, registratie, geschikt moet zijn om het doel te bereiken, in verhouding moet staan met het doel en dat er geen minder ingrijpende middelen zijn – nog los van voldoende waarborgen

[1] Dit factsheet is gebaseerd op Marjan Wijers (2024). *Sex Worker Rights and Human Rights: A Double-Edged Sword. Rights, Resistance and Mobilisations.* Chapter 5. Doctoral thesis, University of Essex. https://repository.essex.ac.uk/38493/

voor privacy-bescherming.

Tenslotte werden de ervaringen met verplichte registratie in Wenen naar voren gebracht. Kort gezegd: registratie heeft er daar toe geleid dat het merendeel van de sekswerkers buiten het systeem werkt. Dat is prettig voor kwaadwillende klanten: niet geregistreerd zijn geeft hen een middel in handen om sekswerkers te dwingen tot onbeschermde seks of andere ongewenste diensten. Bovendien laten de gegevens van de sekswerkers-hulplijn zien dat het merendeel van de slachtoffers die hen bellen keurig geregistreerd staat. Onderzoek laat zien dat in de meeste gevallen uitbuiting plaats vindt nadat de sekswerker zich heeft geregistreerd.

WAAROM WERD DE WET TOCH AANGENOMEN

Ondanks al de breed door het veld gedragen bezwaren werd de wet toch aangenomen. Tegen elk gezond verstand in, zou je zeggen. Hoe kan dat? Daar zijn een aantal redenen voor aan te geven.

In de eerste plaats is prostitutiebeleid *morality politics*, zoals Wagenaar en Altink (2012) beargumenteren. Kenmerken daarvan zijn: sterk ideologisch gemotiveerd, gedreven door emoties en feiten-resistent. Iedereen is expert en deskundigheid is verdacht.

Ten tweede is er een sterke anti-prostitutie beweging in Duitsland die uiterst effectief op emoties en angsten inspeelt door prostitutie te framen als geweld tegen vrouwen (het gaat altijd over vrouwen, nooit over mannelijke of transsekswerkers), sekswerk en mensenhandel op een hoop te gooien, sekswerkers systematisch te diskwalificeren als slachtoffers, ongeacht wat zij zelf zeggen, en klanten voor te stellen als verkrachters. Sekswerkers die weigeren om zich als slachtoffer te identificeren worden afgedaan als uitzonderingen. Als harteloze 'happy hookers' die het alleen maar om geld te doen is en die geen oog hebben voor de slachtoffers. Of sterker nog als 'daders' die geweld tegen vrouwen in stand houden, en wier (mensen)rechten dus opgeofferd kunnen worden voor het 'grotere goed'. In wetenschappelijke termen heet dat ook wel 'affective framing'. Onderdeel daarvan was ook de (onjuiste) bewering dat sinds de erkenning van sekswerk als werk in 2002 Duitsland het 'bordeel van Europa' zou zijn geworden en mensenhandel enorm zou zijn toegenomen.

Ten derde zien we, ook in Nederland, een meer algemene verschuiving van een emancipatoir, op rechten gebaseerd perspectief, uitgaand van het recht op zelfbeschikking en de agency van sekswerkers als volwassen vrouwen en mannen en gericht op empowerment, naar een slachtoffer-beschermingsperspectief waarbij bescherming veelal neerkomt op repressie en controle met een grote hang naar het strafrecht. Die verschuiving zien we niet alleen bij sekswerk, maar breder waar het om seksuele en reproductieve rechten van vrouwen gaat.

WAT WETEN WE OVER DE EFFECTEN VAN DE WET

Er is nog geen Duitsland brede systematische evaluatie beschikbaar maar we weten inmiddels wel meer over de effecten. Dit zijn de belangrijkste bevindingen tot nu toe.

VERDWIJNING IN HET 'DUNKELVELD'

Een groot aantal sekswerkers heeft zich niet geregistreerd, maar is verdwenen in wat de Duitsers zo mooi noemen, het 'Dunkelfeld', het onzichtbare circuit. Uit onderzoek in NordRhein-Westfalen blijkt dat twee jaar na de inwerkingtreding van de Prostituiertenschutzgesetz, bijna 83% van de sekswerkers zich niet heeft geregistreerd en daarmee juist in de illegaliteit is beland, terwijl zij voorheen legaal werkten (Degenhardt, T., & Lintzen, L.M., 2019). Volgens federale cijfers zijn eind 2019 zo'n 40.400 van de naar schatting 200.000 sekswerkers geregistreerd, dat is iets meer dan 20% (Deutscher Bundestag, 2019). Eind 2022 is dat aantal gedaald tot 28.280 geregistreerde sekswerkers (Statistisches Bundesamt, 2023).

Angst voor stigmatisering en gedwongen outing maakt dat sekswerkers overstappen van het legale naar het illegale ondergrondse circuit. Vooral de meest kwetsbare groepen sekswerkers kunnen niet

aan de eisen voor registratie voldoen. Migrantensekswerkers uit landen waar sekswerk illegaal is zijn bovendien bang dat hun familie problemen krijgt met de politie in hun herkomstland. Grote groepen sekswerkers zijn uit zicht verdwenen, ook voor de vrijwillige, anonieme hulpverlening. Zij vertrouwen de hulpverlening niet meer.

TOENAME ONVEILIGHEID, DISCRIMINATIE EN STIGMA

Het is moeilijker geworden om legaal samen te werken in appartementen, sekswerkers worden gedwongen alleen te werken met grotere veiligheidsrisico's. Ongeregistreerde sekswerkers kunnen niet meer in legale bordelen werken, wat relatief veilige werkplekken zijn, en zijn overgestapt naar internet. Er is een toename van het aantal meldingen bij de hulverlening van fysiek en seksueel geweld, stalking, en klanten die weigeren te betalen onder het mom van 'je bent niet geregistreerd, je kan toch niet naar de politie gaan'.

Gesignaleerd wordt dat met zijn repressieve en bevoogdende aanpak de wet discriminatie en stigmatisering van sekswerkers versterkt. Voorschriften zoals de verplichte gezondheidscounselling gaan er vanuit dat sekswerkers niet in staat zouden zijn om voor hun eigen gezondheid te zorgen. Ze versterken een stigmatiserend beeld van de beroepsgroep en ondermijnen hun professionalisering en emancipatie.

TOEGENOMEN KWETSBAARHEID VOOR MENSENHANDEL EN UITBUITING

Meer sekswerkers werken illegaal en zijn daardoor meer kwetsbaar voor mensenhandel en uitbuiting. Door de verschuiving naar internet zijn sekswerkers meer geïsoleerd, hebben ze minder contact met collega's, zijn ze minder bereikbaar voor voorlichting, hulpverlening en peer education, en is het moeilijker voor slachtoffers om hulp te zoeken. De politie klaagt dat de aanpak van mensenhandel moeilijker is geworden. Een deel van de sekswerkers is geregistreerd onder dwang zonder zich te melden als slachtoffer wat de kans verkleint dat ze actie tegen hun handelaren durven te ondernemen. Een ander deel is niet geregistreerd en vermijdt elk contact met de hulpverlening uit angst zelf gestraft te worden vanwege illegaal werken en uit angst voor deportatie. Dit vergroot hun afhankelijkheid van handelaren en misbruikers.

Onderzoek naar de effecten op de opsporing en vervolging van mensenhandel op basis van o.a. de misdaadstatistieken van de politie laat geen toename zien van het aantal zaken na invoering van de nieuwe wet. Eerder zet de al twee decennia lang ingezette lijn van een afname van het aantal geregistreerde mensenhandelzaken door (Henning, J., Hunecke, I., & Walentowitz, G., 2021).

OPKOMST VAN NIEUWE MARKTEN EN MOGELIJKHEDEN OM SEKSWERKERS TE CHANTEREN EN UIT TE BUITEN

Sekswerkers lopen een groter gevaar om in armoede of de illegaliteit terecht te komen, hun werkplek te verliezen, of problemen met de bescherming van hun persoonlijke data te krijgen. Dit heeft nieuwe mogelijkheden voor chantage en uitbuiting geopend. Aanpassing aan de nieuwe regels leidt tot toegenomen onzekerheid en kwetsbaarheid van sekswerkers en opent nieuwe markten voor bijv. postadressen, het opzetten van websites voor sekswerkers die niet meer in de legale bordelen kunnen werken; 'security guards', en 'consultants' die aanbieden sekswerkers te helpen om aan alle nieuwe regels te voldoen.

SLUITING KLEINSCHALIGE ZELFBEPAALDE WERKVORMEN TEN GUNSTE VAN DE GROOTSCHALIGE BORDELEN

Veel kleinschalige vaak door sekswerkers zelf gerunde bordelen of appartementen waar vrouwen samenwerken voor hun veiligheid zijn gesloten. Het gaat hier om plekken waar sekswerkers graag werkten en zelf de regie over hun werk hadden. Zo mogen werkruimtes niet meer worden gebruikt als slaapkamer of woonruimte. Daardoor is het gezamenlijk gebruik van een flat door twee sekswerkers als een zelfbepaalde en veilige vorm van werken niet meer mogelijk.

TOT SLOT

De ervaringen in Duitsland laten - wederom - zien is dat criminalisering van sekswerk, in welke vorm dan ook, ten koste gaat van de veiligheid en gezondheid van sekswerkers, hun bescherming tegen misbruik, hun mogelijkheden om hulp te zoeken bij problemen, hun autonomie en hun toegang tot het recht.

SekswerkExpertise, platform positieverbetering sekswerkers
Januari 2025

Literatuur

AidshilfeNRW. (2019). *Zwei Jahre Prostituiertenschutzgesetz: Aidshilfe NRW fordert Richtungswechsel*.

BesD e.V., Hydra, & Ratschlag Prostitution Hamburg. (2019). *Written submission to CEDAW on the general discussion on trafficking in women and girls in the context of global migration (General discussion on TWGCGM)*. Retrieved from http://www.berufsverband-sexarbeit.de.

Degenhardt, T., & Lintzen, L.M. (2019). *Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes auf die Prostitutionsszene in NRW*. Dortmund (Zweite korrigierte Fassung vom 14.05.2019), Dortmund, 2019.

Deutscher Bundestag. (2019). *Evaluierung des Prostitutionsgesetzes, des Prostitutionsschutzgesetzes und des effektiven Schutzes Prostituierter. Drucksache 19/7810. Antwort der Bundesregierung der Abgeordneten Gyde Jensen, Nicole Bauer, Alexander Graf Lambsdorff, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Drucksache 19/7322*.

Henning, J., Hunecke, I., & Walentowitz, G. (2021). Das Prostituiertenschutzgesetz im Lichte der Kriminalitätsstatistik. Vom Inkrafttreten des ProstSchG bis zur Covid-19-Krise. *Monatsschrift Fur Kriminologie Und Strafrechtsreform*, *104*(4), 359–374. https://doi.org/10.1515/mks-2021-0144.

Ministerium fur Heimat Kommunales Bau und Gleichstellung des Landes. (2019). *Bericht der Landesregierung für die Sitzung des Ausschusses fur Gleichstellung und Frauen am 9 Mai 2019 zum Tagesordnungspunt: Sachstandsbericht zur Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes in NordRhein-Westfalen im Hinblick auf dat Mitfuhren der Anmeld*.

Statistisches Bundesamt. (2023). *Ende 2022 rund 28 280 Prostituierte bei Behörden angemeldet. Pressemitteilung Nr. 368 vom 15. September 2023*. Pressemitteilung Nr. 368 Vom 15. September 2023.
https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/09/PD23_368_228.html?nn=206104

Wagenaar, H., Amesberger, H., & Altink, S. (2017). *Designing Prostitution Policy Intention and Reality in Regulating the Sex Trade*. Retrieved from www.policypress.co.uk.

Wagenaar, H., & Altink, S. (2012). Prostitution as morality politics or why it is exceedingly difficult to design and sustain effective prostitution policy. *Sexuality Research and Social Policy*, *9*(3), 279–292.
https://doi.org/10.1007/s13178-012-0095-0

Wagenaar, H., Amesberger, H., & Altink, S. (2017). *Designing Prostitution Policy Intention and Reality in Regulating the Sex Trade*. Retrieved from www.policypress.co.uk