Bundesministerium
für Bildung, Familie, Senioren,
Frauen und Jugend

Abschlussbericht

Evaluation des Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen

(Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG)

bmfsfj.de

Stellungnahme der Bundesregierung zur wissenschaftlichen Evaluation des Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (ProstSchG)

I. Präambel

Das ProstSchG sieht in § 38 eine wissenschaftliche Evaluation der Auswirkungen des Gesetzes vor, die fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes beginnt und dem Deutschen Bundestag spätestens am 1. Juli 2025 vorzulegen ist. Die Bundesregierung beabsichtigt, im Lichte dieser Evaluationsergebnisse mit Unterstützung einer unabhängigen Experten-Kommission bei Bedarf nachzubessern, um den Schutz vor Menschenhandel und Zwangsprostitution zu verstärken.

In Deutschland ist Prostitution seit vielen Jahrzehnten legal, wenn sie freiwillig und von volljährigen Personen ausgeübt wird. Seit Einführung des Prostitutionsgesetzes (ProstG) im Jahr 2002 gilt sie nicht mehr als sittenwidrig. Beispielsweise können die zwischen Prostituierten und ihrer Kundschaft geschlossenen Vereinbarungen durch Gerichte überprüft werden. Außerdem können Prostituierte seit 2002 rechtswirksame Arbeitsverträge abschließen und sind damit nicht mehr aus der Sozialversicherung ausgeschlossen. Ziel des Gesetzes war es, die rechtliche Stellung und die soziale Lage von Prostituierten zu verbessern.

In den Folgejahren zeigte sich, dass die Bedingungen, unter denen Prostitution ausgeübt wird, stärker reglementiert werden müssen. Im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2013 vereinbarten die Regierungsparteien, gesetzliche Maßnahmen zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes und zur Verbesserung ordnungsbehördlicher Kontrollmöglichkeiten zu schaffen. Als Ergebnis dieser Vereinbarung wurde am 21. Oktober 2016 das Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG) erlassen. Es trat am 1. Juli 2017 in Kraft.

Ziele des Gesetzes sind, „das sexuelle Selbstbestimmungsrecht von Prostituierten zu stärken, fachgesetzliche Grundlagen zur Gewährleistung verträglicher Arbeitsbedingungen zu schaffen, gefährliche Erscheinungsformen der Prostitution zu verdrängen und Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei zu bekämpfen“.

Während das ProstG die Rechtsbeziehungen zwischen Prostituierten und Kundschaft und von Prostituierten zu ihren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern regelt, stärkt das ProstSchG vor allem die rechtliche Situation von in der Prostitution Tätigen und schafft gewerberechtliche Vorgaben für Prostitutionsbetriebe. Die Regelungen sollen zum verbesserten Schutz für Prostituierte und der Verhinderung von Zwangsprostitution und sexueller Ausbeutung als Form des Menschenhandels beitragen.

Wesentliche Kernelemente des ProstSchG sind:

- **Für in der Prostitution Tätige** die Einführung einer Anmeldepflicht und einer verbindlichen gesundheitlichen Beratung: In der Prostitution Tätige sind verpflichtet, ihre Tätigkeit bei einer Behörde anzumelden und in regelmäßigen Abständen eine gesundheitliche Beratung wahrzunehmen.

- **Für das Prostitutionsgewerbe** die Einführung einer Erlaubnispflicht: Die Erlaubnis für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes ist an die Erfüllung bestimmter Mindestanforderungen und an die persönliche Zuverlässigkeit der oder des Betreibenden gebunden. Betreiberinnen und Betreiber werden in die Verantwortung genommen und müssen bei Gesetzesverstößen mit Sanktionen rechnen.

Zur Konkretisierung der Vorschriften des ProstSchG wurden zwei Rechtsverordnungen erlassen: die Prostitutionsanmeldeverordnung (ProstAV) sowie die Prostitutions-Statistikverordnung (ProstStatV).

Die **ProstAV** dient der Ausgestaltung des Verfahrens zur Anmeldung einer Prostitutionstätigkeit. So wird beispielsweise vorgeschrieben, dass die Anmeldebehörden einheitliche Vordrucke zur Ausstellung der Anmeldebescheinigung verwenden sollen. Außerdem werden dort Fragen zur Übermittlung der Anmeldedaten konkret und verbindlich geregelt. Die **ProstStatV** trifft nähere Regelungen für die Führung einer Bundesstatistik. Mit dieser werden ausschließlich anonymisierte Daten aus dem behördlichen Anmelde- und Erlaubnisverfahren erhoben und ausgewertet.

Die Bundesländer führen das ProstSchG in eigener Verantwortung gemäß Artikel 84 Grundgesetz aus und entscheiden, welche Behörden für die Anmeldung und die gesundheitliche Beratung von Prostituierten sowie für die Erteilung der Erlaubnis für Prostitutionsgewerbe zuständig sind.

II. Wissenschaftliche Evaluation

Zur Umsetzung dieses gesetzlichen Auftrags hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend einen wissenschaftlichen Sachverständigen beauftragt. Hierfür führte es im August 2021 ein EU-weites Vergabeverfahren durch. Im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag wurde am 5. April 2022 dem Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) der Zuschlag erteilt. Die Evaluation begann fristgerecht am 1. Juli 2022.

Als rückblickende Erfolgskontrolle einer in Kraft getretenen Rechtsvorschrift handelt es sich bei der Evaluation um eine sogenannte retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung. Sie berücksichtigt neben beabsichtigten auch unbeabsichtigte Gesetzesfolgen sowie die Einbeziehung der Erfahrungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene und dient dazu, die Zielerreichung des Gesetzes zu untersuchen und (Prüf-)Empfehlungen für gegebenenfalls notwendige Anpassungen zu formulieren.

Der Auftrag an das KFN lautete entsprechend der gesetzlichen Vorgabe des § 38 ProstSchG, die Auswirkungen dieses Gesetzes wissenschaftlich fundiert und unter Berücksichtigung der Anwendungspraxis zu untersuchen. Die Untersuchung umfasste dabei insbesondere, ob und inwieweit das Gesetz seine Ziele – wie die Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung und den Schutz der Prostituierten vor Zwang und sexueller Ausbeutung – erreicht hat. Die Untersuchung kann keine valide Aussage darüber treffen, ob Prostitution insgesamt in Deutschland zu- oder abgenommen hat und wie sich Prostitution, Zwangsprostitution und damit verbundene organisierte Kriminalität in Deutschland und im Vergleich in den europäischen Nachbarländern entwickelt haben.

Angesichts der sozialwissenschaftlich schwer erfassbaren Zielgruppen nutzte das Forschungsteam eine Vielzahl von Rekrutierungswegen, um eine möglichst große Zahl an Prostituierten zur Teilnahme an der Befragung zu gewinnen, um ein möglichst breites Spektrum der Prostitution abzudecken. Insgesamt nahmen 2.350 Prostituierte teil. Zudem wurden circa 800 Behördenmitarbeitende, 3.400 Kundinnen und Kunden und 280 Prostitutionsgewerbetreibende einbezogen. Damit wurden mit der Evaluation eine deutlich größere Zahl von Befragten und ein erheblich breiteres Spektrum der Prostitution erreicht als in anderen Untersuchungen zur Prostitution in Deutschland zuvor. Die Studie liefert insgesamt tiefgehende Einblicke in schwer erfassbare Zielgruppen. Die Ergebnisse sind für die untersuchten Gruppen aussagekräftig.

Mit dem anliegenden Bericht werden die Ergebnisse der Evaluationsstudie vorgestellt. Am Anfang steht eine Einführung zum Bedarf und Hintergrund der Evaluation (Teil I), es folgt ein Überblick zum Forschungsstand (Teil II). Hiernach werden Anlagen und Methoden der Untersuchung beschrieben (Teil III). Daran schließen eine Analyse der Medienberichterstattung zum ProstSchG und eine Auswertung von Daten aus der Bundesstatistik zu diesem Gesetz (§ 35 ProstSchG) an (Teil IV). Sodann folgt der Hauptteil, die Darstellung der Ergebnisse aus den eigenen qualitativen und quantitativen Erhebungen (Teil V). Der Bericht mündet in einer zusammenfassenden Gesamtbewertung und Änderungsanregungen (Teil VI).

Insgesamt zeigt der Bericht sowohl die Stärken als auch die Schwächen des ProstSchG auf und liefert konkrete (Prüf-)Empfehlungen, um Prostituierte (noch) besser schützen zu können. Die Erkenntnisse, Empfehlungen und Prüfempfehlungen der wissenschaftlichen Evaluation können als eine datenbasierte Grundlage für die weitere politische Diskussion des Themas „Prostitution in Deutschland“ dienen, eine inhaltliche Bewertung der Ergebnisse und Empfehlungen der Evaluation durch die Bundesregierung ist damit jedoch nicht verbunden.

Die Ergebnisse können mit herangezogen werden, um über mögliche Veränderungen bei der Anwendung des Gesetzes oder über mögliche Gesetzesänderungen im Bereich der Prostitution entscheiden zu können. In diesem Prozess können jedoch auch Gesichtspunkte berücksichtigt werden, die über die Evaluation hinausgehen.

KRIMINOLOGISCHES FORSCHUNGSINSTITUT NIEDERSACHSEN E. V.

Abschlussbericht

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

Tillmann Bartsch
Robert Küster
Laura Treskow
Isabel Henningsmeier
Joachim Renzikowski

2025

Im Auftrag vom

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V.

Hannover, April 2025

Danksagung

Empirische Studien können in aller Regel nicht ohne die Hilfe zahlreicher Personen durchgeführt werden. Das gilt auch und gerade für die hier vorgelegte „Evaluation des Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG)“. An dieser Stelle gilt es daher, Dank auszusprechen. Zuvorderst danken wir allen Studienteilnehmenden herzlich. Ohne die vielseitigen, einzigartigen Einblicke, die sie uns in ihren Lebens- und Berufsalltag gewährt haben, und ohne deren Bewertungen des Gesetzes wäre diese Evaluation nicht möglich gewesen. Ebenso gilt unser Dank den Teilnehmenden der Validierungsworkshops, die mit ihren wertvollen Rückmeldungen zur Einordnung der Ergebnisse beigetragen haben. In gleicher Weise danken wir den zahlreichen Multiplikator*innen und Unterstützer*innen, die bei der Gewinnung von Studienteilnehmenden geholfen haben. Sie waren für die Studie ebenso wichtig wie die Teilnehmenden selbst.

Zudem gilt unser Dank dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und dabei der Abteilungsleitung für Gleichstellung, Frau Dr. Petra Follmar-Otto, der Leiterin der Unterabteilung 40, Frau Dr. Birgit Schweikert, der Leiterin des Referats 402, Frau Dr. Iris Alice Muth, und den Referentinnen Frau Kirsten Marlinghaus und Frau Vera Kortfunke. Darüber hinaus möchten wir uns auch bei Frau Melina Gorges und Frau Dagmara Turczynska bedanken. Im Laufe des Projekts hat sich eine überaus vertrauensvolle und von wechselseitiger Wertschätzung geprägte Zusammenarbeit entwickelt. Hierfür sind wir dankbar.

Unser besonderer Dank gilt außerdem der Datenschutzbeauftragten des BMFSFJ sowie der Ethikkommission der Universität Halle-Wittenberg für ihre wertvolle Begleitung dieses Forschungsvorhabens. Zudem sind wir der Dirk Rossmann GmbH zu großem Dank verpflichtet. Deren Geschäftsführer, Herr Raoul Roßmann, hat uns durch eine überaus großzügige Spende die Vergabe von Einkaufsgutscheinen an die Teilnehmer*innen der Prostituiertenbefragung ermöglicht.

Herrn Professor Dr. Dr. Hauke Brettel (Lehrstuhl für Kriminologie, Strafrecht und Medizinrecht, einschließlich Jugendstraf- und Strafvollzugsrecht der Johannes Gutenberg Universität in Mainz), Frau Professorin Dr. Elke Gurlit (Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Rechtsvergleichung, Europarecht der Johannes Gutenberg Universität in Mainz) sowie Herrn Niklas Spahr (wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Rechtsvergleichung, Europarecht) danken wir für die Gutachter*innentätigkeit und den ständigen, überaus gewinnbringenden Austausch zu Fragen des ProstSchG. Einen besonderen Dank richten wir an die Kolleg*innen im KFN, ohne deren engagierte und zuverlässige Arbeit ein Projekt dieser Größenordnung innerhalb der vorgegebenen Zeit nicht zu bewältigen gewesen wäre. Namentlich sind wir zunächst Frau Alexandra Abager, Frau Scarlett Sznur und Frau Sarah Lenck sowie unserem Rechtsreferendar Herrn Sven dos Santos Lopes für deren tatkräftige Unterstützung sehr verbunden. Dank sprechen wir überdies Herrn Arne Dreißigacker für die Unterstützung bei der Erstellung von Grafiken und bei technischen Fragen aus. Frau Birgit Bergmann danken wir sehr für die Unterstützung bei der Transkription der Interviews und Gruppenformate. Eine reibungslose Projektmittelverwaltung wäre ohne Frau Renate Waldhof und Frau Melanie Pfeffer undenkbar. Für deren Hilfe im Rahmen der Evaluation sind wir äußerst dankbar.

Zum Gelingen eines Projekts tragen auch zahlreiche informelle Gespräche auf Tagungen und Konferenzen, weiterführende Informationen zum ProstSchG und zum Alltag von Prostituierten sowie Unterstützung und Feedback aus der wissenschaftlichen Community bei. Für diese wertvolle Unterstützung, die wir von einer Vielzahl von Menschen und Institutionen erhalten haben, sind wir dankbar. Stellvertretend wollen wir in diesem Zusammenhang Frau Dr. Katrin Baumhauer und Herrn Fabio Casagrande danken, die uns an entscheidenden Stellen des Projekts mit couragiert-kritischen, überaus wertvollen Hinweisen sehr geholfen haben.

Hannover/Halle an der Saale, im April 2025

Tillmann Bartsch, Robert Küster, Laura Treskow, Isabel Henningsmeier und Joachim Renzikowski

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt (EU)
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AP	Arbeitspaket
ApuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
arithm.	arithmetisches
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
ASOG Berlin	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung des Landes Berlin
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
Aufl.	Auflage
AV	Analverkehr
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayPAG	Bayerisches Polizeiaufgabengesetz
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BB	Brandenburg
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BE	Berlin
BesD	Bundesverband erotische und sexuelle Dienstleistungen e.V.
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Bundeskriminalamtsgesetz
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMJV	Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz

Brandenburg a. d. H.	Brandenburg an der Havel
BR-Drs.	Drucksache des Bundesrates
BSD	Bundesverband Sexuelle Dienstleistungen e.V.
bspw.	beispielsweise
BT.-Drs.	Drucksache des Bundestages
bufaS	Bündnis der Fachberatungsstellen für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter e.V.
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
bzgl.	bezüglich
BZRG	Bundeszentralregistergesetz
bzw.	beziehungsweise
CDU/CSU	Christlich Demokratische Union/Christlich-Soziale Union
CEDAW	Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau
CETS	Council of Europe Treaty Series
D	Deutschland
d. h.	das heißt
ders.	derselbe
DEVAW	Resolution über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen
dies.	dieselbe
djb	Deutscher Juristinnenbund
dpa	Deutsche Presse-Agentur
DSGVO	Datenschutz-Grundverordnung
E	Entwurf
e.V.	eingetragener Verein
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuCLR	European Criminal Law Review
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift

evtl.	eventuell
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FPPK	Forensische Psychiatrie, Psychologie, Kriminologie
Frankfurt a. M.	Frankfurt am Main
FU Berlin	Freie Universität Berlin
GA	Goltdammer's Archiv für Strafrecht
GastG	Gaststättengesetz
GBl.	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRETA	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
GREVIO	Expertengruppe des Europarats für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt
h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
Hervorh.	Hervorhebung
HH	Hansestadt Hamburg
hpts.	hauptsächlich
HRRS	HRR-Strafrecht.de
Hrsg.	Herausgeber*innen
HS	Halbsatz
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
HZ	Hauptziel
i. d. R.	in der Regel
i. E.	im Ergebnis
inkl.	inklusive
insbes.	insbesondere
i.S.e	im Sinne einer/eines
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weiteren Sinne
JZ	Juristenzeitung

KFN	Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V.
KG	Kammergericht Berlin
KI	Konfidenzintervall
KJ	Kritische Justiz
KriPoZ	Kriminalpolitische Zeitschrift
krit.	kritisch
lit.	litera
LKA	Landeskriminalamt
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
M	Mittelwert
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
M1–M5	Module 1 bis 5
Ma	Maßnahme
max/max.	maximal
M_{Diff}	Mittelwertdifferenz
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
Min	Minuten
min	minimal
MV	Mecklenburg-Vorpommern
N	Gesamtstichprobengröße
n	Teilstichprobengröße
n. F.	neue Fassung
NGO	Nichtregierungsorganisation
NI	Niedersachsen
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NK	Neue Kriminalpolitik
No.	Nummer (Number)
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NPOG	Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsgesetz
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR	Neue Zeitschrift für Strafrecht – Rechtsprechungsreport
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW/NRW	Nordrhein-Westfalen
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
ÖGD	Öffentlicher Gesundheitsdienst
OV	Oralverkehr
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten

Oz	Oberziel
ProstG	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten
ProstSchG	Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen
RefE	Referentenentwurf
Resp.	respektive
RG	Reichsgericht
rGF	retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung
RGSt	amtliche Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Satz/Siehe
s.	siehe
s. a.	siehe auch
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
scil.	scilicet
SD	Standardabweichung
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
sog.	sogenannte
ST	Sachsen-Anhalt
StB	Der Steuerberater
Std.	Stunden
StGB	Strafgesetzbuch
STI	sexuell übertragbare Infektionen
StPO	Strafprozessordnung
StV	Strafverteidiger
TH	Thüringen
THPAG	Thüringisches Polizeiaufgabengesetz
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
u. v. m.	und vieles mehr
UEGD	Unternehmerverband Erotikgewerbe Deutschland e.V.
UN	United Nations
UN Doc.	Dokument der Vereinten Nationen

UN-BRK	Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behinderten-rechtskonvention)
usw.	und so weiter
Uz	Unterziel
VereinsG	Vereinsgesetz
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VV	Vaginalverkehr
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaffG	Waffengesetz
z. B.	zum Beispiel
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht
zit.	zitiert
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
zust.	zustimmend

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis III

Inhaltsverzeichnis IX

Abbildungsverzeichnis XXVII

Interviewausschnitte XLI

Tabellenverzeichnis XLIII

Vertiefungsverzeichnis XLVII

Teil 1 Einführung 1

Kapitel 1 Warum das Prostituiertenschutzgesetz evaluiert werden muss 2

A. Prostitution als Grundrechtsverletzung? 2

I. Verletzung der Menschenwürde 2

1. Prostitution als Verletzung der Menschenwürde 2

2. Die Entwicklung der Rspr. zur Menschenwürde 5

II. Prostitution als Verletzung des Gleichheitssatzes 8

III. Fazit 9

B. Verletzung von Völker- oder Europarecht durch eine Legalisierung der (freiwilligen) Prostitution 9

I. Völkerrecht 9

1. Internationale Konvention zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Prostitution anderer vom 02.12.1949 9

2. Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) vom 18.12.1979 10

3. Resolution über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen (DEVAW) vom 20.12.1993 11

4. Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime („Palermo-Protokoll“) vom 15.11.2000 11

5. Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16.05.2005 12

6. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 11.05.2011 13

7. Rspr. des EGMR 14

II. Europarecht 16

1. Rahmenbeschluss des Europäischen Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 19.07.2002 ... 16
2. Richtlinie (RL) 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer vom 05.04.2011 ... 16
3. Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer ... 17
4. Entschließungen des Europäischen Parlaments ... 17
5. Das Urteil des EGMR vom 20.11.2001 – RZ. C-268/99 ... 18

C. Fazit ... 18

Kapitel 2 Das ProstSchG: Hintergrund und Kritik ... 21

Teil 2 Forschungsstand zum ProstSchG und zu damit verbundenen Themen im Kontext der Prostitution ... 26

A. Studien zu Prostitution und Prostitutionsgesetzgebung in Deutschland ... 27
I. Studien zur Lebenssituation von in der Prostitution Tätigen ... 27
II. Studien zur gesundheitlichen Situation von Prostituierten ... 27
III. Studien zu Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ... 29
IV. Studien zu Kund*innen ... 31
V. Studien zur Prostitutionsgesetzgebung in Deutschland ... 31

B. Erkenntnisse zu Umfang und Situation der Prostitution in Deutschland ... 33
I. Umfang der Prostitution ... 33
II. Zahl der Prostituierten ... 33
III. Zahl der Prostitutionskund*innen ... 35
IV. Umfang des mit Prostitution erzielten Umsatzes ... 35

C. Situation von Prostituierten in Deutschland ... 35
I. Lebens- und Arbeitssituation ... 35
II. Gesundheit ... 36
III. Gewalt und Kriminalitätserleben ... 39
1. Gewalt ... 39
2. Menschenhandel & Ausbeutung ... 39
IV. Erkenntnisse zur Teilgruppe der männlichen Prostituierten ... 41

D. Kund*innen ... 42

E. Erkenntnisse zur Regulierung der Prostitution in Deutschland ... 43
I. Erkenntnisse zum ProstSchG ... 43
1. Erkenntnisse mit Bezug auf das Bundesgebiet ... 43
2. Regionale Erkenntnisse ... 44
II. Studien zu weiteren prostitutionsbezogenen Regelungen ... 45

F. Erkenntnisse zu den Auswirkungen der Coronapandemie ... 45

G. Zusammenfassung Erkenntnisse Forschungsstand ... 46

Teil 3 Gegenstand und methodisches Design der Studie ... 48

Kapitel 1 Evaluationskriterien ... 49

A. Evaluationsauftrag ... 49

B. Evaluationskriterien ... 49

I. Akzeptanz ... 49

II. Praktikabilität ... 49

III. Zielerreichungsgrad ... 49

IV. Nicht intendierte Nebenwirkungen ... 50

V. Zur (fehlenden) Trennschärfe der Evaluationskriterien ... 52

C. Entwicklung eines Wirkungsmodells – Verbindung von Zielen und Maßnahmen des ProstSchG ... 52

I. Oberziele und Hauptziele des ProstSchG ... 53

1. Oberziele ... 53

2. Hauptziele ... 54

a. Schlüsselrolle der sexuellen Selbstbestimmung ... 54

b. Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Schutz der Gesundheit von Prostituierten ... 57

c. Unklarheit über das Ziel Verbesserung der „Rechtssicherheit für die legale Ausübung der Prostitution“ ... 57

d. Weiteres ... 58

e. Zusammenfassung ... 58

II. Unterziele und Maßnahmen des ProstSchG ... 59

1. Einführung ... 59

2. Säule I: mit dem Anmeldeverfahren verbundene Unterziele ... 60

3. Säule II: mit der Kondompflicht verbundene Unterziele ... 64

4. Säule III: mit dem Erlaubnisverfahren (inkl. Pflichten von Prostitutionsgewerbetreibenden) verbundene Unterziele ... 65

5. Säule IV: Überwachungsverfahren ... 67

III. Zusammenfassung ... 67

Kapitel 2 Methodik ... 72

A. Einführung ... 72

B. Beschreibung der einzelnen Module und Arbeitspakete ... 74

I. M1 – systematische Sichtung von Literatur, Rspr. und ausgewählten Medien ... 74

II. M2 – Auswertung und Analyse der Bundesstatistik zum ProstSchG ... 74

III. M3 – Erhebung, Auswertung und Analyse grundlegender Daten zu Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen des ProstSchG ... 74

1. Überblick ... 74

2. Vorträge und Projektvorstellungen – Grundakquise ... 75

3. Zu den einzelnen APs in M3 76
a. AP5: qualitative Expert*inneninterviews 76
aa. Befragungssample und Befragungsinhalte 76
(1) Interviews mit Prostituierten 77
(2) Interviews mit Mitarbeiter*innen von ProstSchG-Behörden 77
(3) Interviews mit Prostitutionsgewerbetreibenden 77
(4) Interviews mit Mitarbeitenden von Fachberatungsstellen 78
(5) Interviews mit Polizeibeamt*innen 78
(6) Interviews mit Rechtsanwält*innen 78
(7) Interviews mit Fachärzt*innen 78
bb. Durchführung und Dauer der Interviews 78
b. AP6: Fokusgruppen und Gruppendiskussionen 81
aa. Zusammensetzung des Samples 81
bb. Durchführung und Dauer der Gruppenformate 82
b. AP7: Behördenbegehung 84
c. AP8: Online-Befragung von Behörden 86
d. AP9: Online-Befragung von Prostituierten 90
aa. Allgemeine Themen der Befragung 90
bb. Rekrutierung von Teilnehmer*innen, Vorbereitung der Befragung, Themen der Befragung bei einzelnen Befragtengruppen 91
cc. Durchführung der Befragung, Rückläufe 93
e. AP10.1: Online-Befragung Kund*innen 96
f. AP10.2: Online-Befragung Gewerbetreibende 97
g. Technische Umsetzung und Auswertungsmethoden der Online-Befragungen 99
IV. M4 – rechtsdogmatische Analysen zu Wechselwirkungen und Überschneidungen des ProstSchG mit Vorschriften des Strafrechts 100
V. M5 – Zusammenführung aller gewonnenen Erkenntnisse aus den verschiedenen Arbeitspaketen 100
C. Zusammenfassung Methodenkapitel 100
Kapitel 3 Stichprobenbeschreibungen 103
A. Kund*innen 103
I. Samplegröße 103
II. Geschlechtsidentität(en) 103
III. Alter 103
IV. Staatsangehörigkeit(en) und Muttersprache(n) 104
V. Höchster Bildungsabschluss 105
VI. Einkommensverteilung (Nettoeinkommen) 105
VII. Beruflicher Sektor 105

VIII. Beziehungsstatus 107
IX. Eigene Tätigkeit in der Prostitution 107
X. Erstmalige Inanspruchnahme einer sexuellen Dienstleitung 107
XI. Ort der Suche nach einer sexuellen Dienstleistung 108
XII. Häufigkeit der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen, Einordnung als Stammkund*in, Örtlichkeit der letztmaligen Inanspruchnahme einer sexuellen Dienstleistung 109
B. Prostitutionsgewerbetreibende 110
I. Samplegröße 110
II. Geschlechtsidentität(en) 110
III. Alter 110
IV. Staatsangehörigkeit(en) und Muttersprache(n) 110
V. Höchster Bildungsabschluss 111
VI. Dauer der Tätigkeit als Prostitutionsgewerbetreibende*r 112
VII. Gewerbeformen 113
1. Prostitutionsstätten 113
2. Prostitutionsvermittlungen 113
3. Prostitutionsfahrzeuge 113
4. Prostitutionsveranstaltungen 113
VIII. Beziehungsstatus 114
IX. Eigene Tätigkeit in der Prostitution 114
X. Weitere, neben dem Prostitutionsgewerbe geführte Gewerbebetriebe 114
C. Behördenmitarbeitende (Behördenleitungen und Sachbearbeitung) 114
I. Samplegröße 115
II. Ressortzuordnung der Behörden/Zuständigkeit in den Behörden 115
III. Soziodemographie der Sachbearbeitung (Alter, Geschlechtsidentität[en], Bildungshintergrund, beruflicher Hintergrund, Staatsangehörigkeit[en]) 118
1. Geschlechtsidentität(en) 118
2. Bildungshintergrund 119
3. Beruflicher Hintergrund 119
D. Prostituierte 120
I. Samplegröße 120
II. Geschlechtsidentität(en) 121
III. Alter 121
IV. Staatsangehörigkeit(en) und Muttersprache(n) 122
V. Höchster Bildungsabschluss 125
VI. Beziehungsstatus 125
VII. Zur Tätigkeit in der Prostitution: Eintrittsalter, Dauer der Prostitutionstätigkeit, Relevanz des mit der Prostitution erzielten Einkommens für die Lebensführung, Treffpunkte mit Kund*innen 125

1. Eintrittsalter in die Prostitution ... 125
2. Dauer der Prostitutionstätigkeit ... 126
3. Relevanz des Einkommens aus der Prostitutionstätigkeit für die Lebensführung ... 127
4. Einkommenshöhe (brutto, monatlich) ... 127
5. Treffpunkte mit Kund*innen ... 128

E. Zusammenfassung Stichprobenbeschreibungen ... 129

Kapitel 4 Allgemeine, methodische, datenschutzbedingte und ethische Limitationen der vorliegenden Untersuchung ... 132

A. Einführung ... 132
B. Allgemeine Limitationen ... 132
I. Allgemeine Limitationen bei der Evaluation von Gesetzen ... 132
1. Kausalitätsprobleme ... 132
2. Allfällige verzögerte Wirkung von Gesetzen ... 133
3. Datenverfügbarkeit und -qualität ... 133
4. Vergleichsprobleme (fehlende Kontrollgruppen) ... 133
5. Politische und gesellschaftliche Einflussfaktoren ... 134
II. Limitationen durch Auftragsforschung ... 134
C. Methodische Limitationen ... 135
I. Repräsentativität ... 135
1. Kriterium 1: Zufallsstichprobe (Randomisierung) ... 137
2. Kriterium 2: angemessene Stichprobengröße für eine endliche Grundgesamtheit ... 137
3. Kriterium 3: Gültigkeit der Erhebung [externe Validität] ... 138
4. Kriterium 4: Vermeidung von systematischen Verzerrungen [Bias/Selektionsbias] ... 139
D. Limitationen durch Datenschutzbestimmungen ... 141
E. Ethische Limitationen ... 141
F. Zusammenfassung der Limitationen und Schlussfolgerungen zur Studiengüte ... 142
I. Zusammenfassung ... 142
II. Kursorische Schlussfolgerungen zur Studiengüte ... 143

Teil 4 Medienanalyse und Auswertung der Bundesstatistik ... 144

Kapitel 1 Medienanalyse ... 145

A. Einleitung ... 145
B. Methodik ... 145
C. Stichprobenbeschreibung ... 149
D. Ergebnisse ... 152
I. Präsenz des ProstSchG in der Presseberichterstattung ... 152

II. Perspektiven ... 152
III. Behandelte Themen ... 156
IV. Thematisierte Elemente des ProstSchG ... 159
V. Bewertung der Prostitution ... 160
E. Zusammenfassung ... 164
Kapitel 2 Analyse der Bundesstatistik ... 166
A. Einführung ... 166
B. Anmeldeverfahren ... 169
I. Stichtagserhebung ... 169
1. Entwicklung bei den gültig angemeldeten Prostituierten (2017 bis 2023) ... 169
2. Alter und Staatsangehörigkeit der gültig angemeldeten Prostituierten (2017 bis 2023) ... 170
II. Jahreserhebung ... 179
1. Entwicklung bei Neuausstellung und Verlängerungen (2018 bis 2023) ... 179
2. Neuausstellungen und Verlängerungen in Abhängigkeit vom Alter (2018 bis 2023) ... 180
3. Ablehnung der Erteilung von Anmeldebescheinigungen (2018 bis 2023) – Entwicklung ... 181
4. Ablehnung der Erteilung einer Anmeldebescheinigung nach Altersklassen und Staatsangehörigkeit (2018 bis 2023) ... 184
C. Erlaubnisverfahren ... 185
I. Stichtagserhebung ... 185
1. Entwicklung der gültigen Erlaubnisse für Prostitutionsgewerbe (2017 bis 2023) ... 185
2. Entwicklung der gültigen Erlaubnisse nach Bundesländern (2017 bis 2023) ... 186
II. Jahreserhebung ... 187
1. Erteilung bzw. Verlängerung von Erlaubnissen zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes (2018 bis 2023) ... 187
2. Versagung von Erlaubnissen zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes nach Versagungsgrund (2018 bis 2023) ... 188
3. Widerruf/Rücknahme der Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes (§ 23 ProstSchG) nach Bundesländern (2018 bis 2023) ... 189
D. Zwischenfazit ... 190

Teil 5 Empirie ... 193

Kapitel 1 Das ProstSchG in der Praxis – Akzeptanz und Praktikabilität ... 194
A. Anmeldeverfahren (inkl. gesundheitlicher Beratung) ... 194
I. Rechtliche Ausgestaltung des Anmeldeverfahrens ... 194
1. Zuständige Behörde für die Anmeldung und zur Anmeldung Verpflichtete, §§ 2, 3 ProstSchG ... 194
2. Verpflichtung zur persönlichen Anmeldung, § 3 Abs. 1 ProstSchG ... 197

3. Für die Anmeldung zu leistende Angaben und Nachweise, § 4 ProstSchG 197
4. Im Rahmen der Anmeldung durchzuführende Beratungsgespräche, §§ 7, 8, 10 ProstSchG 198
a. Gesundheitliche Beratung, § 10 ProstSchG 198
b. Informations- und Beratungsgespräch, §§ 7, 8 ProstSchG 199
5. Erteilung bzw. Nichterteilung der Anmeldebescheinigung, § 5 ProstSchG 202
6. Ausgestaltung und Geltungsbereich der Anmeldebescheinigung und der ggf. zusätzlich zu erteilenden Aliasbescheinigung 207
7. Wiederholung der Anmeldung und der gesundheitlichen Beratung 209
8. Kosten der Anmeldung 209
9. Verarbeitung der Anmeldedaten/Datenschutz, § 34 ProstSchG 210
10. Möglichkeit zur Abmeldung der Prostitutionstätigkeit 211
II. Empirische Erkenntnisse 211
1. Akzeptanz 211
a. Zahl der gesundheitlichen Beratungen und der Anmeldungen 211
b. Ablehnung der Erteilung einer Bescheinigung 215
aa. Nichterteilung der Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung 215
bb. Bescheinigung über die Anmeldung 216
c. Gründe für die Nichtteilnahme am Anmeldeverfahren 217
aa. Überblicksartige Darstellung der Gründe 217
bb. Vertiefende Betrachtung einzelner Gründe für das Unterlassen der Anmeldung 219
(1) Benachteiligungserleben und Umgang mit der Prostitutionstätigkeit 219
(2) Behördenvertrauen 222
d. Zur Aliasbescheinigung 223
e. Zum „Recht auf Vergessenwerden“ 227
aa. Das „Recht auf Vergessenwerden“ im behördlichen Kontext 227
bb. Das „Recht auf Vergessenwerden“ im Kontext von Prostitutionsgewerben 230
f. Unmöglichkeit der Anmeldung 231
g. Kosten der Anmeldung 231
h. Fehlendes Entdeckungsrisiko 232
i. Hochschwelligkeit der Anmeldung 233
j. Weitere Hinderungsgründe 233
2. Praktikabilität 235
a. Klarheit über Zuständigkeit der Behörden und die durch das Gesetz Verpflichteten 235
b. Für die Tätigkeit qualifizierte Sachbearbeitende 237

c. Handhabbarkeit des Normenprogramms – Praxis und Praxisprobleme des Anmeldeverfahrens (inklusive der gesundheitlichen Beratung) 248
aa. Bestimmung über die örtliche Zuständigkeit, § 3 Abs. 1 ProstSchG 248
bb. Erforderlichkeit von Angaben und Nachweisen, § 4 ProstSchG 248
cc. Pflicht zur persönlichen Anmeldung, § 3 Abs. 1 ProstSchG 249
dd. Verständigung von Sachbearbeitenden und anmeldepflichtigen Personen 249
ee. Dauer, Inhalte und Rahmenbedingungen der Beratungsgespräche 251
(1) Dauer 251
(2) Inhalte 252
ff. Rahmenbedingungen der Gespräche 257
gg. Kooperation der Behörden mit anderen Stellen 259
hh. Gestaltung der Bescheinigungen über die Anmeldung und gesundheitliche Beratung 260
ii. Möglichkeit der Abmeldung 261
3. Ein vertiefender Blick auf die Behördenpraxis im Bereich des Anmeldeverfahrens: Erkenntnisse aus der Behördenbegehung 262
a. Hintergrund 262
b. Ergebnisse 262
aa. Zentrale vs. dezentrale Umsetzung 262
bb. Personelle Ausstattung und beruflicher Hintergrund der Sachbearbeitenden 263
cc. Niedrigschwelligkeit des Verfahrens 264
dd. Beratungssituation 264
ee. Zusammenlegung der Beratungsgespräche im Rahmen der Anmeldung 265
4. Bewertung des Anmeldeverfahrens (inklusive der gesundheitlichen Beratung) durch Gesetzesanwender*innen und Gesetzesadressat*innen 265
III. Bewertung von Akzeptanz und Praktikabilität 271
1. Akzeptanz 271
2. Praktikabilität 275
B. Erlaubnisverfahren 279
I. Rechtlicher Rahmen 279
1. Zuständige Behörde für die Erlaubniserteilung und zur Teilnahme am Erlaubnisverfahren Verpflichtete 279
2. Im Erlaubnisverfahren vorzunehmende Prüfungen 281
a. Personenbezogene Prüfungen 281
b. Betriebsbezogene Prüfungen 284
aa. Das Betriebskonzept 285
bb. Verpflichtungen von Prostitutionsgewerbetreibenden nach dem ProstSchG 285

(1) Pflichten von Betreiber*innen nach dem dritten Abschnitt des ProstSchG, insbesondere Einhaltung von Mindestanforderungen 285
(2) Pflichten von Betreiber*innen nach dem vierten Abschnitt des ProstSchG 289
3. Erteilung und Versagung der Erlaubnis 291
a. Personenbezogene Versagungsgründe 292
b. Betriebsbezogene Versagungsgründe 292
4. Erlöschen, Rücknahme und Widerruf der Erlaubnis 293
II. Empirische Erkenntnisse 293
1. Akzeptanz 293
a. Zahl der Erlaubnisverfahren 293
b. Mögliche Gründe für die Nichtteilnahme am Erlaubnisverfahren 298
aa. Kein Hinderungsgrund: Möglichkeiten der Information über das Verfahren 298
bb. Kein Hinderungsgrund: Möglichkeiten der Antragseinreichung 300
cc. Möglicher Hinderungsgrund: erheblicher (bürokratischer) Aufwand – insbesondere für Kleinstbetriebe 301
dd. Möglicher Hinderungsgrund: Teils langwierige und mit erheblichen Kosten verbundene Erlaubnisverfahren 303
ee. Mögliche weitere Gründe 307
c. Umsetzbarkeit der Betreiber*innenpflichten in der Praxis 309
2. Praktikabilität 314
a. Klarheit über Zuständigkeit der Behörden und die durch das Gesetz Verpflichteten 314
b. Für die Tätigkeit qualifizierte Sachbearbeitende 317
c. Handhabbarkeit des Normenprogramms – Praxis und Praxisprobleme des Erlaubnisverfahrens 326
aa. Antragstellung 326
bb. Personenbezogene Prüfung: die Zuverlässigkeitsprüfung 328
(1) Informationsbezug 329
(a) Allgemein 329
(b) Speziell zu potenziell strafrechtlich relevanten Sachverhalten 331
(2) Bewertung der Möglichkeiten zur Verneinung der Zuverlässigkeit durch Sachbearbeitende im Erlaubnisverfahren, Verbesserungsvorschläge 333
(a) Zur möglicherweise fehlenden Pflicht in § 25 Abs. 2 ProstSchG 334
(b) Zu der Forderung nach einer Erweiterung der Zeitspanne zur Berücksichtigung rechtskräftiger Verurteilungen (§ 15 Abs. 1 S. 1 ProstSchG) 334

(c) Zu der Forderung nach Einführung der Möglichkeit zu einer Abfrage beim Verfassungsschutz 334
(d) Zu möglicherweise unzureichenden Möglichkeiten der Verneinung der Zuverlässigkeit in sonstigen Fällen 335
cc. Betriebsbezogene Prüfung 337
(1) Betriebskonzept – erforderliche Angaben und behördliche Überprüfung 337
(2) Das mit der Aufstellung eines Betriebskonzepts verfolgte Schutzanliegen – Bewertung durch Sachbearbeitende in Behörden und Gewerbetreibende 341
(3) (Weitere) Probleme bei der Prüfung betriebsbezogener Pflichten 341
(a) Handhabung unbestimmter Rechtsbegriffe 341
(b) Überschneidung mit anderen Rechtsgebieten 341
(c) Mögliche Unterregulierung von Prostitutionsvermittlungen 343
III. Bewertung von Akzeptanz und Praktikabilität 344
1. Akzeptanz 344
2. Praktikabilität 347
C. Überwachungsverfahren 350
I. Rechtlicher Rahmen 350
II. Empirische Erkenntnisse 353
1. Praktikabilität 354
a. Klarheit über die zuständigen Behörden und die Überwachungsadressat*innen 354
b. Für die Tätigkeit qualifizierte Sachbearbeitende 356
c. Handhabbarkeit des Normenprogramms – Praxis und Praxisprobleme des Überwachungsverfahrens 363
aa. Überwachungstätigkeit und OWiG-Verfahren 363
(1) Überwachung erlaubter/angezeigter Prostitutionsgewerbe durch ProstSchG-Behörden 363
(2) Überwachung nichterlaubter/nichtangezeigter Prostitutionsgewerbe durch ProstSchG-Behörden 365
(3) Häufigkeit des Kontrollerlebens laut Angaben von Gewerbetreibenden, Prostituierten und Kund*innen 368
(a) Gewerbetreibende 368
(b) Prostituierte 370
(c) Kund*innen 371
(4) Zahl und Verlauf eingeleiteter Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen Prostitutionsgewerbetreibende, Prostituierte und Kund*innen 371
(a) OWiG-Verfahren gegen Prostitutionsgewerbetreibende 371

(b) OWiG-Verfahren gegen Prostituierte ... 373
(c) OWiG-Verfahren gegen Kund*innen ... 374
bb. Durchführung der Überwachung ... 375
(1) Überwachungszeitpunkt ... 375
(2) Überwachungsgegenstände ... 376
(3) Gemeinsame Kontrolltätigkeit mit anderen Behörden ... 381
(4) Bewertung durch Sachbearbeitende – Verbesserungsvorschläge ... 384
(a) Zu der Forderung nach einer Normierung digitaler Überwachungsmöglichkeiten ... 386
(b) Zu Unklarheiten hinsichtlich des Inhalts und der Reichweite von Personenkontrollen ... 386
(c) Zu der Forderung nach Aufnahme einer eigenen Schließungsbefugnis in das ProstSchG ... 386
(d) Zu der Forderung nach Einführung einer Befugnis zur Durchsuchung von Prostitutionsgewerben ohne Richtervorbehalt und zur Mitnahme von Unterlagen ... 387
(e) Zu der Forderung nach der Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Durchführung von Scheinfreier*inneneinsätzen ... 388
(f) Zur Ausdehnung der OWiG-Tatbestände ... 388
(g) Zu der Nennung der für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räume in § 29 Abs. 2 ProstSchG ... 389
(h) Zu weiteren angesprochenen Punkten ... 389
2. Akzeptanz – Bewertung der Überwachungen nach dem ProstSchG ... 389
a. Allgemeine Bewertung der behördlichen Überwachungstätigkeit ... 389
b. Bewertung der letzten Kontrolle ... 392
aa. Gewerbetreibende ... 392
bb. Prostituierte und Kund*innen ... 393
III. Bewertung von Praktikabilität und Akzeptanz ... 394
1. Praktikabilität ... 394
2. Akzeptanz ... 396
Kapitel 2 Zielerreichungsgrad ... 398
A. Einführung ... 398
B. Stärkung und Schutz der sexuellen Selbstbestimmung ... 399
I. Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung (Hz1) ... 400
1. Vermittlung von Kenntnissen über Rechte und Pflichten durch das Informations- und Beratungsgespräch (Uz1.1 zu Hz1, zu erreichen durch Ma1) ... 400
a. Praxis und Praxisprobleme ... 400
b. Einschätzungen zur Wirksamkeit ... 400

c. Rechtskenntnis bei Prostituierten 403
2. Vermittlung von Kenntnissen über die Möglichkeiten, Beratung und Unterstützung in schwierigen Lebenslagen zu erhalten (Uz1.2 zu Hz1 durch Ma1) 406
a. Praxis und Praxisprobleme 406
b. Einschätzungen zur Wirksamkeit 406
c. Kenntnis von Hilfs- und Beratungsangeboten bei Prostituierten 407
3. Schaffung der Voraussetzungen zur Erteilung einer informierten Einwilligung (Uz1.3 zu Hz1 durch Ma1) 409
4. Unterbindung von Weisungen und sonstigen Vorgaben von Prostitutionsgewerbetreibenden gegenüber Prostituierten durch betriebsbezogene Prüfungen im Erlaubnisverfahren und ggf. die Versagung der Erlaubnis (Uz1.4 zu Hz1 durch Ma5 und 6) 409
a. Praxis und Praxisprobleme 409
b. Angaben von Prostitutionsgewerbetreibenden zur Einhaltung des Verbots der Erteilung von Weisungen 410
II. Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (Hz2) 412
1. Bekämpfung von prostitutionsspezifischer Kriminalität (Hz2a) 412
a. Vermeidung der Opferwerdung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität (Uz2a1) durch das Informations- und Beratungsgespräch (Ma1) und die gesundheitliche Beratung (Ma2) 412
aa. Praxis und Praxisprobleme 413
(1) Entwicklung einer Praxis im Anmeldeverfahren: Umgang mit dem unbestimmten Rechtsbegriff „tatsächliche Anhaltspunkte“ 413
(2) Entwicklung einer Praxis in der gesundheitlichen Beratung: Schaffung einer Gelegenheit („Möglichkeitsraum“) zur Offenbarung einer Zwangs- oder Notlage 420
(3) Möglichkeit des Erkennens prostitutionsspezifischer Kriminalität 422
(4) Reaktionsmöglichkeiten bei prostitutionsspezifischer Kriminalität 425
bb. Einschätzung zur Wirksamkeit der Anmeldepflicht 433
cc. Häufigkeit der Versagung einer Anmeldebescheinigung 434
b. Unterbindung der Prostitutionstätigkeit bei erkennbar von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffenen Personen in Prostitutionsgewerben (Uz2a3) durch Normierung einer entsprechenden Betreiber*innenpflicht (Ma7) 439
aa. Kriterien für das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität aus Sicht der Betreiber*innen 439
bb. Möglichkeit des Erkennens prostitutionsspezifischer Kriminalität 440
cc. Reaktionsmöglichkeiten bei prostitutionsspezifischer Kriminalität 443
dd. Häufigkeit der Untersagung einer Prostitutionstätigkeit bei erkennbar von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffenen Personen 443
c. Ausschluss von Personen, die ihrer Verantwortung für die Rechtsgüter von Prostituierten voraussichtlich nicht gerecht werden (unzuverlässige

Personen), von der Leitung eines Prostitutionsgewerbes durch eine behördliche Zuverlässigkeitsprüfung (Uz2a2 zu Hz2a durch Ma4) 445
d. Uz2b1 zu Hz2b durch Ma5 und Ma6: Unterbindung problematischer Geschäftsmodelle im Bereich der Prostitutionsgewerbe 445
III. Sexuelle Selbstbestimmung der befragten Prostituierten unter Geltung des ProstSchG 447
1. Aufnahme und Fortführung der Tätigkeit als Prostituierte*r (Ebenen 1 und 2) 447
a. Aufnahme der Tätigkeit 447
b. Fortführung der Prostitution 453
2. Selbstbestimmung bei den einzelnen prostitutiven Akten (Ebenen 3 und 4) 459
IV. Bewertung des Zielerreichungsgrades 462
1. Ergebnis zu Uz1.1. zu Hz1, zu erreichen durch Ma1: Vermittlung von Kenntnissen über Rechte und Pflichten durch das Informations- und Beratungsgespräch 462
2. Ergebnis zu Uz1.2 zu Hz1, zu erreichen durch Ma1: Vermittlung von Kenntnissen über die Möglichkeiten, Beratung und Unterstützung in schwierigen Lebenslagen zu erhalten 462
3. Ergebnis zu Uz1.3 zu Hz1 durch Ma1: Schaffung der Voraussetzungen zur Erteilung einer informierten Einwilligung 462
4. Ergebnis zu Uz1.4 zu Hz1 durch Ma5 und Ma6: Unterbindung von Weisungen und sonstigen Vorgaben von Prostitutionsgewerbetreibenden gegenüber Prostituierten durch betriebsbezogene Prüfungen im Erlaubnisverfahren und ggf. die Versagung der Erlaubnis 463
5. Ergebnis zu Uz2a1 zu Hz2, zu erreichen durch Ma1 und Ma2: Vermeidung der Opferwerdung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität durch das Informations- und Beratungsgespräch und die gesundheitliche Beratung 463
6. Ergebnis zu Uz2a2 zu Hz2a, zu erreichen durch Ma4: Ausschluss von Personen, die ihrer Verantwortung für die Rechtsgüter von Prostituierten voraussichtlich nicht gerecht werden (unzuverlässige Personen), von der Leitung eines Prostitutionsgewerbes durch eine behördliche Zuverlässigkeitsprüfung 465
7. Ergebnis zu Uz2a3 zu Hz2a durch Ma7: Unterbindung der Prostitutionstätigkeit bei erkennbar von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffenen Personen in Prostitutionsgewerben durch Normierung einer entsprechenden Betreiber*innenpflicht (Ma7) 465
8. Ergebnis zu Uz2b1 zu Hz2b, zu erreichen durch Ma5 und Ma6: Unterbindung problematischer Geschäftsmodelle im Bereich des Prostitutionsgewerbes 466
9. Sexuelle Selbstbestimmung unter Geltung des ProstSchG 467
V. Abschließender Exkurs: Erleben von anderen Formen der Kriminalität in der Prostitution 469
1. Einführung 469
2. Ergebnisse 470
3. Fazit 473

C. Zielerreichung Gesundheitsschutz 475
I. Vermittlung grundlegender Kenntnisse über gesundheitliche Risiken der Prostitutionsausübung und über Präventionsmaßnahmen (Uz3.1) durch die gesundheitliche Beratung (Ma2) 475
1. Praxis und Praxisprobleme 475
2. Negative Auswirkung auf die IfSG-Beratung? 476
3. Einschätzungen zur Wirksamkeit 479
4. Gesundheitsbewusstsein der befragten Prostituierten unter der Geltung des ProstSchG 481
II. Vermittlung von Grundinformationen über die Absicherung im Krankheitsfall (Uz3.2); durch das Informations- und Beratungsgespräch (Ma1) 483
III. Vermehrte Nutzung von Kondomen bei Geschlechtsverkehr im Rahmen sexueller Dienstleistungen (Uz3.3) und argumentative Stärkung (Uz.34) durch eine gesetzliche Kondompflicht (Ma3). 485
1. Kondomnutzung bei sexuellen Dienstleistungen 485
2. Einschätzungen von Gesetzesanwender*innen und Gesetzesadressat*innen zur Erreichung des primären Gesetzeszieles 486
3. Einschätzungen von Gesetzesadressat*innen und Gesetzesanwender*innen zur Bestärkungsfunktion der Kondompflicht 491
4. Überwachung der Kondompflicht 492
5. Flankierende Regelungen zur Kondompflicht 494
IV. Zum selbsteingeschätzten Gesundheitszustand der befragten Prostituierten unter Geltung des ProstSchG 496
1. Selbsteinschätzung Gesundheitszustand 496
2. Substanzkonsum 497
V. Bewertung des Zielerreichungsgrades 500
1. Ergebnis zu Uz3.1. zu Hz3: Vermittlung grundlegender Kenntnisse über gesundheitliche Risken der Prostitutionsausübung und Präventionsmaßnahmen 500
2. Ergebnis zu Uz3.2 zu Hz3 Vermittlung von Grundinformationen über die Absicherung im Krankheitsfall durch das Informations- und Beratungsgespräch 501
3. Ergebnis zu Uz3.3 und Uz3.4 zu Hz3: Vermehrte Nutzung von Kondomen bei Geschlechtsverkehr im Rahmen sexueller Dienstleistungen und argumentative Stärkung von Prostituierten durch eine Kondompflicht 502
4. Selbsteingeschätzter Gesundheitszustand der befragten Prostituierten 503
D. Gewährleistung verträglicher Arbeitsbedingungen 503
I. Praxis und Praxisprobleme 503
II. Umsetzung der Mindeststandards in Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen 508
1. Überblick 508
2. Zum Gebrauch von Notrufsystemen 511

3. Zum Verbot der Übernachtung in für sexuelle Dienstleistungen genutzten Zimmern ... 513
III. Einschätzungen von Gesetzesanwender*innen und Gesetzesadressat*innen ... 515
IV. Lage bei den Arbeitsbedingungen unter Geltung des ProstSchG ... 518
V. Exkurs: Kund*innenverhalten als Arbeitsbedingung im weiteren Sinne ... 520
VI. Zusammenfassende Bewertung zur Zielerreichung bei Uz4.1 ... 523
E. Verbesserung der ordnungsrechtlichen Instrumente zur Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution und der Prostitutionsgewerbetriebe (Hz5) ... 524
Kapitel 3 Nicht intendierte Nebenfolgen ... 526
A. Einführung ... 526
B. Anmeldepflicht ... 526
I. Faktische Trennung in legal und illegal arbeitende Prostituierte kann Risiken bergen ... 526
II. Der mit dem Anmeldeverfahren verbundene Aufwand bietet die Möglichkeit zur Eröffnung neuer Geschäftszweige ... 527
III. Unterschiedliche Praxis der Erhebung von Gebühren für das Anmeldeverfahren in den Bundesländern führt jedenfalls teilweise zu einer Art Anmeldetourismus ... 527
IV. Der Status angemeldete Prostituierte kann Probleme beim Bezug staatlicher Leistungen begründen ... 528
C. Erlaubnisverfahren und Mindeststandards ... 528
I. Scharfe Trennung von Arbeits- und Wohnraum wirkt sich für Prostituierte nachteilig aus und eröffnet neue Verdienstmöglichkeiten für einen Teil der Betreiber*innen ... 528
II. Kleinstprostitutionsstätten könnten in einem (hier nicht bezifferbaren Umfang) vom Markt verdrängt worden sein ... 528
Kapitel 4 Vertiefende und differenzierte Betrachtung ... 529
A. Sonderauswertung für heranwachsende Prostituierte ... 529
I. Einführung ... 529
1. Allgemeine Informationen zur Gruppe der heranwachsenden Prostituierten ... 529
a. Soziodemographische Angaben ... 529
b. Arbeitsalltag in der Prostitution ... 530
c. Erfahrungen mit Kund*innen ... 530
d. Tätigkeitsorte bzw. aktuelle Treffpunkte mit Kund*innen ... 531
e. Wohlbefinden und Bewertung der Arbeitsbedingungen ... 531
f. Anmeldestatus ... 531
g. Gesundheitliche Selbstbewertung ... 531
h. Krankenversicherung ... 532
2. Unterschiede in zentralen Aspekten der Evaluation ... 532
a. Kenntnisse von Rechten und Pflichten bei den Heranwachsenden ... 532
b. Kenntnis und Wahrnehmung von Beratungsangeboten ... 533

c. Sexuelle Selbstbestimmung der befragten Prostituierten unter Geltung des ProstSchG ... 536
aa. Aufnahme Tätigkeit als Prostituierte*r (Ebene 1) ... 536
bb. Fortführung der Tätigkeit ... 539
cc. Aufnahme und/oder Fortführung der Prostitutionstätigkeit unter stets inakzeptablem Dritteinfluss (Angaben: „trifft voll zu“/„trifft eher zu“) ... 541
dd. Selbstbestimmung bei Durchführung der einzelnen prostitutiven Akte (Ebenen 3 und 4) ... 541
d. Gesundheitsbewusstsein von 18- bis 20-jährigen Prostituierten ... 544
aa. Gesundheitsbewusstsein ... 544
bb. Krankenversicherung im In- und Ausland (gesetzlich vs. privat) ... 547
cc. Kondomnutzungsverhalten ... 547
II. Ergebnis ... 547
B. Abschließende Clusteranalyse ... 549
I. Einführung: Beschreibung des methodischen Vorgehens ... 549
II. Operationalisierung ... 550
1. Die sexuelle Selbstbestimmung bei der Ausgestaltung der einzelnen prostitutiven Akte (Ebenen 3 und 4 der sexuellen Selbstbestimmung) ... 550
2. Gesundheitsbewusstsein ... 551
3. Rechtskenntnis ... 552
4. Vertrauen in deutsche Behörden ... 552
5. Allgemeines Kriminalitätserleben im Bereich der Prostitutionsausübung ... 553
6. Sexuelle Selbstbestimmung bei der Entscheidung zur Aufnahme der Prostitutionstätigkeit (Ebene 1 der sexuellen Selbstbestimmung) ... 554
7. Sicherheitsgefühl bei der Prostitutionstätigkeit ... 555
III. Ergebnisse ... 556
1. Ergebnisse der K-Means-Clusteranalyse ... 556
a. Überblick zu den Clustern ... 556
b. Vertiefende Beschreibung der Cluster und Identifikation von Belastungssituationen ... 558
2. Individualmerkmale der Gruppenzugehörigkeiten ... 559
IV. Fazit ... 565

Teil 6 Zusammenfassung der maßgeblichen Evaluationsergebnisse samt der gegebenen (Prüf-)Empfehlungen ... 567

A. Einführung ... 568
B. Zu Teil 1 der Untersuchung: Einführung ... 569
C. Zu Teil 2 der Untersuchung: Forschungsstand ... 571
D. Zu Teil 3: Gegenstand und methodisches Design der Evaluationsstudie ... 573
E. Zu Teil 4: Medienanalyse und Auswertung der Bundesstatistik ... 582

I. Medienanalyse ... 582
II. Auswertung der Bundesstatistik ... 583
F. Zu Teil 5: Prüfung und Bewertung des Gesetzes anhand der Evaluationskriterien I: Akzeptanz und Praktikabilität ... 585
I. Akzeptanz und Praktikabilität des Anmeldeverfahrens ... 585
1. Akzeptanz ... 585
2. Praktikabilität ... 588
II. Akzeptanz und Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens ... 591
1. Akzeptanz ... 591
2. Praktikabilität ... 593
III. Praktikabilität und Akzeptanz des Überwachungsverfahrens ... 598
1. Praktikabilität ... 598
2. Akzeptanz ... 601
G. Zu Teil 5: Prüfung und Bewertung des Gesetzes anhand der Evaluationskriterien II: Grad der Zielerreichung ... 602
I. Stärkung und Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (Hz1) ... 602
1. Ergebnis zu Uz1.1. zu Hz1, zu erreichen durch Ma1: Vermittlung von Kenntnissen über Rechte und Pflichten durch das Informations- und Beratungsgespräch ... 602
2. Ergebnis zu Uz1.2 zu HZ1, zu erreichen durch Ma1: Vermittlung von Kenntnissen über die Möglichkeiten, Beratung und Unterstützung in schwierigen Lebenslagen zu erhalten ... 602
3. Ergebnis zu Uz1.3 zu Hz1 durch Ma1: Schaffung der Voraussetzungen zur Erteilung einer informierten Einwilligung ... 602
4. Ergebnis zu Uz1.4 zu Hz1, zu erreichen durch Ma5 und Ma6: Unterbindung von Weisungen und sonstigen Vorgaben von Prostitutionsgewerbetreibenden gegenüber Prostituierten durch betriebsbezogene Prüfungen im Erlaubnisverfahren und ggf. die Versagung der Erlaubnis ... 603
5. Ergebnis zu Uz2a1 zu Hz2, zu erreichen durch Ma1 und Ma2: Vermeidung der Opferwerdung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität durch das Informations- und Beratungsgespräch und die gesundheitliche Beratung ... 603
6. Ergebnis zu Uz2a2 zu Hz2a, zu erreichen durch Ma4: Ausschluss von Personen, die ihrer Verantwortung für die Rechtsgüter von Prostituierten voraussichtlich nicht gerecht werden (unzuverlässige Personen), von der Leitung eines Prostitutionsgewerbes durch eine behördliche Zuverlässigkeitsprüfung ... 605
7. Ergebnis zu Uz2a3 zu Hz2a, zu erreichen durch Ma7: Unterbindung der Prostitutionstätigkeit bei erkennbar von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffenen Personen in Prostitutionsgewerben (Uz2a3) durch Normierung einer entsprechenden Betreiber*innenpflicht (Ma7) ... 605
8. Ergebnis zu Uz2b1 zu Hz2b, zu erreichen durch Ma5 und Ma6: Unterbindung problematischer Geschäftsmodelle im Bereich des Prostitutionsgewerbes ... 606
9. Sexuelle Selbstbestimmung unter Geltung des ProstSchG ... 606
II. Schutz der Gesundheit von Prostituierten ... 608

1. Ergebnis zu Uz3.1. zu Hz3, zu erreichen durch: Vermittlung grundlegender Kenntnisse über gesundheitliche Risken der Prostitutionsausübung und Präventionsmaßnahmen 608
2. Ergebnis zu Uz3.2 zu Hz3, zu erreichen durch: Vermittlung von Grundinformationen über die Absicherung im Krankheitsfall (Uz3.2) durch das Informations- und Beratungsgespräch 609
3. Ergebnis zu Uz3.3 und Uz3.4 zu Hz3, zu erreichen durch: Vermehrte Nutzung von Kondomen bei Geschlechtsverkehr im Rahmen sexueller Dienstleistungen und argumentative Stärkung von Prostituierten durch eine Kondompflicht 609
4. Selbsteingeschätzter Gesundheitszustand der befragten Prostituierten 610

III. Verbesserung der Arbeitsbedingungen 610
IV. Verbesserung der ordnungsrechtlichen Instrumente zur Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution und der Prostitutionsgewerbebetriebe 612

H. Zu Teil 5: Prüfung und Bewertung des Gesetzes anhand der Evaluationskriterien III: Nicht intendierte Nebenwirkungen 613
I. Vertiefende und differenzierende Betrachtungen 614
J. Schlusswort 615

Literaturverzeichnis 619

Anlage 632

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirkmodell des ProstSchG: graphische Darstellung zu theoretischen Zusammenhängen von Oberzielen (OZ), Hauptzielen (HZ), Unterzielen (Uz) und Maßnahmen (Ma) 71

Abbildung 2: Forschungsdesign der Evaluation des ProstSchG; graphische Darstellung der Modularisierung und Arbeitspakete 73

Abbildung 3: Graphische Darstellung zur ungefähren Verortung der Projektaktivitäten im Bundesgebiet 75

Abbildung 4: Visitenkartendesign für Teilnahmemöglichkeit 93

Abbildung 5: Verteilung des Alters der Kund*innen nach Alterskategorien, n=3.470, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen 103

Abbildung 6: Nettoeinkommensverteilung bei Kund*innen, n=3.128, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen 105

Abbildung 7: Beruflicher Sektor, in dem Kund*innen zum Zeitpunkt der Befragung tätig waren, n=2.764, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen 106

Abbildung 8: Jahr der erstmaligen Inanspruchnahme des Prostitutionsangebots, n=3.368, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen 107

Abbildung 9: Ort der Suche nach sexuellen Dienstleistungen, n=3.470, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Kund*innen 108

Abbildung 10: Ort der letztmaligen Inanspruchnahme einer sexuellen Dienstleistung, n=3.470, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen 109

Abbildung 11: Höchster Bildungsabschluss, n=283, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende (gesamt) 112

Abbildung 12: Aufnahme der Betreiber*innentätigkeit, n=242, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende (gesamt) 112

Abbildung 13: Art des Prostitutionsgewerbes, n=284, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Gewerbetreibende (gesamt) 113

Abbildung 14: Gewerbeformen neben dem Prostitutionsgewerbe, n=277, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende (gesamt) 114

Abbildung 15: Einfache Verteilung der Alterskategorien, n=518, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesamt) 118

Abbildung 16: Bildungshintergrund der Behördensachbearbeiter*innen, n=488, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesamt) 119

Abbildung 17: Rekrutierung von Prostituierten, n=2.350, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 120

Abbildung 18: Geschlechtsidentität(en), n=2.304, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 121

Abbildung 19: Alter in Kategorien, einfache Verteilung, n=2.273, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 122

Abbildung 20: Staatsangehörigkeiten, einfache Verteilung, n=2.273, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Prostituierte 123

Abbildung 21: Muttersprachen, n=2.350, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Prostituierte 124

Abbildung 22: Höchster erreichter Bildungsabschluss, n=2.340, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 125

Abbildung 23: Ungefähres Alter zum Zeitpunkt der Tätigkeitsaufnahme, n=2.239, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 126

Abbildung 24: Jahr der Aufnahme der Prostitutionstätigkeit, n=2.274, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 126

Abbildung 25: Treffpunkte von Prostituierten und Kund*innen, n=2.350, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 129

Abbildung 26: Verteilung der absoluten Häufigkeiten von Veröffentlichungen einzelner Artikel der öffentlichen Medienberichterstattung, KFN-Medienanalyse 149

Abbildung 27: Anzahl publizierter Artikel nach ihrem Veröffentlichungsjahr (2017–Mitte 2024), n=724, KFN-Medienanalyse 150

Abbildung 28: Darstellung des Anteils eigener Berichterstattung und von (Verweisen auf) Agenturmeldungen, n=724, KFN-Medienanalyse 151

Abbildung 29: Artikellänge nach Anzahl der Wörter, n=724, KFN-Medienanalyse 151

Abbildung 30: Absolute Häufigkeit der Nennungen des ProstSchG als Haupt- oder Nebenthema, n=724, KFN-Medienanalyse 152

Abbildung 31: In den analysierten Zeitungsartikeln wiedergegebene Perspektiven, n=573, Angaben in Prozent, KFN-Medienanalyse 153

Abbildung 32: In den analysierten Zeitungsartikeln auftretende Akteur*innen, die direkt an der Prostitution beteiligt sind, n=191, Angaben in Prozent, Mehrfachnennung möglich, KFN-Medienanalyse 154

Abbildung 33: In Artikeln auftretende Personen, absolute Anzahl an Artikel, KFN-Medienanalyse 155

Abbildung 34: Anteil der in Zeitungsartikel benannten Parteien, n=210, Angaben in Prozent, KFN-Medienanalyse 155

Abbildung 35: Auftreten von NGOs in der Berichterstattung zum ProstSchG, n=241, Angaben in Prozent, KFN-Medienanalyse 156

Abbildung 36: Thematisierte und erwähnte Inhalte in der Zeitungsberichterstattung zu Prostitution und dem ProstSchG, n=724, Angaben in Prozent, Mehrfachnennung möglich, KFN-Medienanalyse 158

Abbildung 37: Auftretenshäufigkeit der Elemente des ProstSchG in der Zeitungsberichterstattung, n=724, Angaben in Prozent, Mehrfachnennung möglich, KFN-Medienanalyse 160

Abbildung 38: Moralische Bewertung der Prostitution, n=134, Angaben in Prozent, KFN-Medienanalyse 161

Abbildung 39: Bewertung der Freiwilligkeit der Prostitutionsausübung, n=153, Angaben in Prozent, KFN-Medien-analyse 161

Abbildung 40: Verständnis von Freiwilligkeit in den analysierten Artikeln, n=153, Angaben in Prozent, KFN-Medienanalyse 162

Abbildung 41: Prozentualer Anteil der Bewertung der Elemente des ProstSchG als „(eher) negativ“, „ambivalent“ oder „(eher) positiv“ (auf die Darstellung der Bewertung der behördlichen Anordnungen wurde aufgrund der geringen Fallzahl [n=2]) verzichtet, Angaben in Prozent, KFN-Medienanalyse) 163

Abbildung 42: Bevorzugtes Modell der Prostitutionsregulierung in Presseberichterstattung, n=110, Angaben in Prozent, KFN-Medienanalyse 164

Abbildung 43: Gültig angemeldete Prostituierte am 31.12. nach Alter (2017–2023), graphische Darstellung und Einordnung in Alterskategorien KFN, Datenquelle: © Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024 170

Abbildung 44: Gültig angemeldete Prostituierte nach Staatsangehörigkeit (Vergleich Gesamt/EU/Außerhalb der EU von 2017–2023, absolute Anzahlen, am 31.12. des jeweiligen Jahres), graphische Darstellung KFN, Datenquelle: © Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024 171

Abbildung 45: Gültig angemeldete Prostituierte am 31.12. nach Staatsangehörigkeit (innerhalb und außerhalb der EU) und Alterskategorien (2017–2023), graphische Darstellung KFN, Datenquelle: © Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024 178

Abbildung 46: Neuausstellungen/Verlängerungen einer Anmeldebescheinigung im Laufe des Jahres, graphische Darstellung KFN, Datenquelle: © Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024 179

Abbildung 47: Ausstellungen und Verlängerungen von Anmeldebescheinigungen im Laufe des Jahres nach Alter (2018–2023), graphische Darstellungen und Gruppierung in Alterskategorien KFN, Datenquelle: © Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024 181

Abbildung 48: Ablehnungen der Erteilung einer Anmeldebescheinigung im Laufe des Jahres nach Altersklassen (2018–2023), Berechnungen des prozentualen Anteils und graphische Darstellung KFN, Datenquelle: © Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024 184

Abbildung 49: Ablehnungen der Erteilung einer Anmeldebescheinigung im Laufe des Jahres nach Staatsangehörigkeit (EU vs. Nicht-EU) (2018–2023), Berechnungen des prozentualen Anteils und graphische Darstellung KFN, Datenquelle: © Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024 185

Abbildung 50: Gründe, sich nie noch angemeldet zu haben, n=506, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Prostituierte 217

Abbildung 51: Gründe, zum Zeitpunkt der Befragung nicht angemeldet zu sein, n=67, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Prostituierte 219

Abbildung 52: Angaben zum Benachteiligungserleben wegen der Arbeit in der Prostitution in den letzten 12 Monaten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 220

Abbildung 53: Umgang mit der Prostitutionstätigkeit, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 221

Abbildung 54: Gruppenvergleich der verschiedenen Dimensionen des Vertrauens in deutsche Behörden zwischen jemals angemeldet gewesenen und niemals angemeldet gewesenen Prostituierten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 222

Abbildung 55: Anteil der Inhaber*innen einer gültigen Anmelde- und Aliasbescheinigung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 223

Abbildung 56: Einschätzung des Anonymitätsnutzens der Aliasbescheinigung anhand der zusammengefassten Aussagen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Gewerbetreibende und Sachbearbeitung (gesamt) 224

Abbildung 57: Umgang mit Klarnamen von Prostituierten in verschiedenen Gewerbeformen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende (Stätten und Vermittlungen) 226

Abbildung 58: Dauer der Aufbewahrung persönlicher Daten in Prostitutionsstätten und Prostitutionsvermittlungen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende (Stätten und Vermittlungen) 231

Abbildung 59: Inner- und außerbetriebliche Tätigkeit angemeldeter und nicht angemeldeter Prostituierter, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 233

Abbildung 60: Höchster Bildungsabschluss bei Behördensachbearbeiter*innen in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung, Angaben in Prozent, Doppelzählung möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) 238

Abbildung 61: Beruflicher Hintergrund von Behördensachbearbeiter*innen in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) 239

Abbildung 62: Alter von Behördensachbearbeiter*innen in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) 239

Abbildung 63: Angaben zur Tätigkeitsdauer von Behördenmitarbeiter*innen in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung nach Jahren, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) 240

Abbildung 64: Anzahl von Behördensachbearbeiter*innen geführter Erst- und Folgeberatungen im Bereich der gesundheitlichen Beratung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung) 241

Abbildung 65: Anzahl von Behördensachbearbeiter*innen geführter Erst- und Folgeberatungen – Informations- und Beratungsgespräch, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) 241

Abbildung 66: Art der Vorbereitung auf die Tätigkeit in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) 243

Abbildung 67: Bisherige Fortbildungsschwerpunkte während der Tätigkeit in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) 244

Abbildung 68: Fortbildungsbedarfe von Behördensachbearbeiter*innen in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) 246

Abbildung 69: Formen der Vernetzung/Kooperation mit anderen Behörden mit Zuständigkeit ProstSchG, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Behördenleitung 247

Abbildung 70: Zufriedenheit mit der Tätigkeit in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung und gesundheitliche Beratung) 247

Abbildung 71: Sprachen, in denen Beratung aufgrund individueller Sprachkompetenz der Sachbearbeiter*innen erfolgen kann, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung, Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) 250

Abbildung 72: Immer thematisierte Inhalte von Erst- und Folgeberatungen bei gesundheitlicher Beratung, die Teilnahme schwankt pro Item zwischen n=214 und n=229, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung) 253

Abbildung 73: Immer thematisierte Inhalte von Erst- und Folgeberatungen bei Informations- und Beratungsgespräch, die Teilnahme schwankt pro Item zwischen n=205 und n=242, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) 254

Abbildung 74: Orte, an denen die Behördensachbearbeiter*innen der gesundheitlichen Beratung und des Informations- und Beratungsgesprächs die Beratungen innerhalb der Behörden durchführen, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) 258

Abbildung 75: Gruppenvergleich der Zustimmungswerte zur Aussage „Damit Prostituierte sich selbst besser schützen und von anderen besser geschützt werden, sollte es mehr Beratungsangebote geben“, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Gewerbetreibende, Kund*innen, Sachbearbeitung (gesamt) 260

Abbildung 76: Einschätzungen zur gesundheitlichen Beratung und zur Anmeldung von Behördensachbearbeiter*innen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) 267

Abbildung 77: Einschätzungen zur gesundheitlichen Beratung und zur Anmeldung von Prostituierten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte (jemals für die Prostitutionstätigkeit angemeldet) 269

Abbildung 78: Informationsquellen zum Erlaubnisverfahren für Prostitutionsgewerbe, n=221, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Gewerbetreibende 299

Abbildung 79: Möglichkeiten zur Einreichung des Antrags auf Erlaubniserteilung, n=94, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Behördenleitung 300

Abbildung 80: Einschätzung zu dem mit dem Erlaubnisverfahren einhergehenden bürokratischen Aufwand, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesamt) und Gewerbetreibende 301

Abbildung 81: Dauer des Erlaubnisverfahrens (Durchschnitt in Monaten), KFN-Befragung Behördenleitung (Erlaubnisverfahren) 304

Abbildung 82: Durchschnittskosten des Erlaubnisverfahrens differenziert nach verschiedenen Kostenarten, Gewerbetreibende mit gültiger Erlaubnis, Angaben in Euro, KFN-Befragung Gewerbetreibende 306

Abbildung 83: Häufigkeit der subjektiven Wahrnehmung von Benachteiligung in verschiedenen Kontexten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende 308

Abbildung 84: Bestimmungen über Preise für sexuelle Dienstleistungen in Prostitutionsgewerbebetrieben, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende 311

Abbildung 85: Art der von Bestimmungen über Preise betroffenen Leistungen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende 312

Abbildung 86: Höchster Bildungsabschluss bei Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren, n=210, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren) 318

Abbildung 87: Übersicht beruflicher Hintergründe bei Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren, n=229, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren) 318

Abbildung 88: Altersverteilung bei Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren nach Alterskategorien, n=226, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren) 319

Abbildung 89: Tätigkeitsdauer im Bereich des Erlaubnisverfahrens in Jahren, n=249, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren) 320

Abbildung 90: Zuständigkeit im Erlaubnisverfahren nach Prostitutionsgewerbeform, n=253, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren) 320

Abbildung 91: Geführte Erlaubnisverfahren nach Prostitutionsgewerbeform, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren) 321

Abbildung 92: Art der Vorbereitung auf die berufliche Tätigkeit im Erlaubnisverfahren, n=50, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren) 322

Abbildung 93: Fortbildungsinhalte bei Sachbearbeiter*innen aus dem Bereich des Erlaubnisverfahrens, n=98, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren) 323

Abbildung 94: Fortbildungsbedarfe bei Sachbearbeitenden im Bereich des Erlaubnisverfahrens, n=139, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren) 324

Abbildung 95: Art der Vernetzung mit anderen ProstSchG-Behörden auf Leitungsebene, Erlaubnisverfahren: n=72, Überwachung: n=72, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Behördenleitung 325

Abbildung 96: Zufriedenheit mit der Tätigkeit im Erlaubnisverfahren, n=253, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren/Überwachung) 326

Abbildung 97: Bestandteile des Antrags auf Erlaubniserteilung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren) 327

Abbildung 98: Informationsquellen für die Zuverlässigkeitsprüfung, n= 253, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren) 329

Abbildung 99: Einholung von Informationen über die Zuverlässigkeit, n=253, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren) 332

Abbildung 100: Zustimmung zur Aussage „Viele Prostitutionsgewerbe werden von Strohmännern geführt“, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende, Sachbearbeitung (gesamt) und Kund*innen 337

Abbildung 101: Art der Überprüfung eines Erlaubniskonzepts durch die Erlaubnisbehörden, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren) 340

Abbildung 102: Zustimmungswerte zu der Aussage: „Die Pflicht zur Aufstellung eines Betriebskonzepts trägt dazu bei, dass Betreiber*innen Risken für die Sicherheit von ihren Prostituierten erkennen und beseitigen“, Angaben in Prozent, KFN-Befragungen Sachbearbeitung (gesamt) und Gewerbetreibende 341

Abbildung 103: Regelhaft berücksichtigte Rechtsbereiche im Erlaubnisverfahren nach Prostitutionsgewerbeform, n=94, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Behördenleitung (Erlaubnisverfahren) 342

Abbildung 104: Von Prostitutionsvermittlungen eingesetzte Schutzmaßnahmen nach Häufigkeit, n=19, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende 344

Abbildung 105: Höchster Bildungsabschluss bei Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung, n=209, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung) 357

Abbildung 106: Übersicht beruflicher Hintergründe, n=226, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung) 358

Abbildung 107: Altersverteilung bei Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung nach Alterskategorien, n=223, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung) 358

Abbildung 108: Tätigkeitsdauer der Sachbearbeitenden im Bereich der Überwachung in Jahren, n=230, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung) 359

Abbildung 109: Verteilung der Zuständigkeiten für die Überwachung von Prostitutionsgewerben, n=234, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung) 359

Abbildung 110: Art der Vorbereitung auf die berufliche Tätigkeit im Bereich der Überwachung, n=48, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung) 360

Abbildung 111: Fortbildungsinhalte von Sachbearbeiter*innen aus dem Bereich der Überwachung, n=70, Mehrfachnennungen möglich, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung) 361

Abbildung 112: Fortbildungsbedarfe nach Häufigkeit der Nennung, n=79, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung) 362

Abbildung 113: Grad der Zufriedenheit mit der Tätigkeit im Bereich der Überwachung, n=253, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung) 363

Abbildung 114: Faktoren des Aufmerksamwerdens auf Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeuge, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung) 366

Abbildung 115: Erfahrung mit der Kontrollpraxis im Prostitutionsgewerbe nach Gewerbeform, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende 369

Abbildung 116: Angaben zur Art der Behörde, die die Kontrollen in Prostitutionsgewerbe durchführen, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Gewerbetreibende 370

Abbildung 117: Fünf häufigste Gründe zur Einleitung eines OWiG-Verfahrens gegen Gewerbetreibende in den letzten zwölf Monaten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Behördenleitung 372

Abbildung 118: Zeiten, zu denen Überwachungen in Prostitutionsstätten und -fahrzeugen durchgeführt werden, Angaben in Prozent, KFN-Befragungen Sachbearbeitung (Überwachung) 375

Abbildung 119: Nie, teilweise und immer kontrollierte Gegenstände bei der Überwachung von Prostitutionsstätten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung) 377

Abbildung 120: Nie, teilweise oder immer kontrollierte Gegenstände bei der Überwachung von Prostitutionsfahrzeugen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung) 380

Abbildung 121: Durchführung von Überwachungen mit anderen Behörden nach Art der an der Überwachung teilnehmenden Behörde, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung) 382

Abbildung 122: Gründe für die gemeinsame Durchführung von Kontrollen mit anderen Behörden, n=202, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung) 383

Abbildung 123: Erfordernis einer schnellen Schließung von nicht gesetzeskonform agierenden Prostitutionsgewerben, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesamt), Gewerbetreibende, Prostituierte 387

Abbildung 124: Bewertung der behördlichen Überwachungstätigkeit, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Sachbearbeitung (Überwachung), Gewerbetreibende, Kund*innen 390

Abbildung 125: Beurteilung der letzten behördlichen Kontrolle durch Gewerbetreibende nach Art des Gewerbes, wenn in den letzten 12 Monaten eine Kontrolle erlebt wurde, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende 392

Abbildung 126: Beurteilung der letzten behördlichen Kontrolle durch Prostituierte und Kund*innen, wenn in den letzten 12 Monaten eine Kontrolle erlebt wurde, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte und Kund*innen 393

Abbildung 127: Grundsätzliches Vorgehen im Rahmen der Analysen zum Zielerreichungsgrad 398

Abbildung 128: Gruppenvergleich der Zustimmungswerte zur Aussage „Das Anmeldegespräch trägt dazu bei, dass Prostituierte besser über ihre Rechte Bescheid wissen“, Angaben in Prozent, Sachbearbeitung (gesamt/ges. Beratung/Anmeldung bzw. Informations- und Beratungsgespräch), KFN-Befragung Gewerbetreibende 401

Abbildung 129: Häufigkeitsverteilung der Angaben zur Aussage „Ich habe festgestellt, dass Prostituierte ganz genau wissen, welche Rechte und Pflichten sie haben“, n=2.597, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen (vor 2017 bereits Kund*in gewesen) 403

Abbildung 130: Gruppenvergleich zum Wissen „Ja, ist mir bekannt“ über gesetzliche Rechte und Pflichten: Rechtskenntnis, KFN-Befragung Prostituierte, Kund*innen, Sachbearbeitung (Gesamt), Gewerbetreibende, Angaben in Prozent 405

Abbildung 131: Darstellung der einfachen Verteilung über die Kenntnis, den Bedarf und den Nutzen des Angebots von Fachberatungsstellen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 407

Abbildung 132: Multiplikator*innen des Beratungs- und Unterstützungsangebots bei mindestens einmal angemeldeten Prostituierten (heller Balken) und niemals angemeldeten Prostituierten (dunkler Balken), Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Prostituierte 408

Abbildung 133: Einschätzungen von Gewerbetreibenden zur selbstbestimmten Arbeitsweise, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende 411

Abbildung 134: „Tatsächliche Anhaltspunkte“ nach § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG aus Sicht der Sachbearbeitung, Mehrfachnennungen möglich, n=191, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) 414

Abbildung 135: Beurteilung von Problemlage bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „tatsächliche Anhaltspunkte“ (§ 5 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG), n= 212, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung) 420

Abbildung136: Herangehensweisen, um die Möglichkeit zu eröffnen, eine etwaige bestehende Zwangs- oder Notlage zu offenbaren, n=199, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung) 421

Abbildung 137: Möglichkeit des Erkennens von prostitutionsspezifischer Kriminalität aus Sicht von Sachbearbeiter*innen aus den Bereichen gesundheitliche Beratung und Anmeldung (inkl. Informations- und Beratungsgespräch), Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung 422

Abbildung 138: Einschätzung zum Erkennen von Menschenhandel und Ausbeutung/Zwangslagen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) 424

Abbildung 139: Reaktionen der Sachbearbeitenden aus dem Bereich der Anmeldung auf konkrete Verdachtsfälle von Menschenhandel/Ausbeutung, Angaben in Prozent,

n=184, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) ... 426

Abbildung 140: Einschätzung der Sachbearbeitenden aus unterschiedlichen Bereichen zu Reaktionsmöglichkeiten im Fall von Zwang und Ausbeutung, Angaben in Prozent, KFN-Befragungen Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung, Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch, Erlaubnisverfahren, Überwachung) ... 429

Abbildung 141: Zustimmungswerte zur Aussage „Die Anmeldepflicht verringert das Risiko, von Zwang oder Ausbeutung betroffen zu werden“, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesamt, gesundheitliche Beratung, Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) ... 433

Abbildung 142: Ausstellen der Anmeldebescheinigung trotz Vermutung Menschenhandel/Ausbeutung, n=254, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung) ... 435

Abbildung 143: Gründe für die Ausstellung trotz Vermutung prostitutionsspezifischer Kriminalität, n=48, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) ... 436

Abbildung 144: Anzeichen für Menschenhandel oder Zwang aus Sicht der Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben, KFN-Befragung Gewerbetreibende ... 439

Abbildung 145: Zustimmungswerte zu den Aussagen „Wird jemand zur Prostitution gezwungen, ist das für mich eindeutig erkennbar“ und „Betreiber*innen sind bei Opfern von Ausbeutung oder Zwang die Hände gebunden; man kann nicht helfen, selbst wenn man wollte“, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende ... 441

Abbildung 146: Zustimmungswerte zum Erkennen von Menschenhandel und Ausbeutung aus Sicht der Gewerbetreibenden, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende ... 442

Abbildung 147: Untersagung der Prostitutionsausübung in den letzten zwölf Monaten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende (Prostitutionsstätten und -vermittlungen) ... 443

Abbildung 148: Gründe für die Untersagung (alle Betreibende), n=76, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Gewerbetreibende (Prostitutionsstätten und -vermittlungen) ... 444

Abbildung 149: Zustimmungswerte zur Aussage „Die Anmeldebescheinigung mit dem richtigen Namen der Prostituierten gibt mir als Betreiber*in die Sicherheit, dass ich niemanden bei mir tätig werden lasse, der unter Zwang steht“, n=174, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende ... 445

Abbildung 150: Gruppenvergleich der Zustimmungswerte zur Aussage „Gang-Bang-Partys und Flatrate-Sex finden in Betrieben immer noch statt – egal, was das Gesetz vorschreibt“, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Gewerbetreibende, Sachbearbeitung (gesamt) ... 446

Abbildung 151: Gründe der befragten Prostituierten für die Aufnahme der Tätigkeit, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte ... 450

Abbildung 152: Gründe der befragten Prostituierten für die Fortführung der Prostitutionstätigkeit, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte ... 454

Abbildung 153: Darstellung der Zustimmungswerte zur selbstbestimmten Entscheidung über die Leistungen, den Preis, die Auswahl der Kund*innen und den Abbruch eines Treffens, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Gewerbetreibende, Kund*innen und Sachbearbeitung (gesamt) ... 460

Abbildung 154: Kriminalitätserfahrung bei der Prostitutionsausübung, Angaben in absoluten Zahlen, n=2.350, KFN-Befragung Prostituierte 470

Abbildung 155: Erfahrungen von Kriminalität bei der Prostitutionsausübung nach Deliktsformen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 471

Abbildung 156: Häufigkeit des Kriminalitätserlebens nach Kriminalitätsformen, Angaben in absoluten Zahlen, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Prostituierte 472

Abbildung 157: Tatorte in den letzten 12 Monaten bei der Prostitutionsausübung, Mehrfachnennungen möglich, Angaben in Prozent, n=668, KFN-Befragung Prostituierte 473

Abbildung 158: Angaben von Gewerbetreibenden zur Verpflichtung nach § 24 Abs. 4 ProstSchG, n=217, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende 476

Abbildung 159: Angaben von in Prostitutionsgewerben tätigen Prostituierten zur Einhaltung der Verpflichtung von Gewerbetreibenden nach § 24 Abs. 4 ProstSchG, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende 476

Abbildung 160: Auswirkung der gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG auf die IfSG-Beratung nach § 19 IfSG, Angaben in Prozent, n=163, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung) 479

Abbildung 161: Gruppenvergleich zur Einschätzung der Wirksamkeit der gesundheitlichen Beratung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung vs. Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch, Erlaubnisverfahren, Überwachung) 479

Abbildung 162: Subjektive Einschätzungen von Gewerbetreibenden und Prostituierten zur Wirksamkeit der gesundheitlichen Beratung, Angaben in Prozent, KFN-Befragungen Gewerbetreibende, Prostituierte 480

Abbildung 163: Selbsteinschätzung zum physischen und situativen Gesundheitsbewusstsein, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 482

Abbildung 164: „Krankenversicherung“ als stetiges Thema im gesundheitlichen Beratungsgespräch nach § 10 ProstSchG und im Informations- und Beratungsgespräch nach § 7 ProstSchG, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung/Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) 483

Abbildung 165: Anteil der Prostituierten mit und ohne Krankenversicherung (n=2.175) sowie Anteile der Krankenversicherten nach Krankenversicherung in und außerhalb Deutschlands (n=1.819), Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 484

Abbildung 166: Angaben zur Häufigkeit der Kondomnutzung durch Prostituierte und Kund*innen nach Art des Geschlechtsverkehrs, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte und Kund*innen 486

Abbildung 167: Subjektive Einschätzungen von Prostituierten, Gewerbetreibenden, Sachbearbeitenden und Kund*innen zur möglichen Wirksamkeit der Verpflichtung zur Nutzung von Kondomen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Kund*innen, Gewerbetreibende, Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung, Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch, Erlaubnisverfahren, Überwachung) 487

Abbildung 168: (Weitere) Gründe zur Nutzung von Kondomen aus Sicht von Prostituierten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 488

Abbildung 169: Kondomnutzungsgründe Kund*innen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen 488

Abbildung 170: Gründe von Prostituierten, kein Kondom zu nutzen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 490

Abbildung 171: Umgang mit Kund*innenanfragen nach Geschlechtsverkehr ohne Kondom, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 491

Abbildung 172: Gruppenvergleich zur Einschätzung der Aussage „Die Kondompflicht ist hilfreich, um auf die Kondomnutzung zu bestehen“ – zur Bestärkungsfunktion der Kondompflicht, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Gewerbetreibende, Sachbearbeitung (gesamt) 491

Abbildung 173: Zu kontrollierende Aspekte „Kondompflicht“ in Prostitutionsstätten und -fahrzeugen nach Kontrollhäufigkeit, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung) 493

Abbildung 174: Jemals auf die Kondompflicht kontrolliert worden sein, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Kund*innen, Gewerbetreibende 493

Abbildung 175: Angaben von Gewerbetreibenden von Prostitutionsstätten zur Einhaltung der Hinweisverpflichtung nach § 32 Abs. 2 ProstSchG, n=192, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende 494

Abbildung 176: Angaben von Kund*innen zur Einhaltung der Hinweisverpflichtung nach § 32 Abs. 2 ProstSchG durch Gewerbetreibende, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen 495

Abbildung 177: Angaben von Prostituierten (auch innerbetrieblich tätig) zur Einhaltung der Hinweisverpflichtung nach § 32 Abs. 2 ProstSchG durch Gewerbetreibende, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 495

Abbildung 178: Angaben von Gewerbetreibenden zur Einhaltung der Verpflichtung nach § 24 Abs.2 S. 2 ProstSchG, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende (Prostitutionsstätten) 495

Abbildung 179: Angaben von Prostituierten zur Einhaltung der Verpflichtung nach § 24 Abs.2 S. 2 ProstSchG durch Gewerbetreibende, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 496

Abbildung 180: Gruppenvergleich der körperlichen und psychischen Verfassung nach nie angemeldet gewesen und jemals angemeldet gewesen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 497

Abbildung 181: Häufigkeit des Konsums nach Substanzen, Angaben in Prozent, nur Angaben von Substanzkonsument*innen der letzten 30 Tage, KFN-Befragung Prostituierte 498

Abbildung 182: Häufigkeit des Konsums illegaler Substanzen, Angaben in Prozent, niemals angemeldet gewesene Prostituierte, KFN-Befragung Prostituierte 499

Abbildung 183: Häufigkeit des Konsums illegaler Substanzen, Angaben in Prozent, jemals angemeldet gewesene Prostituierte, KFN-Befragung Prostituierte 500

Abbildung 184: Probleme bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe in § 18 Abs. 2 ProstSchG und § 19 ProstSchG, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesamt und getrennt nach Erlaubnisverfahren/Überwachung) 507

Abbildung 185: Umsetzung der Mindeststandards nach § 18 Abs. 2 ProstSchG und § 19 ProstSchG bei Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende 509

Abbildung 186: Umsetzung der Mindeststandards nach § 18 Abs. 2 ProstSchG und § 19 ProstSchG bei Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen nach Einschätzung von Kund*innen, n=2.769, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen 510

Abbildung 187: Feststellung von Mindeststandards nach § 18 Abs. 2 ProstSchG und § 19 ProstSchG in Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen von in Prostitutionsstätten und -fahrzeugen tätigen Prostituierten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 511

Abbildung 188: Betätigung von Notrufsystem in Prostitutionsstätten aus einer Notlage heraus, n=193, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende 512

Abbildung 189: Einhaltung des Verbots der Übernachtung in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 513

Abbildung 190: Einschätzungen von Prostituierten, Kund*innen, Gewerbetreibenden und Sachbearbeitenden zu der Aufhebung des in § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG normierten Verbots, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Kund*innen, Gewerbetreibende, Sachbearbeitende 515

Abbildung 191: Gruppenvergleich, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte (auch in betrieblichen Kontexten tätig), Gewerbetreibende, Sachbearbeitung (gesamt) 516

Abbildung 192: Gruppenvergleich, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte (auch in betrieblichen Kontexten tätig), Gewerbetreibende, Sachbearbeitung (gesamt) 517

Abbildung 193: Subjektive Einschätzung von Prostituierten zum individuellen Wohlbefinden bei der aktuellen Arbeit in der Prostitution, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte (gesamt sowie [auch] in betrieblichen Kontexten tätig) 518

Abbildung 194: Bewertung der Arbeitsbedingungen durch Prostituierte, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte (gesamt sowie [auch] in betrieblichen Kontexten tätig) 519

Abbildung 195: Gruppenvergleich der Zustimmungswerte zu positiv und negativ konnotiertem Prostitutionskund*innenverhalten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Kund*innen, Gewerbetreibende, Sachbearbeitung (gesamt) 521

Abbildung 196: Gruppenvergleich mit Blick auf das Alter zur Rechtskenntnis von Prostituierten über ausgewählte Regelungen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 533

Abbildung 197: Gruppenvergleich im Alter zur Kenntnis, zu dem Bedarf und der Nutzung von Beratungsangeboten von Fachberatungsstellen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 535

Abbildung 198: Gründe für die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit in der Gruppe der Heranwachsenden (18 bis unter 21 Jahre), Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 538

Abbildung 199: Gründe für die Fortführung der Tätigkeit (18- bis 20-jährige Prostituierte), Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 540

Abbildung 200: Gruppenvergleich der Angaben von 18- bis 20-jährigen Prostituierten und von Prostituierten im Alter von 21 oder mehr Jahren zu verschiedenen Dimensionen der sexuellen Selbstbestimmung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 543

Abbildung 201: Gruppenvergleich der Angaben von 18- bis 20-jährigen Prostituierten und Prostituierten im Alter von 21 oder mehr Jahren zum physischen und situativen Gesundheitsbewusstsein, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 546

Abbildung 202: Darstellung der z-standardisierten Werte der Clusterzugehörigkeiten nach vom ProstSchG anvisierten Themenfelder „1. Sexuelle Selbstbestimmung (Ebenen 3 und 4)“, „2. Gesundheitsbewusstsein“, „3. Rechtskenntnis“, „4. Vertrauen in deutsche Behörden“, „5. Vertrauen in die deutsche Polizei“, „6.

Kriminalitätserleben“, „7. Problematische Bedingungen bei Aufnahme und „8. Fortführung der Prostitutionstätigkeit“ und „9. Sicherheitsgefühl“ 556

Abbildung 203: Wirkmodell des ProstSchG: Graphische Darstellung zu theoretischen Zusammenhängen von Oberzielen (OZ), Hauptzielen (HZ), Unterzielen (Uz) und Maßnahmen (Ma) 577

Interviewausschnitte

Interviewausschnitt 1: 6. Interview Behörde, 224 213
Interviewausschnitt 2: 7. Interview Behörde, 110 213
Interviewausschnitt 3: 6. Interview Behörde, 240 213
Interviewausschnitt 4: Fokusgruppe Behörden, 6 213
Interviewausschnitt 5: 3. Interview Rechtsanwaltschaft, 43 218
Interviewausschnitt 6: 6. Interview Behörde, 176 225
Interviewausschnitt 7: 1.Interview Rechtsanwaltschaft, 62 234
Interviewausschnitt 8: 12.Interview Behörde, 50 234
Interviewausschnitt 9: 1. Gruppendiskussion, 1 270
Interviewausschnitt 10: 6. Interview Behörden, 37 271
Interviewausschnitt 11: 6. Interview Gewerbetreibende: 60. 299
Interviewausschnitt 12: 1. Interview Gewerbetreibende, 457 f. 299
Interviewausschnitt 13: 6. Interview Gewerbetreibende, 48 300
Interviewausschnitt 14: 1. Interview Gewerbetreibende, 457 f. 301
Interviewausschnitt 15: 6. Interview Gewerbetreibende, 128 301
Interviewausschnitt 16: 4. Interview Gewerbetreibende, 33 302
Interviewausschnitt 17: 1. Interview Prostituierte, 16 302
Interviewausschnitt 18: Gruppendiskussion 1, 21 302
Interviewausschnitt 19: 2. Interview Behörde, 62 356
Interviewausschnitt 20: 1. Interview Polizei, 14 362
Interviewausschnitt 21: 9. Interview Polizei, 44 388
Interviewausschnitt 22: 3. Interview Polizei, 78 389
Interviewausschnitt 23: 3. Interview Behörde, 117 402
Interviewausschnitt 24: 9. Interview Behörde, 68 402
Interviewausschnitt 25: 1. Interview Rechtsanwaltschaft, 106 402
Interviewausschnitt 26: 2. Interview Rechtsanwaltschaft, 114 402
Interviewausschnitt 27: 1. Interview Fachberatungsstelle, 70 406
Interviewausschnitt 28: 2. Interview Fachberatungsstelle, 132 406
Interviewausschnitt 29: 1. Interview Behörde, 32 413
Interviewausschnitt 30: 4. Interview Behörde, 113 427
Interviewausschnitt 31: Fokusgruppe Behörde, 34 434
Interviewausschnitt 32: 1. Interview Behörde, 32 437
Interviewausschnitt 33: 2. Interview Behörde, 174–176 447
Interviewausschnitt 34: 1. Interview Fachberatungsstelle, 62 477
Interviewausschnitt 35: 3. Interview Fachberatungsstelle, 40 477
Interviewausschnitt 36: Fokusgruppe Behörden, 60 478

Interviewausschnitt 37: 6. Interview Prostituierte, 72 480
Interviewausschnitt 38: 16. Interview Prostituierte, 70 480
Interviewausschnitt 39: 2. Interview Ärzt*innen, 75 f. 481
Interviewausschnitt 40: 3. Interview Ärzt*innen, 51 f. 481
Interviewausschnitt 41: 3. Interview Fachberatungsstelle, 40 481
Interviewausschnitt 42: 1. Interview Ärzt*innen, 70 486
Interviewausschnitt 43: 9. Interview Prostituierte, 30 490
Interviewausschnitt 44: 5. Interview Polizei, 156 492
Interviewausschnitt 45: 11. Interview Behörde, 45 492
Interviewausschnitt 46: 4. Interview Polizei, 121 492
Interviewausschnitt 47: 6. Interview Behörde, 276 496
Interviewausschnitt 48: Gruppendiskussion 3, 45 506
Interviewausschnitt 49: 1. Interview Prostituierte, 54 514
Interviewausschnitt 50: Gruppendiskussion 3, 88 514
Interviewausschnitt 51: Fokusgruppe Behörden, 38 517
Interviewausschnitt 52: 3.Interview Prostituierte, 240 517
Interviewausschnitt 53: 5. Interview Gewerbetreibende,161–163 518
Interviewausschnitt 54: 1. Interview Gewerbetreibende, 427 f. 526
Interviewausschnitt 55: 5. Interview Fachberatungsstelle, 31 526
Interviewausschnitt 56: 5. Interview Fachberatungsstelle, 31 527
Interviewausschnitt 57: 12. Interview Behörde, 30, 150 527
Interviewausschnitt 58: 3. Interview Rechtsanwaltschaft, 33 f. 528
Interviewausschnitt 59: 8. Interview Behörde, 138 528

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Tabellarische Übersicht Sampleauswahl und -größe in den Gruppen Prostituierte, Behördenmitarbeiter*innen, Mitarbeitende aus Fachberatungsstellen, Polizeibeamt*innen, Rechtsanwält*innen, Ärzt*innen bei der Erhebungsmethode der qualitativen Expert*inneninterviews 80

Tabelle 2: Tabellarische Übersicht der Zusammensetzung der Fokusgruppen 81

Tabelle 3: Tabellarische Übersicht der Zusammensetzung der Gruppendiskussionen 82

Tabelle 4: Tabellarische Übersicht zu behandelten Themen und verwendeten Stimuli in den Fokusgruppen 83

Tabelle 5: Tabellarische Übersicht zu behandelten Themen und verwendeten Stimuli in den Gruppendiskussionen 84

Tabelle 6: Tabellarische Übersicht über die Auswahlkriterien der Modellstädte 85

Tabelle 7: Tabellarische Übersicht zu Themenfeldern der Befragung von Behördenleitung im Bereich der gesundheitlichen Beratung, der Anmeldung, des Erlaubnisverfahrens und der Überwachung 87

Tabelle 8: Tabellarische Übersicht der Themenfelder der Befragung von Behördensachbearbeiter*innen im Bereich der Anmeldung, der gesundheitlichen Beratung, des Erlaubnisverfahrens und der Überwachung 89

Tabelle 9: Tabellarische Übersicht der Fragebogeninhalte bei Prostituierten, allgemeine Befragung, gekürzte Befragung, Minderjährigen-Befragung 92

Tabelle 10: Tabellarische Übersicht zu Rücklaufquoten der Befragungen – Prostituierte, Gewerbetreibende, Behörden, Kund*innen 95

Tabelle 11: Tabellarische Übersicht über die Inhalte der Kund*innenbefragung 97

Tabelle 12: Themenfelder der Befragung für Gewerbetreibende 98

Tabelle 13: Staatsangehörigkeit(en) von Kund*innen, n= 3.212, Angaben absolut und in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Kund*innen 104

Tabelle 14: Muttersprache(n) von Kund*innen, n=3.470, Angaben absolut und in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Kund*innen 104

Tabelle 15: Staatsangehörigkeiten, n=284, Angaben absolut und in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Gewerbetreibende (gesamt) 110

Tabelle 16: Muttersprachen, n=284, Angaben absolut und in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Gewerbetreibende (gesamt) 111

Tabelle 17: Für die Umsetzung des ProstSchG zuständige Behördenleitungen nach Bundesländern, n=205, Angaben in absolut und in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Behördenleitung (gesamt) 115

Tabelle 18: Ressortzuordnung, n=205, Angaben in absolut und in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Behördenleitung (gesamt) 115

Tabelle 19: Zuständigkeiten bei der Umsetzung des ProstSchG, Behördenleitungen (n=205) und Sachbearbeiter*innen (n=619), Angaben in absolut und in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Behördenleitung (gesamt) und Sachbearbeitung (gesamt) 116

Tabelle 20: Mehrfach-Zuständigkeiten bei der Umsetzung des ProstSchG; Behördenleitungen (n=205) und Sachbearbeiter*innen (n=619), Angaben in absolut, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Behördenleitung (gesamt) und Sachbearbeitung (gesamt) 117

Tabelle 21: Einkommenshöhe, n=1.770, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte 127
Tabelle 22: Einkommensanteil und Einkommenshöhe bei der Prostitutionstätigkeit, Angaben in Zeilenprozenten, KFN-Befragung Prostituierte 128
Tabelle 23: Ermittlung einer Stichprobengröße für die Gruppen der Kund*innen, Gewerbetreibenden, Sachbearbeitenden und Prostituierten mit und ohne Bekanntheit einer Grundgesamtheit nach obenstehender Formel 138
Tabelle 24: Tabellarische Übersicht zum Auswahlprozess der Artikel für die Analyse der Medienberichterstattung nach Zeitungen, KFN-Medienanalyse 148
Tabelle 25: Analysierte Themen, KFN-Medienanalyse 157
Tabelle 26: In den Artikeln behandelte Themen und Veränderungen, Mehrfachnennung möglich, KFN-Medienanalyse 159
Tabelle 27: Gültig angemeldete Prostituierte am 31.12. nach Bundesländern (2017–2023) 169
Tabelle 28: Gültig angemeldete Prostituierte am 31.12. nach Staatsangehörigkeit (innerhalb der EU) (2017–2023) 173
Tabelle 29: Gültig angemeldete Prostituierte am 31.12. nach Staatsangehörigkeit (außerhalb der EU) (2017–2023) 174
Tabelle 30: Ablehnung der Erteilung einer Anmeldebescheinigung im Laufe des Jahres nach Bundesländern (2018–2023) 183
Tabelle 31: Gültige Erlaubnisse für ein Prostitutionsgewerbe in Deutschland am 31.12. nach Art des Gewerbes (2017–2023) 186
Tabelle 32: Gültige Erlaubnisse für ein Prostitutionsgewerbe in Deutschland am 31.12. nach regionaler Einheit 187
Tabelle 33: Erteilungen einer Erlaubnis oder Verlängerungen einer Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes im Laufe des Jahres nach Gewerbeart (2018–2023) 187
Tabelle 34: Versagungen einer Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes im Laufe des Jahres nach Versagungsgrund 188
Tabelle 35: Widerruf/Rücknahme der Erlaubnisse zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes (§ 23 ProstSchG) im Laufe des Jahres nach Bundesländern (2018–2023) 190
Tabelle 36: Übersicht zu den Gebühren für Anmeldung und gesundheitliche Beratung in den Bundesländern (Stand: 25.02.2025) 209
Tabelle 37: Anzahl ausgestellter Bescheinigungen über die gesundheitliche Beratung in den Jahren 2017 bis 2023, Summe der auf internen Statistiken und geschätzten Werten beruhenden Angaben, KFN-Befragung Behördenleitung 212
Tabelle 38: Anzahl ausgestellter Bescheinigungen über die Anmeldung in den Jahren 2017 bis 2023, Summe der auf internen Statistiken und geschätzten Werten beruhenden Angaben, KFN-Befragung Behördenleitung 212
Tabelle 39: Häufigkeit der Gründe, die zur Nichterteilung einer Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung geführt haben, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung) 216
Tabelle 40: Häufigkeit der Gründe, die zur Nichterteilung einer Anmeldebescheinigung geführt haben, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung) 216
Tabelle 41: Übermittlung von Daten an andere Behörden, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Behördenleitung 228

Tabelle 42: Wege der Datenübermittlung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Behördenleitung (Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) 229

Tabelle 43: Terminvergabe bei Anmeldung und gesundheitlicher Beratung, Angabe in Prozent, Mehrfachangaben möglich, KFN-Befragung Behördenleitung 234

Tabelle 44: Wartezeit für einen Termin zur Anmeldung und gesundheitlichen Beratung im Zeitpunkt der Befragung, KFN-Befragung Behördenleitung 234

Tabelle 45: Überblick zur sachlichen Zuständigkeit für die gesundheitliche Beratung und die Anmeldung in den Bundesländern (Stand 20.02.2025) 236

Tabelle 46: Art und Weise des Aufrufs zur gesundheitlichen Beratung und zur Anmeldung, Angaben in Prozent (KFN-Befragung Sachbearbeitung, gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch) 259

Tabelle 47: Formate der Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung, Angaben in absoluten Werten und in Prozent, KFN-Befragung Behördenleitung 261

Tabelle 48: Möglichkeit zur Rückgabe der Anmeldebescheinigung, n=80, Angaben in absoluten Werten und in Prozent, KFN-Befragung Behördenleitung 261

Tabelle 49: Anzahl begonnener Erlaubnisverfahren im Zeitraum 2017–2023, Summe der auf internen Statistiken und geschätzten Werten beruhenden Angaben, KFN-Befragung Behördenleitung 294

Tabelle 50: Anzahl erteilter Erlaubnisse im Zeitraum 2017–2023, Summe der auf internen Statistiken und geschätzten Werten beruhenden Angaben, KFN-Befragung Behördenleitung 295

Tabelle 51: Anzahl versagter Erlaubnisse im Zeitraum 2017–2023, Summe der auf internen Statistiken und geschätzten Werten beruhenden Angaben, KFN-Befragung Behördenleitung 295

Tabelle 52: Gründe für die Versagung von Erlaubnissen (gesamt) im Zeitraum 2017–2023, Summe der auf internen Statistiken und geschätzten Werten beruhenden Angaben, KFN-Befragung Behördenleitung 297

Tabelle 53: Tabellarischer Überblick zur sachlichen Zuständigkeit für das Erlaubnisverfahren in den Bundesländern (Stand: 10.03.2025) 315

Tabelle 54: Regelhaft geforderte Angaben in einem Betriebskonzept, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren) 338

Tabelle 55: Überblick zur sachlichen Zuständigkeit für das Überwachungsverfahren in den Bundesländern (Stand: 11.03.2025) 355

Tabelle 56: Zahl der Überwachungen von erlaubten/angezeigten Prostitutionsgewerben im Zeitraum 2017–2023 auf Basis geschätzter und genauer Angaben, KFN-Befragung Behördenleitung 364

Tabelle 57: Zahl der Überwachungen von nichterlaubten/nichtangezeigten Prostitutionsgewerben auf Basis genauer und geschätzter Werte, KFN-Befragung Behördenleitung 367

Tabelle 58: Zahl der OWiG-Verfahren gegen Gewerbetreibende im Zeitraum 2017 bis 2023 auf Basis genauer und geschätzter Werte, KFN-Befragung Behördenleitung..... 371

Tabelle 59: Zahl der gegen Prostituierte eingeleiteten OWiG-Verfahren im Zeitraum 2017–2023 auf Basis genauer und geschätzter Werte, KFN-Befragung Behördenleitung.... 373

Tabelle 60: Zahl der gegen Kund*innen eingeleiteten OWiG-Verfahren im Zeitraum 2017–2023 auf Basis genauer und geschätzter Werte, KFN-Befragung Behördenleitung.... 374

Tabelle 61: Allgemeine Indikatoren für Menschenhandel und spezielle Indikatoren für sexuelle Ausbeutung/Zwangsprostitution laut der Indikatorenliste des KOK aus dem Jahr 2023 417

Tabelle 62: Aufnahme und/oder Fortführung der Prostitutionstätigkeit unter stets inakzeptablem Dritteinfluss (Angabe: „trifft eher zu“/„trifft voll zu“), KFN-Befragung Prostituierte 455

Tabelle 63: Darstellung der Dimensionen der Selbstbestimmung bei Prostituierten 459

Tabelle 64: Räumliche Überschneidungen von gesundheitlicher Beratung nach § 10 ProstSchG und IfSG-Beratung nach § 19 IfSG, KFN-Befragung Behördenleitung (gesundheitliche Beratung) 477

Tabelle 65: Personelle Überschneidungen von gesundheitlicher Beratung nach § 10 ProstSchG und IfSG-Beratung nach § 19 IfSG, KFN-Befragung Behördenleitung (gesundheitliche Beratung) 478

Tabelle 66: Tabellarische Übersicht der Dimensionen von sexueller Selbstbestimmung (Ebene 3 und 4), Gruppenvergleich, 18- bis 20-Jährige und Ältere, einfache Verteilung, KFN-Befragung Prostituierte 542

Tabelle 67: Übersicht über Kontextfaktoren, Bewertung des Arbeitskontextes, Gesundheit und Wohlbefinden sowie soziodemographische Merkmale der verschiedenen Gruppen, Angaben in % und Mittelwerten, KFN-Befragung Prostituierte 559

Tabelle 68: Tabellarische Übersicht über 46 Empfehlungen und 18 Prüfempfehlungen nach Themenbereichen 616

Vertiefungsverzeichnis

Vertiefung 1:	Was meint der Begriff nicht intendierte Nebenfolge?	51
Vertiefung 2:	Konkretisierung der Oberziele durch nachgelagerte Zielebenen	53
Vertiefung 3:	zum Begriff der sexuellen Selbstbestimmung in der Prostitution	56
Vertiefung 4:	Einbeziehung der Sexualbegleitung in den Anwendungsbereich des ProstSchG	195
Vertiefung 5:	Anforderungen an das Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG vor dem Hintergrund einer Ausrichtung des Anmeldeverfahrens am Gedanken der informierten Einwilligung	200
Vertiefung 6:	Bezugnahmen des ProstSchG auf das Strafrecht	204
Vertiefung 7:	Prostitution während der Coronapandemie	214
Vertiefung 8:	Versuchsbeginn bei der Zwangsprostitution gemäß § 232a StGB	428
Vertiefung 9:	Grenzen der Vertraulichkeit nach § 34 ProstSchG	430
Vertiefung 10:	Ausstellung der Anmeldebescheinigung trotz Verdachts auf Menschenhandel	438
Vertiefung 11:	Weitere Gründe für die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit	451
Vertiefung 12:	Gründe, weiterhin in der Prostitution tätig zu sein	456

Teil 1 Einführung

Kapitel 1 Warum das Prostituiertenschutzgesetz evaluiert werden muss

Das Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG)[1] ist am 01.07.2017 in Kraft getreten. Die von § 38 ProstSchG vorgesehene Evaluation wäre überflüssig, wenn die Prostitution per se – also nicht nur erzwungene Prostitution, insbesondere im Kontext von Menschenhandel – gegen Grundrechte oder gegen völker- und europarechtliche Vorgaben verstoßen würde. In diesem Fall wäre eine Regulierung der Prostitution, in welcher Form auch immer, von vornherein ausgeschlossen. Grundrechtswidriges Verhalten kann nicht geregelt werden, schon gar nicht durch einfaches Gesetz. Völkerrechtliche und europarechtliche Bindungen sind im nationalen Recht einzuhalten.

A. Prostitution als Grundrechtsverletzung?

I. Verletzung der Menschenwürde

Dass der Zwang zur Ausübung der Prostitution eine gravierende Menschenrechtsverletzung ist, ist unstrittig. Der stärkste Einwand gegen die Legalisierung und Regulierung der Prostitution durch das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG)[2] und das ProstSchG lautet, dass auch die freiwillig ausgeübte Prostitution die grundgesetzlich in Art. 1 Abs. 1 GG verbürgte Menschenwürde der Betroffenen verletze. Die Konsequenz dieser Bewertung der Prostitution ist eindeutig: Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG verpflichtet „alle staatliche Gewalt“, die Menschenwürde zu schützen. Menschenwürdeverletzungen müssen daher unbedingt verhindert werden. Das Umfeld der Prostitution und vor allem auch die Nachfrage nach entgeltlichen sexuellen Dienstleistungen müssten demnach umfassend kriminalisiert werden.[3] Eine Regulierung von Menschenwürdeverletzungen verbietet sich von selbst.[4]

1. Prostitution als Verletzung der Menschenwürde

Die These, dass niemand freiwillig der Prostitution nachgehe, ist mehrdeutig. Man kann zwei Bedeutungen unterscheiden: eine rechtliche Bedeutung der fehlenden Freiwilligkeit von ihrem faktischen Fehlen. Im letzteren Sinn wird behauptet, dass Prostitution faktisch immer oder in den allermeisten Fällen Zwangsprostitution ist.[5] Gerade dieser Zusammenhang soll durch die Evaluation des ProstSchG aufgeklärt werden. Von grundsätzlicher Natur sind dagegen rechtliche Argumente, die den Ausschluss der Freiwilligkeit begründen sollen. Sie laufen darauf hinaus, dass entweder über den Gegenstand als solchen nicht disponiert werden kann oder der grundsätzlichen individuellen Verfügungsbefugnis objektive Grenzen gesetzt sind. Dieser Punkt soll im Zusammenhang mit der Entwicklung der Rspr. näher diskutiert werden.

Eine „freiwillige“ Ausübung der Prostitution solle schon per definitionem nicht möglich sein, weil niemand seinen eigenen Körper „verkaufen“ könne, ebenso wenig, wie man sich „freiwillig“ in Sklaverei

[1] Gesetz vom 21.10.2016 (BGBl. I 2372), das zuletzt durch Art. 5 Abs. 1 des Gesetzes vom 09.03.2021 (BGBl. I, 327) geändert worden ist.

[2] Gesetz vom 20.12.2001 (BGBl. I 3983), das durch Art. 2 des Gesetzes vom 21.10.2026 (BGBl. I 2372) geändert worden ist.

[3] So etwa das in Schweden im Jahr 1998 eingeführte Sexkaufverbot, näher dazu Di Nicola/Orfano/Cauduro/Conci (2005), 39 f., 99 ff.; vgl. auch die Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and the Exploitation of the Prostitution of Others von 1949, s. dazu unter B.I.

[4] Vgl. BVerfG, NJW (1987), 2661 (2662); (1995), 3303 (3304); eingehend Quecke (2020), 70 ff.; im Hinblick auf die Prostitution Hagen (2003), 581 (594).

[5] S. etwa Rommelfanger, in Mack/Rommelfanger (2023), 296 ff.; zum Teil wird auch behauptet, dass die Vorstellung von Prostituierten, sie hätten sich freiwillig für ihre Tätigkeit entschieden, eine reine Selbsttäuschung sei, vgl. Freeman (1989/90), 75 (92 ff.); Jeffreys (2008), 157 f., 171, 176, 190, 252 ff., 268 ff. – ohne die dann logischerweise überflüssige Befragung der Betroffenen ist das aber nichts anderes als eine Entmündigung; vgl. auch Peterson-Iyer (1998), 19 (36).

begeben könne.[6] Ebendiese Veräußerung des eigenen Körpers zur ausschließlichen Befriedigung fremder sexueller Bedürfnisse sei aber der Prostitution wesenseigen. Die damit verbundene Verobjektivierung des Körpers der sich prostituierenden Person könne auch nicht durch ihre Zustimmung geheilt werden.[7]

Hinter solchen Argumenten verbirgt sich ein Verständnis der Menschenwürde, das auf Kant zurückgeführt werden kann. In der Grundlegung zur Metaphysik der Sitten findet sich seine berühmte Unterscheidung zwischen Würde und Preis:

> „Was einen Preis hat, an dessen Stelle kann auch etwas anderes als Äquivalent gesetzt werden; was dagegen über allen Preis erhaben ist, mithin kein Äquivalent verstattet, das hat eine Würde."[8]

Deshalb kann sich der Mensch selbst „für keinen Preis weggeben".[9] Sexuelle Handlungen hätten in diesem Sinne keinen Preis. An einer anderen Stelle in der Metaphysik der Sitten erläutert Kant, dass niemand „eine andere Person außer sich als das Seine" haben, d. h. sie „rechtlich besitzen", könne. Der Grund liegt in dem kategorischen Imperativ, wonach man einen anderen Menschen nicht als Mittel gebrauchen darf, sondern als Selbstzweck behandeln muss. Anders ist es jedoch, wenn der Zweck „als Bedingung der Rechtmäßigkeit des Gebrauchs" „moralisch nothwendig" ist. Im Geschlechtsakt

> „macht sich ein Mensch selbst zur Sache, welches dem Rechte der Menschheit an seiner Person widerstreitet. Nur unter der einzigen Bedingung ist dieses möglich, daß indem die eine Person von der anderen gleich als Sache erworben wird, diese wiederum jene erwerbe; denn so gewinnt sie wiederum sich selbst, erwirbt und stellt ihre Persönlichkeit wieder her."[10]

Ebendiese Voraussetzung werde in der Prostitution nicht erfüllt, denn dort gehe es nicht um Sex gegen Sex, sondern um Sex gegen Geld.[11] Eine Vorstellung von Sexualität, die ausschließlich auf wechselseitige sexuelle Beglückung gerichtet ist, erscheint indes reichlich lebensfremd. Davon abgesehen ist die Kommerzialisierung von Sexualität weit verbreitet, wie diverse Verkuppelungsshows (z. B. „Love Island") oder (vor allem früher) Erotikfilme im Privatfernsehen belegen. Handelte es sich allesamt um Verletzungen der Menschenwürde, müsste wesentlich mehr verboten werden als der in § 2 Abs. 1 ProstSchG beschriebene Ausschnitt aus dem weiten Feld entgeltlicher sexueller Handlungen.

Auch in der Ehe oder in Partnerschaften sind Tauschbeziehungen denkbar, etwa, wenn eine an sich unerwünschte sexuelle Beziehung nur noch deshalb aufrechterhalten wird, um materielle Vorteile zu erlangen oder ihre Absicherung zu bewahren.[12] Tauschbeziehungen ohne Absicht zu irgendeiner Bindung gibt es, wenn jemand die Sexualität einsetzt, um berufliche Vorteile zu erlangen – oder wenn das vom anderen erwartet wird. Das Sexualstrafrecht greift hier nicht ein.[13] Davon abgesehen mag das Argument, die Auflösung der Bindung zwischen Liebe und Sexualität mache die Sexualität zu einem reinen Selbstzweck, moralisch beachtlich sein. So beschränkt etwa Kant die Zulässigkeit von Sexualkontakten

---

[6] Barry (1984), 9, 23, 37, 59, 112 et passim; Jeffreys (2008), 66, 134 ff., 173 ff., 179 f., 184 f., 238 ff., 252 ff., 260 ff. et passim; Pateman (1983), 561 (562); Krit. Nussbaum (1998), 693 (714 ff.).

[7] Vgl. Drobny, in Mack/Rommelfanger (2023), 83 f.; s. auch BT-Drs. 14/6781 (Entschließungsantrag der CDU/CSU), 8: „Der Kauf und Verkauf sexueller Dienstleistungen ist menschenunwürdig …"

[8] Kant (1785), 385 (434). Darauf bezieht sich auch Rommelfanger, in Mack/Rommelfanger (2023), 269.

[9] Kant (1797), 203 (462).

[10] Kant (1797), AA VI, 278.

[11] Vgl. MacKinnon (2011), 271 (281): „How simple: the consideration for sex is sex. Where sex is mutual, it is its own reward. Apparently there are a good many men out there with whom sex is not its own reward, because they are paying mainly women to have sex with them in exchange for other things (…)." Ebenso Jeffreys (2008), 238 ff.; s. auch Barry (1995), 23 (112).

[12] Dessieux (1993); Nussbaum (1998), 700. Bemerkenswerterweise vergleichen einige radikale Feministinnen die Ehe mit der Prostitution, so z. B. Jeffreys (2008), 174 (262).

[13] Vgl. Hörnle (2015), 851 (884).

noch enger strikt auf die Ehe.[14] Für das Recht kommt es aber nicht darauf an. Denn die Voraussetzung einer eigentlich persönlichen Beziehung zwischen zwei Individuen betrifft die innere Haltung der Sexualpartner*innen. Aufgabe des Rechts ist es nicht, Einstellungen zu kontrollieren, sondern die Unverletzlichkeit einer Rechtssphäre durch äußerliches Handeln zu garantieren.

Prostitution wird schließlich beschrieben als erkaufte Vergewaltigung. Insofern sei sie mit der Sklaverei vergleichbar, denn Freier*innen würden die Macht über die Prostituierte und die Beherrschung der weiblichen Sexualität ohne Rücksicht auf ihre Person wollen.[15] Es sei aber evident, dass man sich nicht freiwillig versklaven könne. Die pauschale Gleichsetzung der Prostitution mit einer Vergewaltigung übersieht einen wesentlichen Unterschied: Im Gegensatz zur freiwilligen Prostitution kommt es bei der Vergewaltigung nicht zu einem im Voraus vereinbarten Tausch zwischen zwei Personen, die sich frei entscheiden, sondern Vergewaltiger*innen bemächtigen sich ihrer Opfer gegen deren Willen.[16] Lediglich im Fall der Zwangsprostitution werden Prostituierte zum willenlosen Objekt der Begierde, nicht aber, solange Freier*innen bzw. die Art des Sexualkontakts abgelehnt werden können. Zunächst einmal begründet die Abrede zwischen Prostituierten und Kund*innen keinen Anspruch auf Vornahme der besprochenen sexuellen Handlungen. Vielmehr werden nur die Kund*innen einseitig verpflichtet, und zwar gem. § 1 ProstG dazu, nach der Vornahme der sexuellen Handlungen das vereinbarte Entgelt zu bezahlen.[17] Für die sexuelle Handlung selbst gilt, dass Prostituierte damit einverstanden sein müssen. Sexuelle Handlungen dürfen die Kund*innen „gegen ihren erkennbaren Willen“ nicht vornehmen (s. § 177 Abs. 1 Strafgesetzbuch – StGB). Die Prostituierten können ihre Zustimmung jederzeit widerrufen, und die Kund*innen müssen diesen Widerruf beachten.[18] Wenn die Kund*innen die Furcht der Prostituierten vor einem empfindlichen Übel ausnutzen, um ihre Wünsche durchzusetzen, machen sie sich nach § 177 Abs. 2 Nr. 4 StGB strafbar, ohne dass die Prostituierten ihre Ablehnung äußern müssen, denn in dieser Lage wird ihnen das von Rechts wegen nicht zugemutet.[19] Die Verwirklichung des empfindlichen Übels muss sich aus der Sicht des Opfers als eine Sanktion für die Verweigerung darstellen, die nicht notwendig von den Täter*innen selbst vollstreckt werden muss, aber – auch – von ihnen abhängt, etwa bei einer Beschwerde an die Zuhälter*innen.[20] Irrelevant ist, ob der Eintritt des befürchteten Übels rechtlich erlaubt ist. Wer etwa Prostituierte aufsucht und dabei deren Angst vor einer Abschiebung ausnutzt, macht sich ebenfalls nach § 177 Abs. 2 Nr. 4 StGB strafbar.[21] Deshalb ist die Behauptung, dass sexuelle Gewalt oder gar eine Vergewaltigung während prostitutiver Akte nicht mehr geahndet werden könne,[22] schlicht unzutreffend. Treffend meint Julia O’Connell Davidson:

> „[T]here is nothing in the prostitution contract per se which guarantees the client absolute power over the prostitute.“[23]

---

[14] Kant (1797), AA VI, 278, 359; so früher auch BGHSt 6, 46 (53 f.). So weit dürfte die Kritik an entgeltlichen Sexualkontakten nicht gehen.

[15] S. etwa Drobnik, in Mack/Rommelfanger (2023), 204 f.; ferner Barry (1984), 39 f.; Barry (1995), 23, 35, 37, 59; Jeffreys (2008), 66, 135 f., 174, 176, 242 ff., 260 f.; diese Argumentation geht ausschließlich von weiblichen Prostituierten und männlichen Freiern aus und blendet andere Formen – auch wenn sie in geringerem Umfang vorkommen – aus.

[16] S. Campagna (2005), 70 f., 194 f.; O’Connell Davidson (1998), 15.

[17] S. Armbrüster, in Münchener Kommentar zum BGB (2021), § 1 ProstG Rn. 12 m. w. N.; gegen die Annahme eines einseitig verpflichtenden Vertrags Majer (2018), 2294 f. mit der – insoweit zutreffenden – Erkenntnis, dass eine Rechtspflicht zur Vornahme oder Duldung sexueller Handlungen gegen Art. 1 GG verstößt. Aber daraus folgt eben das Ergebnis, das Majer ablehnt. Wenn Prostitution als solche gegen die Menschenwürde verstieße, wäre ein Anspruch auf Bezahlung sexueller Dienstleistungen logisch ausgeschlossen.

[18] Vgl. BGH NStZ-RR 2022, 73 f.; Hörnle, in Leipziger Kommentar zum StGB (2023), § 177 Rn. 37; dagegen Drobnik, in Mack/Rommelfanger (2023), 120: „naive … Fiktion“; Mack, ebenda., 233 ff., passim.

[19] Vgl. Hörnle, in Leipziger Kommentar zum StGB (2023), § 177 Rn. 53.

[20] Vgl. Fischer, in Fischer (2025), § 177 Rn. 44a.

[21] Vgl. BGH, NStZ 2009, 263.

[22] So Drobnik, in Mack/Rommelfanger (2023), 38.

[23] O’Connell Davidson (1998), 94; s. ferner ebenda., 158 ff.; Campagna (2005), 70 f., 140 ff., 187 f., 194 f. et passim.

Aus denselben Gründen darf man nicht Prostitution und Sklaverei in einen Topf werfen. Zwischen der absoluten Selbstbestimmung auf der einen und der absoluten Fremdbestimmung auf der anderen Seite besteht ein weites Feld von Möglichkeiten, das es erlaubt, zwischen Sklaverei und Lohnarbeit bzw. Prostitution zu unterscheiden. Auch im Bordell begeben sich Prostituierte nicht in die Gewalt der Betreiber*innen.[24] So dürfen Betreiber*innen einer Prostitutionsstätte den bei ihnen tätigen Prostituierten nicht „das Ob, die Art oder das Ausmaß der Erbringung sexueller Dienstleistungen vorschreiben" (s. §§ 3 Abs. 1 ProstG, 26 Abs. 2 ProstSchG). Prostituierte müssen selbst jederzeit ohne Furcht vor irgendwelchen Sanktionen über die Sexualkontakte bestimmen können.[25] Andernfalls kommt eine Strafbarkeit wegen dirigistischer Zuhälterei nach § 181a Abs. 1 Nr. 2 StGB in Betracht. Wer die Prostitution aufgeben möchte, darf nicht daran gehindert werden. Hier ist auch an eine Strafbarkeit wegen Zwangsprostitution nach § 232a Abs. 1 Nr. 1 StGB zu denken.[26] Für § 180a Abs. 1 StGB, die strafbare Ausbeutung von Prostituierten, hat Fischer diesen Zusammenhang folgendermaßen auf den Punkt gebracht:

> „Wer jederzeit gehen kann, wird nicht in Abhängigkeit gehalten."[27]

Es trifft daher nicht zu, dass dem ProstG „die gesetzliche Annahme der freiwilligen Prostitutionsausübung" zugrunde liegt.[28] Das ProstG suggeriert ebenso wenig Freiwilligkeit wie das ProstSchG. An keiner Stelle definiert es unfreiwillige Prostitution – welchen Maßstab man hier auch immer anlegen möchte – zu freiwilliger Prostitution um, sondern trifft Regelungen im Hinblick auf die Unterscheidung von freiwilliger und unfreiwilliger Prostitution. Man kann allenfalls konstatieren, dass die grundsätzliche Möglichkeit freiwillig ausgeübter Prostitution „als Ausdruck des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung"[29] vorausgesetzt wird, denn sonst gäbe es nichts zu regulieren. Der deutlichste Bezug zur Zwangsprostitution zeigt sich in der Pflicht, potenzielle Opfer von Menschenhandel und Ausbeutung zurückzuweisen (§ 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG), und in der Begrenzung des Weisungsrechts nach § 26 Abs. 1 und 2 ProstSchG, um die Freiwilligkeit der Prostituierten nicht zu gefährden. Für unfreiwillig ausgeübte Prostitution ist ohnehin das Strafrecht zuständig. Schlicht falsch ist daher die Behauptung, die Regulierung der Prostitution eröffne einen „rechtsfreien Raum".[30] Ebenso wenig trifft die Behauptung einer Schutzlücke für die Fälle zu, in denen jemand zunächst freiwillig die Prostitution aufnimmt und dann mehr und mehr in die Zwangsprostitution verstrickt wird.[31]

Zwar werden Prostituierte nicht immer in der Lage sein, ihre Rechte durchzusetzen, wenn sie sie denn überhaupt kennen, aber das ProstSchG strebt gerade an, die – sexuelle – Selbstbestimmung von Prostituierten zu stärken, und es ist eine Aufgabe dieser Evaluation, zu untersuchen, ob und inwieweit diese Zielsetzung durch die Regulierung der Prostitution erreicht werden kann.

2. Die Entwicklung der Rspr. zur Menschenwürde

In einem obiter dictum führte der Bundesgerichtshof (BGH) für Zivilsachen im Jahr 1976 aus, „dass die gewerbsähnliche geschlechtliche Hingabe gegen Bezahlung in entwürdigender Weise Intimbereiche zur Ware macht, die gerade aus moderner psychologischer Sicht mit dem Kern der Persönlichkeit aufs engste verknüpft sind."[32] Diese Passage wurde in der Folgezeit immer wieder in diversen

[24] S. Campagna (2005), 187 f.; O'Connell Davidson (1998), 16 f., 190.
[25] Vgl. BGHSt 48, 314 (319 f.); BayObLG, StV 2004, 210 (212).
[26] S. BGH, NJW 2021, 869 (870); NStZ-RR 2024, 9 (11). Auf einem anderen Blatt steht, dass die §§ 232 ff. StGB reformbedürftig sind, s. Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling/Zietlow (2022), 201 ff.; Renzikowski, in Münchener Kommentar zum StGB (2025, § 232 Rn. 34 ff.; aber das hat nichts mit angeblichen Defiziten des Regulierungsmodells zu tun, wie Drobnik, in Mack/Rommelfanger (2023), 125 f., suggeriert.
[27] Fischer, in Fischer (2025), § 180a Rn. 13; s. auch OLG Celle, NStZ 2013, 144.
[28] So Drobnik, in Mack/Rommelfanger (2023), 38 ff., 58, 95 ff., 124, passim.
[29] BT-Drs. 18/8556, 33. Die Gegenthese wäre, dass die Entscheidung zur Ausübung der Prostitution unter keinen Umständen – faktisch oder normativ – freiwillig sein kann. Diese Ansicht wurde bereits zurückgewiesen.
[30] So Drobnik, in Mack/Rommelfanger (2023), 198, 205.
[31] So aber Drobnik, in Mack/Rommelfanger (2023), 38.
[32] BGHZ 67, 119 (125); zustimmend Hagen (2003), 581 (585).

Entscheidungen ohne weitere Erläuterungen zitiert.[33] Mit der Begründung, die Frau werde „als bloßes Lustobjekt zur Schau gestellt", erklärte etwa das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) eine Peepshow für unzulässig, denn die Eigenart der Darbietung verletze sie in ihrer Menschenwürde.

> „Die Würde des Menschen ist ein objektiver, unverfügbarer Wert (…), auf dessen Beachtung der einzelne nicht wirksam verzichten kann."[34]

Spätere Entscheidungen bewerteten eine Peepshow „nur" noch als sittenwidrig und ließen die Frage einer Verletzung der Menschenwürde ausdrücklich offen.[35] Wie auch immer: Die in der Peepshow-Entscheidung zum Ausdruck kommende Ansicht, dass eine Würdeverletzung nicht vom (fehlenden) Einverständnis der Person abhänge,[36] findet sich auch noch in einer späteren Entscheidung des BVerwG zu pornographischen Aufnahmen eines Berufssoldaten.

> „Denn solche Aufnahmen zielen generell beim Betrachter eindeutig auf die Erregung eines sexuellen Reizes ab und degradieren den Adressaten [gemeint sein dürfte die abgebildete Person, Verfasser*innen] zum bloßen ‚auswechselbaren' Objekt geschlechtlicher Begierde oder Erregung. Sie verstoßen damit gegen die unantastbare Menschenwürde gem. Art. 1 I 1 GG, die dem Menschen nur in seiner personalen Ganzheit zukommt (…) und auf deren Gewährleistung er (…) nicht zulässigerweise verzichten kann."[37]

Eine Abkehr von dieser Rspr. deutet sich etwa in der Swingerclub-Entscheidung an, in der die freie Entscheidung für den Sexualkontakt für maßgeblich erklärt wird. Insoweit spielt es auch keine Rolle, ob jemand anderes an diesem Sexualkontakt verdient.

> „Eine Verletzung der Menschenwürde liegt in der Teilnahme an einem ‚Pärchentreff' nicht. Die Subjektqualität der Gäste wird nicht in Frage gestellt, und der fundamentale Wert- und Achtungsanspruch des Menschen wird nicht durch Gewaltakte geleugnet. Den Besuchern wird keine objekthafte Rolle auferlegt, die als entwürdigend angesehen werden könnte, sondern sie entscheiden frei, in welcher Weise sie sich an dem Geschehen beteiligen."[38]

In der Folgezeit wird die freiwillig ausgeübte Prostitution in der Rspr. zum Gaststättenrecht nicht (mehr) als Verletzung der Menschenwürde bewertet.[39] Im Jahr 2022 betont das BVerwG in der Tinder-Entscheidung, anders als noch 22 Jahre zuvor, dass eine Person durch eigenes freiwilliges Handeln ihre Würde nicht verletzen kann.[40]

Damit liegt das BVerwG nunmehr auf der Linie des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), welches bereits in der Wehrdienstverweigerer-Entscheidung ausführt, dass das „Grundgesetz (…) von der Würde der freien, *sich selbst bestimmenden* menschlichen Persönlichkeit als höchstem Rechtswert" ausgeht.[41] Daran anschließend hebt das BVerfG in der Entscheidung zum Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) hervor,

---

[33] Vgl. BVerwGE 60, 284 (289); BayVerfGH, NJW 1983, 2188 (2190); VG Minden, NVwZ 1988, 666. BGH, NJW 1984, 797 deutet an, dass Prostitution gegen die Menschenwürde verstoße.

[34] BVerwGE 64, 274 (279); zustimmend etwa Redeker (1985), 73 ff.; Hagen (2003), 581 (590 f.); krit. schon damals Olshausen (1982), 2221 (2222 ff.); Höfling (1983), 1582 (1583 ff.) unter Betonung der Selbstbestimmung.

[35] S. BVerwG, NVwZ 1990, 668; NJW 1996, 1423 (1424).

[36] Grundlegend etwa Dürig (1956), 117 (126) – allerdings nur im Hinblick auf staatliches Handeln); ebenso Mack, in Mack/Rommelfanger (2023), 240 f.: Wenn jemand der eigenen Verobjektivierung – was immer das heißen mag – zustimme, mache sich immer noch derjenige schuldig, der aufgrund dieser Zustimmung handele. Auf dieser Linie liegt auch VG Neustadt, NVwZ 1993, 98 (99) – „Zwergenweitwurf"); dagegen Starck, in von Mangoldt/Klein/Starck (2018), Art. 1 Rn. 114 m. w. N.

[37] BVerwG, NJW 2000, 683 f.; s. auch schon BVerwGE 86, 136 ff.; ob der Ausflug zur Menschenwürde notwendig war, um einen Ansehensverlust der Bundeswehr zu begründen, kann hier dahinstehen; vgl. dazu etwa BVerwG, NVwZ 2022, 1622 ff.

[38] BVerwG, NVwZ 2003, 603 (604).

[39] BVerwG, NVwZ 2009, 909 (910).

[40] BVerwG, NJW 2022, 1622 (1625).

[41] BVerfGE 48, 127 (163) – Hervorh. eingefügt); ferner BVerfGE 49, 286 ((298) – Transsexualität): „Hierzu gehört, dass der Mensch über sich selbst verfügen und sein Schicksal eigenverantwortlich gestalten kann."

„dass es zum Wesen des Menschen gehört, in Freiheit sich selbst zu bestimmen".[42] Im Jahr 2009 unterstellt das BVerfG in der Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit von Art. 297 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB) – der Ermächtigungsgrundlage für sog. „Sperrbezirksverordnungen"[43] – die Prostitution der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG,[44] was mit der pauschalen Annahme einer Menschenwürdeverletzung unvereinbar wäre.

Besonders im Mittelpunkt steht die Selbstbestimmung in der „Sterbehilfe-Entscheidung" von 2020, in der das BVerfG den Gedanken autonomer Selbstbestimmung in der Würde des Menschen verortet. So setze die selbstbestimmte Wahrung der eigenen Persönlichkeit voraus, dass der Mensch über sich „nach eigenen Maßstäben" verfügen könne. Zu dieser personalen Selbstbestimmung gehöre dann auch die Freiheit, sich selbst das Leben zu nehmen.[45] Im vorliegenden Zusammenhang ist folgende Kernaussage besonders wichtig:

> „Die Menschenwürde, die dem Einzelnen ein Leben in Autonomie gewährleistet, steht der Entscheidung des zur freien Selbstbestimmung und Eigenverantwortung fähigen Menschen, sich zu töten, nicht entgegen. (…) Die Würde des Menschen ist nicht Grenze der Selbstbestimmung der Person, sondern ihr Grund: Der Mensch bleibt nur dann als selbstverantwortliche Persönlichkeit, als Subjekt anerkannt, sein Wert- und Achtungsanspruch nur dann gewahrt, wenn er über seine Existenz nach eigenen, selbstgesetzten Maßstäben bestimmen kann."[46]

Insoweit setzt Art. 1 Abs. 1 S. 1 GG der Selbstbestimmung keine objektive Grenze, sondern garantiert sie. Menschenwürde äußert sich in der selbstbestimmten Entscheidung ihrer*ihres Träger*in deshalb ist Willensfreiheit gerade die Begründung für Menschenwürde,[47] die nicht gegen den freien Willen des Geschützten durchgesetzt werden kann[48] – oder auf die Prostitution bezogen: Sofern sie selbstbestimmt ausgeübt wird, widerspricht sie nicht der Menschenwürde, sondern entspricht ihr.[49]

Nun ist das „Sterbehilfe-Urteil" auch den Kritiker*innen des ProstSchG bekannt. Unter Berufung auf das BVerfG wird deshalb für selbstbestimmte Prostitution eine Art „informed consent" dahingehend gefordert, dass die sich prostituierende Person gewissermaßen in ihren eigenen Tod einwilligen müsse.[50] Diese Voraussetzung wird natürlich nie vorliegen, darin liegt gerade die Pointe dieses Arguments. Gleichwohl hinkt die Parallele aus mehreren Gründen. Das BVerfG urteilte lediglich über die geschäftsmäßige Förderung eines Suizids, nicht aber über die Beteiligung an einem Suizid als solchem. Auch bei einem noch so reflektierten Sterbewunsch bleibt die Fremdtötung nach § 216 StGB eine

[42] BVerfGE 115, 118 (153).

[43] Gem. Art. 297 Abs. 1 EGStGB kann durch Rechtsverordnung der Landesregierung „zum Schutz der Jugend oder des öffentlichen Anstands" in Gemeinden bis unter 20.000 Einwohnern die Prostitution vollständig, in Gemeinden bis zu 50.000 Einwohnern auch nur teilweise und bei Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern nur für einen bestimmten Teil der Gemeinde untersagt werden. Solche Verbote können auf bestimmte öffentliche Straßen, Wege, Plätze, Anlagen oder sonstige einsehbare Orte und in diesem Fall auch auf bestimmte Tageszeiten beschränkt werden. Die einzelnen Bundesländer haben in unterschiedlicher Weise von dieser Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht.

[44] BVerfG, NVwZ 2009, 905 ff.; s. dazu Schmidt (2015), 159 (166).

[45] BVerfGE 153, 182 (261 ff.).

[46] BVerfGE 153, 182 (264). Freilich wird gerade diese Vorstellung von Selbstbestimmung von einigen Feministinnen zurückgewiesen, weil sie die Machtverhältnisse in einer von Männern dominierten Gesellschaft ignoriere, s. etwa Freeman (1989/90), 75 (86 ff.).

[47] S. Tiedemann (2007), 268.

[48] Schmidt (2015), 164.

[49] S. Geddert-Steinacher (1990), 91 f.; Nettesheim (2005), 71 (105 f.); Harrer/Valentiner (2024), 57 (63); Wapler, in Dreier (2023), Art. 1 I Rn. 104; djb (2025), 2; anders allerdings Drobnik, in Mack/Rommelfanger (2023), 205; Schittek (1988), 804 f.; eine derartige „Tyrannei der Würde" ablehnend: Neumann (1998), 153. Gegen ein Sexkaufverbot nach schwedischem Vorbild auch BMJV (Hrsg.), Abschlussbericht der Reformkommission zum Sexualstrafrecht (2017), 349 f.

[50] Mack, in Mack/Rommelfanger (2023), 233, 245, passim.

Straftat, worüber man streiten kann.[51] Wer dagegen – nicht geschäftsmäßig – den Selbstmord einer oder eines anderen ermöglicht, macht sich nicht strafbar, solange die andere Person die Tötungshandlung vornimmt. Besondere Selbstbestimmungsvoraussetzungen dafür gibt es nicht.

Jemand wird also nur dann zum Objekt herabgewürdigt, wenn die betreffende Handlung ohne den Willen der betroffenen Person erfolgt. Verobjektivierung bedeutet Fremdbestimmung, d. h. Zwang. Auf Würde kann in der Tat nicht verzichtet werden, aber sie äußert sich gerade in der eigenverantwortlichen Entscheidung der Person. „Moralisch unwürdiges" Verhalten – was auch immer das sei – ist keineswegs ein Verzicht auf Würde, weil es kein Verzicht auf Selbstbestimmung ist.[52] Die Grenze der damit verbundenen Handlungsfreiheit wird erst dann überschritten, wenn andere (gegen deren Willen) oder die Allgemeinheit geschädigt werden.

Nun hat das BVerfG die Menschenwürde auch gewissermaßen überindividualisiert, indem es sie auf den „Menschen als Gattungswesen" erstreckt hat.[53] Eine andere Bewertung ergibt sich daraus indes nicht. Denn zur „Gattung" Mensch gehört die Selbstbestimmung, sodass selbstbestimmte Entscheidungen der „Gattung Mensch" entsprechen.

II. Prostitution als Verletzung des Gleichheitssatzes

In Betracht kommt ferner eine Verletzung von Art. 3 Abs. 2 GG. Da sich in der Prostitution die Unterdrückung von Frauen durch Männer manifestiere, widerspreche sie der fundamentalen Gleichheit von Mann und Frau.[54] Carol Pateman etwa schreibt:

> „Prostitution is the public recognition of men as sexual masters; it puts submission on sale as a commodity in the market."[55]

Demgegenüber wird – ebenfalls von Feminist*innen – darauf hingewiesen, dass auch das Institut der Ehe männliche Dominanz verstärke.[56] Im Übrigen werden viele unangenehme oder als erniedrigend angesehene Tätigkeiten Frauen überlassen (z. B. in der Pflege oder bei der Reinigung von Toiletten).[57]

Das Problem dieser Kritik liegt indes wieder in ihrer Pauschalität. Viele Männer mögen glauben, nach eigenem Belieben über den Körper einer Frau verfügen zu dürfen. Doch zeigen Kund*innenstudien, dass entgeltliche Sexualkontakte aus ganz unterschiedlichen Motiven nachgefragt werden, von manchen auch ganz schlicht aus dem Wunsch nach Nähe, Zärtlichkeit oder Gesprächspartner*innen.[58]

Letztlich geht es auch hier wieder um die Autonomie des Menschen. Akzeptiert man die freiwillig ausgeübte Prostitution als eine Option, die freiwillig gewählt werden kann, zeigt sich darin kein Gleichheitsverstoß. Sexuelle Ausbeutung durch erzwungene Prostitution ist (nicht nur) eine Verletzung von Art. 3 Abs. 2 GG.

---

[51] Zum Streit über den Schutzzweck des § 216 StGB s. statt vieler Schneider, in Münchener Kommentar zum StGB (2021), § 216 Rn. 2 ff. m.w.N.

[52] Vgl. auch BVerfGE 87, 209 (228): „Selbst durch ‚unwürdiges' Verhalten geht sie [die Menschenwürde] nicht verloren."

[53] BVerfGE 87, S. 209 (228 f.).

[54] Vgl. Barry (1995), 9; Jeffreys (2008), 135 f., 173, 179 f., 184 f., 194; Peterson-Iyer (1998), 39; Freeman (1989/90), 89 f., 93 ff., 107, passim; krit. Nussbaum (1998), 707 ff., 718 f.; s. auch Mack, in Mack/Rommelfanger (2023), 247, 255.

[55] Pateman (1983), 564; s. auch Barry (1995), 23.

[56] Vgl. Freeman (1989–90), 100; krit. Nussbaum (1998), 695, 719 f.

[57] S. Nussbaum (1998), 695, 701 ff.; darauf verweist auch Peterson-Iyer (1998), 19 (26): „Indeed, women are arguably no more 'forced' into the sex trade than into any other typically female profession such as secretarial work or child-care provision."

[58] Vgl. Grenz (2007), 1 ff.; Gerheim (2013), 40 (45 f.); Döring (2014), 99 (104 f.). Die umfangreichste Studie zur Nachfrageseite von Gerheim (2012), zeichnet ebenfalls ein sehr divergierendes Bild.

III. Fazit

Die Verpflichtung aus Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG zur Achtung der Menschenwürde gebietet also keineswegs die Einführung eines Sexkaufverbots. Auch wenn deutsches Verfassungsrecht somit keine grundsätzliche Abkehr von einem Regulierungsmodell erzwingt, erledigt sich die verfassungsrechtliche Problematik mit dieser Feststellung noch nicht. Die mit der Prostitution verbundenen Probleme sind unübersehbar.[59] Schon allein aufgrund vieler Kontakte mit Kund*innen sind Prostituierte einer höheren Gefahr sexueller Übergriffe ausgesetzt. Hinzu kommt die mögliche Gefahr der sexuellen Ausbeutung durch die Hinterleute der Prostitution: Zuhälter*innen und Gewerbetreibende. Da die erzwungene Ausübung der Prostitution eine gravierende Menschenrechtsverletzung darstellt, hat der Staat gegenüber Personen in der Prostitution eine Schutzpflicht.[60] Der vielfach zu Recht betonte Würdeschutz wird nicht durch Einschränkungen der Selbstbestimmung erreicht, sondern erfordert die Förderung der persönlichen, sexuellen und ökonomischen Autonomie durch die Verbesserung der Umstände, in denen Sexualkontakte gegen Entgelt angeboten und vorgenommen werden.[61] Ziel des ProstSchG ist es gerade, das Selbstbestimmungsrecht von Prostituierten zu stärken, Grundlagen für sichere Arbeitsbedingungen zu schaffen sowie Menschenhandel, Gewalt und Ausbeutung in der Prostitution zu bekämpfen.[62] Das ist umso wichtiger, weil die Prostitution nicht „schwarz-weiß" – mit je nach Schätzung unterschiedlichen Anteilen – „gezeichnet" werden kann, sondern zu einem großen Teil mehr oder weniger prekär, d. h. „grau", ist.[63] Ob und inwieweit es dieses Ziel erfüllt und damit der verfassungsrechtlichen Verpflichtung des Staates auf Schutz genügt, kann nur durch eine wissenschaftliche Evaluation ermittelt werden. Alles andere[64] würde einen Abschied von einer wissenschaftsbasierten Gesetzgebung hin zu einer Rechtspolitik, die auf Ideologie und Vorurteil beruht, bedeuten.

B. Verletzung von Völker- oder Europarecht durch eine Legalisierung der (freiwilligen) Prostitution

Eine Evaluation des ProstSchG wäre auch dann hinfällig, wenn die Legalisierung der freiwilligen Prostitution durch das ProstG gegen völker- oder europarechtlich verbindliche Vorgaben verstoßen würde.

I. Völkerrecht

1. Internationale Konvention zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Prostitution anderer vom 02.12.1949

Im Völkerrecht gab es bislang nur einen einzigen Vorstoß zu einem umfassenden Verbot der Prostitution. So erklärte die „Internationale Konvention zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Prostitution anderer" der Vereinten Nationen vom 02.12.1949/21.3.1950[65] die Ausübung der Prostitution für unvereinbar mit der Würde der „menschlichen Person".[66] Die Konvention trat am 25.07.1951 in Kraft und wurde bislang von 82 Staaten ratifiziert. Weitere 13 Staaten haben die

[59] Vgl. Renzikowski, in Münchener Kommentar zum StGB (2021), Vor § 174 Rn. 39 ff. m.w.N.; zu den vielfältigen Erscheinungsformen der Prostitution s. Schwer (2022), 53 ff.

[60] Vgl. Wapler, in Dreier (2023), Art. 1 I Rn. 105; s. auch Schmidt (2015), 165 f.; die Schutzpflichtrechtsprechung des BVerfG beginnt mit der ersten Entscheidung zum Schwangerschaftsabbruch, BVerfGE 39, 1 ff.; s. ferner BVerfGE 46, 160 ff. (Hanns-Martin Schleyer); 115, 118 ff. (Abschussermächtigung nach LuftSiG).

[61] S. auch Lembke (2018), 275 (303); Völzmann (2018), 319 (326 ff.).

[62] BT-Drs. 18/8556, 2, 32.

[63] Vgl. MacMillan (1977), S. 41 (44): „Women neither choose prostitution 'freely', nor do they become prostitutes because they have absolutely no other choice. Women choose prostitution as a means of survival among their very limited options." Aber gilt das nicht ganz allgemein für das Verständnis von Freiheit auch (s. Lembke (2018), 280: „Wer das Ziel umfassender Freiheit zur Voraussetzung erhebt, endet im Paternalismus; wer die Voraussetzung beschränkter Freiheit als Ziel genügen lässt, bleibt im Neoliberalismus stecken.")?

[64] So hält etwa ein Antrag der CDU/CSU, BT-Drs. 20/10384, 2, die vorgesehene Evaluation für überflüssig, weil ihr Ergebnis ja schon feststehe.

[65] General Assembly Resolution 317 (IV); GBl. der DDR 1975 II, 2.

[66] S. Preamble: „Whereas prostitution … [is] incompatible with the dignity and worth of the human person …"

Konvention gezeichnet, aber noch nicht ratifiziert.[67] Die vorgeschlagenen Straftatbestände betrafen nicht die Ausübung der Prostitution als solche oder die Nachfrage nach entgeltlichen sexuellen Dienstleistungen, sondern richteten sich gegen das Umfeld der Prostitution. Art. 1 forderte die Bestrafung des Anwerbens zur und der Ausbeutung von Prostitution. Art. 2 forderte die Bestrafung des Betriebs oder der Finanzierung von Bordellen sowie der Vermietung von Räumlichkeiten zur Ausübung der Prostitution. Diese Regelung stand im Gegensatz zu der Überzeugung des Gesetzgebers, dass der Betrieb von „Dirnenwohnheimen" als solcher straflos sein sollte (vgl. § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB a. F.).[68] Ferner wurde in Art. 6 die Registrierung von Prostituierten verboten,[69] obwohl diese Maßnahme ein effizientes Mittel zur Kontrolle und Eindämmung der Prostitution sein könnte. Ansonsten gilt als zentraler Grund für die unterbliebene Ratifikation durch andere Staaten die Anwendbarkeit der Konvention auf freiwillig ausgeübte Prostitution.[70]

2. Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) vom 18.12.1979

Dieser abolitionistische Ansatz wurde im Völkerrecht jedoch in der Folgezeit nicht noch einmal aufgenommen. Die sog. Frauenrechtskonvention[71] verpflichtet die Staaten in Art. 6 zur Abschaffung jeder Form des Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen.[72] In seiner Allgemeinen Empfehlung Nr. 38 vom 20.11.2020 empfiehlt der CEDAW-Ausschuss, die Nachfrage zu unterbinden, die die Ausbeutung der Prostitution begünstigt und zu Menschenhandel führt (Nr. 61).[73] Auch wenn nahegelegt wird, der „Konvention zur Unterdrückung des Menschenhandels und der Ausbeutung der Prostitution anderer" von 1949 beizutreten (s. Nr. 121 h), findet sich an keiner Stelle eine explizite Absage an ein Regulierungsmodell der Prostitution. Vielmehr erscheint die Prostitution durchweg nur im Zusammenhang mit dem Menschenhandel. Daher lässt sich aus der Frauenrechtskonvention keine völkerrechtliche Verpflichtung auf ein Sexkaufverbot nach dem sog. „Nordischen Modell" ableiten.[74]

Eine entsprechende Kritik findet sich nicht im neunten Jahresbericht des CEDAW-Ausschusses[75] zu Deutschland. Stattdessen wird die von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Verwaltungspraxis bei der Anwendung des ProstSchG moniert (Nr. 35 lit. c). Ferner werden mehr polizeiliche Kontrollen von Prostitutionsstätten (Nr. 36 lit. d) und bessere Ausstiegsprogramme (Nr. 37) empfohlen. Um den Schutz vor Ausbeutung und Gewalt zu erhöhen, sollte das ProstSchG reformiert – nicht aber aufgehoben – werden. Schließlich sollte das Phänomen der Prostitution sorgfältig erforscht werden (Nr. 38), was man auch als Auftrag zu einer Evaluation des ProstSchG lesen kann.[76]

---

[67] S. https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=ind&mtdsg_no=vii-11-a&chapter=7&clang=_en, (abgerufen am 7.10.2024).

[68] Vgl. BT-Drs. VI/3521, 47 f.

[69] „Each Party to the present Convention agrees to take all the necessary measures to repeal or abolish any existing law, regulation or administrative provision by virtue of which persons who engage in or are suspected of engaging in prostitution are subject either to special registration or to the possession of a special document or to any exceptional requirements for supervision or notification."

[70] Vgl. Bantekas/Nash (2003), 6.

[71] Von der Bundesrepublik am 10.7.1985 ratifiziert, BGBl. 1985 II, 647 ff.

[72] „States Parties shall take all appropriate measures, including legislation, to suppress all forms of traffic in women and exploitation of prostitution of women."

[73] „Discourage the demand that fosters exploitation of prostitution and leads to trafficking in persons."

[74] Entgegen Drobnik, in Mack/Rommelfanger (2023), 31.

[75] Gem. Art. 18 kontrolliert der CEDAW-Ausschuss die Umsetzung der Frauenrechtskonvention durch die Prüfung der Staatenberichte. Seit Inkrafttreten des Fakultativprotokolls im Jahr 2000 kann der Ausschuss auch Individualbeschwerden gegen einen Vertragsstaat des Protokolls prüfen sowie Untersuchungen vor Ort durchführen. Die Arbeit des Ausschusses wird dokumentiert auf der Website des Hochkommissariats für Menschenrechte, https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cedaw (abgerufen am 12.12.2024).

[76] Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations on the ninth periodic report of Germany vom 31.05.2023, CEDAW/C/DEU/CO/9, unter:

Am 07.12.2023 veröffentlichte die Arbeitsgruppe zur Diskriminierung von Frauen und Mädchen ein Grundsatzpapier mit dem Titel „Guidance document of the Working Group on discrimination against women and girls: Eliminating discrimination against sex workers and securing their human rights".[77] Darin heißt es u. a.:

> Nr. 13. „The model of the criminalization of clients also has problematic human rights implications (…) The model also has a negative impact on sex workers' health and safety."

Allerdings wird in dem Grundsatzpapier auch ein Regulierungsmodell durchaus kritisch beurteilt:

> Nr. 14. „Legalization, as a regulatory approach aimed at controlling sex work, has many problematic aspects that lead to violations of the rights of sex workers. There are many restrictions as to where and how sex work can be practised and who can practise it, which leaves many sex workers outside the scope of legality. In certain jurisdictions, sex workers have to register with the police; in others, mandatory testing for sexually transmitted infections or restrictions in terms of sex, age and citizenship with regard to who can work as a sex worker are in place. Migrants in Europe who come from outside the European Union and undocumented migrants throughout the world, who in many jurisdictions where sex work is legalized make up the majority of sex workers, cannot legally work as sex workers, and street work is often criminalized."
>
> Nr. 15. „Hence, stringent regulations leave a wide (and more vulnerable) section of the sexual services industry criminalized. The legalization model has similar elements to criminalization models and is hence also opposed by the sex workers' movement. The model of the criminalization of clients also has problematic human rights implications (…) The model also has a negative impact on sex workers' health and safety."

Die Kritik wendet sich jedoch nicht gegen die Regulierung von Prostitution schlechthin, sondern gegen diskriminierende Einschränkungen, und fordert, dass eine Regulierung der Prostitution abzielt auf

> „ensuring respect and protection for sex workers' human and labour rights, including occupational health and safety standards" (Nr. 16).

3. Resolution über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen (DEVAW) vom 20.12.1993

Diese Differenzierung zwischen verbotener Zwangsprostitution und Menschenhandel einerseits und freiwillig ausgeübter Prostitution andererseits setzt sich in der Wiener Resolution über die Beseitigung von Gewalt gegen Frauen[78] fort. Als Beispiele für zu verhindernde Gewalt gegen Frauen nennt Art. 2 lit. b den Frauenhandel und die Zwangsprostitution, nicht aber die freiwillig ausgeübte Prostitution. Somit ergibt sich aus der DEVAW ebenfalls kein pauschales völkerrechtliches Verbot einer Regulierung der freiwillig ausgeübten Prostitution.[79]

4. Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime („Palermo-Protokoll") vom 15.11.2000

Die moderne Geschichte der Bekämpfung des Menschenhandels beginnt mit dem „Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels" zum UN-„Übereinkommen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität" (Palermo-Protokoll).[80] Damit wurde die vormalig angestrebte vollständige Ächtung der Prostitution im

---

https://www.bmfsfj.de/resource/blob/231272/d54046e4274175c24a1e3947e15378d0/eng-neunter-staaten-bericht-cedaw-concluding-observations-data.pdf, (abgerufen am 12.12.2024).

[77] A/HRC/WG.11/39/1; unter: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g23/241/61/pdf/g2324161.pdf, (abgerufen am 10.10.2024).

[78] General Assembly resolution 48/104.

[79] Unzutreffend Drobnik, in Mack/Rommelfanger (2023), 33 f.

[80] UN Doc. A/55/383; die Bundesrepublik hat das UN-Übereinkommen und das Palermo-Protokoll am 08.09.2005 ratifiziert (s. BGBl. 2005 II, 945 ff.).

Völkerrecht von der Differenzierung zwischen verbotener Zwangsprostitution und Menschenhandel einerseits und freiwillig ausgeübter Prostitution andererseits abgelöst. Art. 3 lit. a des Palermo-Protokolls enthält zum ersten Mal die weite Definition des Menschenhandels, die sich nicht auf die sexuelle Ausbeutung beschränkt, sondern auch Arbeitsausbeutung, illegale Organentnahme, illegale Adoption und Zwangsheirat als Facetten des Menschenhandels erfasst.[81] Die Deliktsbeschreibung enthält drei Elemente: Tathandlungen sind das Anwerben, Befördern, Verbringen, Beherbergen oder In-Empfang-Nehmen von Personen zum Zweck u. a. der sexuellen Ausbeutung, sofern diese Verhaltensweisen mit den Mitteln Nötigung, Entführung, Betrug, Täuschung, Machtmissbrauch, der Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder der Gewährung von Vorteilen an Dritte verbunden sind (lit. a). Diese besonderen Tatmittel betreffen Handlungen gegenüber volljährigen Opfern. Bei Kindern, d. h. Personen unter 18 Jahren (lit. d), sind diese besonderen Mittel zur Anwerbung usw. nicht erforderlich (lit. c). Unter den genannten Voraussetzungen ist die Zustimmung des Opfers irrelevant.[82] Art. 5 erlegt den Vertragsstaaten die Verpflichtung auf, solche Handlungen als Straftaten zu verfolgen.

5. Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16.05.2005

Das Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels[83] übernimmt in Art. 4 die Definition des Menschenhandels nach dem Palermo-Protokoll. Darüber hinausgehend wird der Menschenhandel aber nicht nur als Phänomen der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität behandelt. Vielmehr wird auch innerstaatlicher Menschenhandel außerhalb des organisierten Verbrechens als Menschenrechtsverletzung angesprochen; entsprechende Straftatbestände sollen nach Art. 18 von den Staaten vorgesehen werden. Neu ist in Art. 19 die Forderung nach einer Kriminalisierung der Nachfrage nach Diensten („use of services“) von Menschenhandelsopfern, wenn die Täter*innen wissen, dass es sich um ein solches Opfer handelt („with the knowledge that the person is a victim of trafficking in human beings“).

Die Umsetzung des Europaratsübereinkommens durch die Vertragsstaaten wird von der Expertengruppe des Europarats (GRETA)[84] überwacht. In ihrem zweiten Evaluierungsbericht vom 22.03.2019 wurde die Bundesrepublik dazu aufgerufen, die Opfer von Menschenhandel effizienter zu schützen. Gleichzeitig wurde anerkannt, dass die strafrechtlichen Bestimmungen im Hinblick auf den Menschenhandel zur Ausbeutung der Sexualität (§§ 232, 232a StGB) die Vorgaben der Konvention erfüllen.[85] Eine generelle Kritik an der Legalisierung der Prostitution in Deutschland findet sich in dem Evaluierungsbericht nicht.[86] Vielmehr hat die Menschenrechtskommissarin des Europarats in einer Stellungnahme vom 15.02.2024 vor einem Sexkaufverbot gewarnt:

> „Available evidence submitted by international human rights organisations, relevant UN bodies and the accounts from sex workers themselves indicate, however, that the protection of sex workers and their rights cannot be assured via the criminalisation of sex work. (…) According to

[81] „’Trafficking in persons’ shall mean the recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation (…).“

[82] Art. 3 lit. b: „The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation … shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used.“

[83] CETS No. 197, BGBl. 2012 II, 1107 ff.; zur – späten – innerstaatlichen Umsetzung s. BT-Drs. 17/7316.

[84] Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, Art. 36 CETS No. 197.

[85] GRETA(2019)07, Nr. 223 ff., unter: https://rm.coe.int/greta-2019-07-fgr-deu-en/1680950011 (abgerufen am 08.10.2024).

[86] Entgegen der Behauptung von Drobnik, in Mack/Rommelfanger (2023), 43. Nr. 252 betrifft – nur – die Blockierung von Internetseiten und lautet: „The police have no authority to block an internet site, not even as part of an investigation. Websites which are used to recruit or advertise victims of human trafficking are usually legally-operated platforms for initiating contact with persons engaged in prostitution. Because prostitution is legal in Germany, these platforms are not blocked.“ Adressiert wird damit ein allgemeines Problem mit den sozialen Medien, das sich nicht nur im Zusammenhang mit Menschenhandel stellt.

> sex workers' organisations and rights defenders, the criminalisation of third parties – even in the absence of criminalisation of sex work itself automatically and directly affects sex workers themselves as their working space overall becomes criminalised, with increased stigmatisation of their work and greater risks of violence. (…) The argument, often advanced in favour of the criminalisation and suppression of sex work, or some aspects of it, which equates sex work involving consenting adults with violence against women, disregards the distinction between sex work and violence in sex work."[87]

Weiter empfiehlt sie:

> „A human rights based approach also means that consensual sexual relations between adults for remuneration should not be criminalised. Criminalisation and the enforcement of punitive provisions against sex workers, clients or third parties has significantly reduced sex workers' access to rights and essential services and has led sex workers to live and work in a clandestine manner and in isolation, in fear of the justice system. Conversely, decriminalisation of consensual adult sex work has had positive effects on the safety of sex workers and on their access to social protection and health services, resulting in improved health outcomes."

Daraus ergibt sich die Empfehlung einer Regulierung der Prostitution. Ob die jeweilige Regulierung einem menschenrechtlichen Ansatz genügt und die genannten Ziele erreicht, sollte dann regelmäßig evaluiert werden.

Auch im dritten Evaluierungsbericht von GRETA zur Bundesrepublik vom 07.07.2024[88] findet sich keine grundsätzliche Kritik an einem Regulierungsmodell.

6. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Istanbul-Konvention) vom 11.05.2011

In seinem „Schattenbericht" zur sog. Istanbul-Konvention[89] behauptet der „Bundesverband Nordisches Modell", dass sich aus Art. 36 der Istanbul-Konvention eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Bestrafung der Nachfrage entgeltlicher Sexualkontakte ergebe, weil Prostitution per definitionem immer „without consent" stattfände.[90]

Art. 36 mit der Überschrift „Sexual violence, including rape" lautet:

> „(1) Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the following intentional conducts are criminalised:
>
> a. engaging in non-consensual vaginal, anal or oral penetration of a sexual nature of the body of another person with any bodily part or object;
>
> b. engaging in other non-consensual acts of a sexual nature with a person;
>
> c. causing another person to engage in non-consensual acts of a sexual nature with a third person.

[87] Protecting the human rights of sex workers, unter: https://www.coe.int/en/web/portal/-/protecting-the-human-rights-of-sex-workers (abgerufen am 08.10.2024).

[88] GRETA, Evaluation report Germany, third evaluation round, GRETA(2024)07, unter https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-germany-third-evaluation-round-focus-access/1680b04977 (abgerufen am 18.10.2024). Die Empfehlungen zum Strafrecht betreffen vor allem die Bestrafung der Nachfrageseite bei Arbeitsausbeutung (s. Nr. 174).

[89] CETS No. 210. Die Bundesrepublik hat die Konvention am 17.07.2017 ratifiziert, s. BGBl. 2017 II, 1026 ff.

[90] Alliance Nordic Model, Shadow Report Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, July 2021, S. 43 („[T]he 'yes' that women give in prostitution is a yes to money, not to sex. Thus there is no sexual consent."), passim; unter: https://rm.coe.int/2021-07-09-alliance-nordic-model-shadow-report/1680a33a24 (abgerufen am 10.10.2024).

(2) Consent must be given voluntarily as the result of the person's free will assessed in the context of the surrounding circumstances.

(3) Parties shall take the necessary legislative or other measures to ensure that the provisions of paragraph 1 also apply to acts committed against former or current spouses or partners as recognised by internal law."

Aus dem Wortlaut geht klar hervor, dass alle nonkonsensualen Sexualkontakte strafbar sein sollen, ohne dass es auf weitere Voraussetzungen ankommt.[91] Allerdings haben die Unterzeichnerstaaten bei der Umsetzung dieser Vorgabe einen gewissen Spielraum, um unter Beachtung der Grundsätze des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR)[92] die Voraussetzungen zu konkretisieren, unter denen eine Zustimmung nicht als frei i. S. v. Art. 36 Abs. 2 angesehen werden kann.[93] Für den deutschen Gesetzgeber war die Istanbul-Konvention Anstoß für die grundlegende Reform des § 177 StGB, weg von einem Nötigungskonzept und hin zum „Nein heißt Nein"-Modell durch das 50. Strafrechtsänderungsgesetz vom 04.11.2016.[94]

Die These allerdings, dass sich aus Art. 36 die Notwendigkeit eines allgemeinen Sexkaufverbots und damit implizit auch eine Absage an jegliche Form einer Regulierung von Prostitution ableiten lassen würden, findet keine Stütze in der Istanbul-Konvention oder in dem erläuternden Bericht hierzu. Der Länderbericht der Expertengruppe GREVIO[95] zur Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention vom 24.06.2022 fordert die Bundesrepublik zu Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Frauen in der Prostitution auf.[96] Irgendwelche kritischen Bemerkungen zur Regulierung der Prostitution finden sich jedoch weder hier noch in der Empfehlung des Committee of the Parties on the Implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Germany vom 06.12.2022.[97] Stattdessen stellt GREVIO in dem zweiten allgemeinen Tätigkeitsbericht fest:

„In delineating the scope of application of the Istanbul Convention in relation to women in prostitution, it is noted that the convention as such does not define prostitution as a form of violence against women."[98]

7. Rspr. des EGMR

In der Grundsatzentscheidung in der Beschwerdesache Siliadin gegen Frankreich entwickelte der EGMR im Jahr 2005 erstmals aus dem Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit in Art. 4 Abs. 1 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) einen Anspruch gegen den Staat auf ausreichenden strafrechtlichen Schutz gegen Menschenhandel.[99] Diese Rspr. hat der

[91] S. auch Explanatory Report (unter: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d383a (abgerufen am 10.10.2020)), § 190: „all acts of a sexual nature without the freely given consent of one of the parties involved"; ebenso § 194.

[92] Maßgeblich ist hier insbesondere das Urteil des EGMR vom 04.12.2003 – 39272/98, (M.C. gegen Bulgarien); näher dazu Pitea (2005), 447 ff.

[93] Explanatory Report, § 193: „It is, however, left to the Parties to decide on the specific wording of the legislation and the factors that they consider to preclude freely given consent."

[94] BGBl. 2016 I, 2460 ff.; BT-Drs. 18/9097; s. dazu auch statt vieler Hörnle (2017), 13 ff.

[95] Expertengruppe des Europarats für die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt.

[96] GREVIO/Inf(2022)21, Nr. 296, unter: https://rm.coe.int/report-on-germany-for-publication/1680a86937 (abgerufen am 10.10.2024).

[97] IC-CP/Inf(2022)8, unter: https://rm.coe.int/ic-cp-inf-2022-8-cop-recommendation-germany-eng/1680a952e5 (abgerufen am 10.10.2024).

[98] GREVIO, Second general report on GREVIO's activities, covering the period from June 2019 to December 2020, Nr. 6, unter: https://rm.coe.int/grevio-s-second-activity-report-2021/1680a2165c (abgerufen am 10.10.2024).

[99] EGMR vom 26.7.2005 – 73316/01 (Siliadin gegen Frankreich), §§ 143 ff., NJW 2007, 41 (45 f.); s. dazu Frenz (2007), 734 ff.; Lindner (2010), 137 ff.

Gerichtshof in weiteren Entscheidungen fortgeführt[100] und schließlich auch die Zwangsprostitution unter Art. 4 EMRK subsumiert.[101]

In der Beschwerdesache Krachunova gegen Bulgarien ging es um den Anspruch eines Opfers von sexueller Ausbeutung auf Ersatz von entgangenem Verdienst. Der EGMR hob hervor, dass Deutschland eines der wenigen Länder in Europa ist, welches Prostituierten einen einklagbaren Anspruch auf eine Vergütung für eine sexuelle Dienstleistung einräumt.[102] Ein solcher Rechtsanspruch wäre bei einem allgemeinen Sexkaufverbot nach schwedischem Vorbild von vornherein ausgeschlossen, weil die Entgeltvereinbarung auch für die Prostituierte unwirksam ist (vgl. § 134 Bürgerliches Gesetzbuch – BGB). Zugleich wies der Gerichtshof darauf hin, dass sich die Regulierung der Prostitution weniger an moralischen Erwägungen als an den Menschenrechten orientieren sollte.[103] Eine rechtsethische Bewertung der Prostitution wollte der Gerichtshof jedoch ausdrücklich nicht vornehmen.[104]

Für die vorliegende Untersuchung ist das Urteil im Fall M.A. u. a. gegen Frankreich besonders relevant, setzt sich doch der EGMR erstmalig mit einem Sexkaufverbot auseinander. Die Beschwerde wurde von 261 Sexarbeiter*innen erhoben und richtete sich gegen das französische Sexkaufverbot nach schwedischem Vorbild. Der EGMR konnte keine Konventionsverletzung erkennen.[105] Interessant ist die Urteilsbegründung. Der Gerichtshof lässt nämlich die Frage, ob Prostitution immer aus Zwang resultieren muss, ausdrücklich offen.[106] Stattdessen konstatierte er eine uneinheitliche Staatenpraxis in sehr „heiklen rechtsethischen Fragen“ („Questions morales et éthiques très sensibles“).[107] Schon deshalb bestehe ein weiter staatlicher Ermessensspielraum („und ample marge d’appréciation Danz ce domaine“).[108] Der Gerichtshof erkannte an, dass das französische Sexkaufverbot mit der Bekämpfung des Menschenhandels begründet wurde,[109] und würdigte das lange Gesetzgebungsverfahren, in dem alle Fragen sorgfältig erörtert worden seien.[110] Daher müsse sich der Gerichtshof bei der Kontrolle einer demokratisch zustande gekommenen Entscheidung zurückhalten, denn es sei nicht seine Aufgabe, seine eigene Beurteilung an die Stelle der Beurteilung der zuständigen nationalen Behörden über die Wahl der geeignetsten Regulierung der Prostitution zu setzen.[111]

---

[100] EGMR vom 07.01.2010 – 25965/04 (Rantsev gegen Zypern und Russland), §§ 277 ff. = NJW 2010, 3003 (3005 ff.); s. dazu Pati (2011), 128 ff.; Spitzer (2018), 53 ff.

[101] EGMR vom 19.07.2018 – 60561/14 (S.M. gegen Kroatien), § 54 sowie §§ 62 f. zu den daraus folgenden staatlichen Schutzpflichten; s. dazu Ofosu-Ayeh (2019), 134 ff.

[102] EGMR vom 28.11.2023 – 18269/18 (Krachunova gegen Bulgarien), § 121.

[103] EGMR vom 28.11.2023 – 18269/18 (Krachunova gegen Bulgarien), § 190: „Moreover, as noted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, human rights should be the main criterion in designing and implementing policies on prostitution and trafficking.“

[104] EGMR vom 28.11.2023 – 18269/18 (Krachunova gegen Bulgarien), § 192: „The present case is therefore not concerned with whether contracts for sex work must be recognised as legally valid in themselves (…) Nor is the case concerned, more generally, with whether the Convention precludes prostitution or some of its aspects from being outlawed.“

[105] EGMR vom 25.07.2024 – 63664/19 (M.A. und andere gegen Frankreich), § 166.

[106] EGMR vom 25.07.2024 – 63664/19 (M.A. und andere gegen Frankreich), § 156: „Dans l’affaire V.T. c. France (…), la Cour a noté que la question de savoir si la prostitution peut être librement consentie ou provident toujours d’une contrainte, ne serait-ce que celle résultant des conditions socioéconomiques, prête à controverse. Elle a donc décidé de ne pas entrer dans ce débat, dont l’issue n’était pas déterminante pour son analyse dans l’affaire précitée. Il n’y a pas lieu de s’écarter de cette approche en l’espèce.“

[107] EGMR vom 25.07.2024 – 63664/19 (M.A. und andere gegen Frankreich), §§ 149 ff.

[108] EGMR vom 25.07.2024 – 63664/19 (M.A. und andere gegen Frankreich), § 153.

[109] EGMR vom 25.07.2024 – 63664/19 (M.A. und andere gegen Frankreich), §§ 140 f.

[110] EGMR vom 25.07.2024 – 63664/19 (M.A. und andere gegen Frankreich), § 158.

[111] EGMR vom 25.07.2024 – 63664/19 (M.A. und andere gegen Frankreich), § 159: „La Cour se doit de faire preuve de prudence dans l’exercice de son contrôle de conventionalité dès lors qu’il la conduirait à apprécier un arbitrage effectué selon les modalités démocratiques au sein de la société en cause. (…) La Cour rappelle également qu’elle n’a pas à substituer sa propre appréciation à celle des autorités nationales compétentes sur le choix de la politique la plus appropriée pour encadrer la pratique prostitutionnelle.“

Aus der EMRK ergibt sich also keine Verpflichtung, ein Sexkaufverbot einzuführen, bzw. ein Verbot der Legalisierung freiwillig ausgeübter Prostitution und ihrer gesetzlichen Regulierung. Vielmehr ist diese Frage aus der Perspektive der EMRK offen. Auch ein Staat, der ein Sexkaufverbot einführt, muss die Auswirkungen dieser Maßnahme regelmäßig überprüfen.[112]

II. Europarecht

1. Rahmenbeschluss des Europäischen Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 19.07.2002

Der Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 19.07.2002[113] übernahm im Wesentlichen die Deliktsbeschreibungen des Palermo-Protokolls und damit auch die Unterscheidung zwischen strafbarer Zwangsprostitution und freiwillig ausgeübter Prostitution.[114] Regelungsziel war die Vereinheitlichung der Straftatbestände des Menschenhandels innerhalb der EU. Der Rahmenbeschluss initiierte die Neufassung der Menschenhandelstatbestände in den §§ 232 ff. StGB durch das 37. Strafrechtsänderungsgesetz vom 11.02.2005.[115]

2. Richtlinie (RL) 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer vom 05.04.2011

Die Richtlinie 2011/36/EU[116] nahm unter Berufung auf Art. 5 Abs. 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRC), der den Menschenhandel ausdrücklich verbietet, einen neuen Anlauf zur Vereinheitlichung des Strafrechts (s. Art. 82 Abs. 2 i. S. d. Art. 83 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV). Art. 2 Abs. 3 erweiterte die Definition des Menschenhandels auf Bettelei und die Ausnutzung zur Begehung von Straftaten. Die Beschränkung auf Zwangsprostitution blieb jedoch weiterhin erhalten. Wie auch die Europaratskonvention Nr. 197 empfahl Art. 18 nunmehr die Bestrafung der vorsätzlichen Nachfrage nach Menschenhandelsopfern.

Die RL 2011/36/EU wurde erst mit erheblicher Verspätung im Jahr 2016[117] umgesetzt. Neben einer grundlegenden Umgestaltung der §§ 232 ff. StGB[118] wurde mit § 232a Abs. 6 S. 1 StGB eine gesonderte Strafvorschrift für Freier*innen von Zwangsprostituierten eingeführt.[119] Um Beweisproblemen zu begegnen, weil der Vorsatz, entgeltliche sexuelle Dienste eines Opfers von Menschenhandel nachzufragen, häufig nicht nachgewiesen werden kann, wurde die Freierstrafbarkeit im Jahr 2021 auf Leichtfertigkeit erweitert.[120]

---

[112] EGMR vom 25.7.2024 – 63664/19 (M.A. und andere gegen Frankreich), § 167: „Cela étant, il revient aux autorités nationales de garder sous un examen constant l'approche qu'elles ont adoptée, en particulier quand celle-ci est basée sur une interdiction générale et absolue de l'achat d'actes sexuels, de manière à pouvoir la nuancer en fonction de l'évolution des sociétés européennes et des normes internationales dans ce domaine ainsi que des conséquences produites, dans une situation donnée, par l'application de cette législation."

[113] ABl. 2002 L 203, 1 ff.; zur Vorgeschichte näher Kreuzer (2001), 220 ff.; zu weiteren Maßnahmen auf der Ebene der EU s. auch Zimmermann (2010), 46 ff.; Spitzer (2018), 15 ff.

[114] Anders jedoch Drobnik, in Mack/Rommelfanger (2023), 54.

[115] BGBl. 2005 I, 239 ff.; s. dazu BT-Drs. 15/3045; 15/4048; ferner Renzikowski (2005), 879 ff.; Schroeder (2005), 1393 ff.

[116] ABl. 2011 L 101, 1 ff.; näher dazu Satzger/Zimmermann/Langheld (2013), 107 ff.; Lindner (2014), 144 ff.; Böse (2018), 16 ff.; Spitzer (2018), 87 ff.

[117] Durch das Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels und zur Änderung des Bundeszentralregistergesetzes sowie des Achten Buches Sozialgesetzbuch vom 11.10.2016, BGBl. 2016 I, 2226 ff.

[118] Zu den Einzelheiten s. Renzikowski (2017), 358 ff.; vgl. auch die krit. Evaluation von Bartsch et al (2022).

[119] Krit. dazu Renzikowski, in Münchener Kommentar zum StGB (2021), § 232a Rn. 52 ff.; Bartsch/Labarta Greven/Küster (2023), 296 ff.; Ofosu-Ayeh (2020), 109 ff.; wohlwollender dagegen Bosch (2021), 294 ff.

[120] Zu den Einzelheiten s. Renzikowski (2017), 358 ff.; vgl. auch die krit. Evaluation von Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling/Zietlow (2022).

3. Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer

Am 23.04.2024 hat das Europäische Parlament eine neue Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer beschlossen. Art. 2 Abs. 3 der RL 2024/1712[121] erweitert die Ausbeutungsformen auf Zwangsheirat, Leihmutterschaft und illegale Adoption. Die Verwendung von Informations- oder Kommunikationstechnologie soll gemäß Art. 4 Abs. 3 lit. b eine schärfere Strafe begründen. Schließlich schreibt Art. 18a verbindlich die Strafbarkeit der wissentlichen Inanspruchnahme der Dienste von Menschenhandelsopfern vor. Die RL 2024/1712 trat am 14.07.2024 in Kraft; die Umsetzungsfrist endet am 15.07.2026.

4. Entschließungen des Europäischen Parlaments

Während sich die EU-Richtlinien auf Menschenhandel und Zwangsprostitution fokussieren, hat sich das Europäische Parlament in mehreren Entschließungen kritisch zu einem Regulierungsmodell geäußert und für ein Sexkaufverbot nach schwedischem Vorbild ausgesprochen.[122]

Die Entschließung zur sexuellen Ausbeutung und Prostitution und deren Auswirkung auf die Gleichstellung der Geschlechter vom 26.02.2014[123] bewertet nicht nur die erzwungene, sondern jede Form der Prostitution als Verletzung der Menschenwürde und Widerspruch gegen die Gleichstellung der Geschlechter (Nr. 1). Die Einstufung der Prostitution als legale „Sexarbeit“ sei kein Weg, um schutzbedürftige Frauen und Mädchen vor Gewalt und Ausbeutung zu schützen, sondern würde sie „im Gegenteil der Gefahr schlimmerer Gewalt aussetzen, den Prostitutionsmarkt fördern und so die Anzahl der misshandelten Frauen und Mädchen sogar erhöhen“ (Nr. 34). Das Plädoyer für ein Sexkaufverbot übersieht dabei freilich, dass die implizite Behandlung der Prostitution als illegale Betätigung mit anderen regulatorischen Maßnahmen (gesundheitliche Beratung von Prostituierten, Nr. 7; behördliche Kontrollrechte von Prostitutionsbetrieben, Nr. 36) inkompatibel ist.

Auch die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14.09.2023 zur Umsetzung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer[124] äußert Skepsis im Hinblick auf die Legalisierung der Prostitution, die Menschenhandel erleichtere (Nr. 21).

Zuletzt forderte die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14.09.2023 zur „Regulierung der Prostitution in der EU: ihre grenzübergreifenden Auswirkungen und ihr Einfluss auf die Gleichstellung und die Frauenrechte“ abermals, „die Ausbeutung der Prostitution einer anderen Person auch mit deren Zustimmung unter Strafe zu stellen“,[125] was als Plädoyer für ein Sexkaufverbot und als Absage an ein Regulierungsmodell verstanden werden kann.

Allerdings entfalten diese Entschließungen keine rechtliche Bindungswirkung. Sie machen jedoch auf ein Problem aufmerksam, das sich für jedes Regulierungsmodell stellt: Kann eine Regulierung wie das ProstSchG den angestrebten Schutz von Personen *in* der Prostitution erreichen oder wirkt die Legalisierung geradezu kontraproduktiv, weil sie Ausbeutung und Menschenhandel begünstigt (dazu sogleich mehr)?

---

[121] ABl. L vom 24.06.2024.

[122] Anders noch für die Anerkennung der Prostitution als Beruf Entschließungsantrag des europäischen Parlaments zur Gewalt gegen Frauen vom 11.06.1986, Nr. 55, BR-Drs. 347/86, 15.

[123] 2013/2103(INI), unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0162_DE.pdf (abgerufen am 10.10.2024).

[124] 2020/2029(INI), unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0041_DE.pdf (abgerufen am 10.10.2024).

[125] 2022/2139(INI), Nr. 42, unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0328_DE.pdf (abgerufen am 11.10.2024).

5. Das Urteil des EGMR vom 20.11.2001 – RZ. C-268/99

In der Rechtssache C-268/99 entschied der EuGH, dass die selbständig ausgeübte Prostitution unter die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit nach Art. 43 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) fällt.[126] Eine europarechtliche Garantie für die freiwillige Ausübung der Prostitution – und damit mittelbar für ein Regulierungsmodell – ergibt sich daraus indes nicht. Vielmehr sprach sich der EuGH gegen die Diskriminierung von ausländischen Sexarbeiter*innen im Verhältnis zu inländischen Sexarbeiter*innen aus.

C. Fazit

Im internationalen und europäischen Recht kann man folgende Tendenz ausmachen: Die vormalig angestrebte vollständige Ächtung der Prostitution im Völkerrecht wich im Laufe der Zeit der Differenzierung zwischen verbotener Zwangsprostitution und Menschenhandel einerseits und freiwillig ausgeübter Prostitution andererseits.[127] Insgesamt kann man aus den einschlägigen Völkerrechtsakten durchaus den Schluss ziehen, dass im Gegensatz zur Zwangsprostitution und zum Menschenhandel die freiwillig ausgeübte Prostitution – was immer das im Einzelnen bedeutet (s. dazu das Gutachten des Unterauftragnehmers Brettel)[128] – Gegenstand staatlicher Reglementierung sein kann. Die Behauptung, dass „völker- und europarechtliche Abkommen (…) mehrheitlich ein grundsätzliches Sexkaufverbot“ empfehlen,[129] trifft schlicht nicht zu. Im Hinblick auf die Staatenpraxis gilt der Befund des EGMR, dass in der heiklen rechtsethischen Bewertung der Prostitution eine große Divergenz auszumachen ist.[130]

Das Urteil des EGMR in der Beschwerdesache M.A. gegen Frankreich macht aber darauf aufmerksam, dass man bei jedem rechtlichen Umgang mit Prostitution die Auswirkungen bedenken muss, und insofern ist der Einwand sehr ernst zu nehmen, dass Regulierungsmodelle den Menschenhandel begünstigen würden.[131] Wenn dieser Vorwurf belegt werden könnte, würde eine Regulierung der Prostitution wie durch das ProstG und das ProstSchG nicht nur das selbstgesteckte Ziel des Schutzes von Prostituierten vor sexueller Ausbeutung durch Zwangsprostitution und vor Menschenhandel verfehlen. Statt dass eine Legalisierung der Prostitution durch Sichtbarmachung ihren kriminellen Begleiterscheinungen den Boden entziehen würde,[132] würde sie, so ihre Kritiker*innen, nur mehr Nachfrage schaffen, die durch die erlaubte Prostitution nicht abgedeckt werden könne und daher den Menschenhandel fördere.[133] Die Regulierung würde insoweit auch die vom EGMR in ständiger Rspr. aus Art. 4 EMRK abgeleitete Pflicht zu einer effektiven Bekämpfung des Menschenhandels verletzen. Dieser Einwand betrifft auch die oben bereits angesprochene Frage einer staatlichen Schutzpflicht für Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution.

---

[126] Nach EuGH 20.11.2001 – C-268/99, EuGRZ 2001, 621 ff.; dazu Lenze (2002), 106 ff; 2022/2139(INI), Nr. 42, unter: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0328_DE.pdf (abgerufen am 11.10.2024).

[127] Gleichwohl ist die Thematik Gegenstand heftiger Auseinandersetzungen zwischen der Coalition Against Trafficking in Women und der European Women’s Lobby, die Prostitution schlechthin bekämpfen, einerseits und der Global Alliance against Traffic in Women, die zwischen freiwilliger und erzwungener Prostitution unterscheidet, andererseits; s. etwa O’Neill (2001), 15 ff.; O’Connell Davidson (2005), 7 (9 ff.); Outshoorn (2004), 1 (10 ff.); Monzini (2005), 52 ff.

[128] Brettel (2025).

[129] So Drobnik, in Mack/Rommelfanger (Hrsg.), Sexkauf (2023), 47 f., passim.

[130] Vgl. EGMR vom 25.7.2024 – 63664/19 (M.A. und andere gegen Frankreich), §§ 149 ff.; man kann auch hier noch nicht einmal davon sprechen, dass in Europa eine Staatenmehrheit sich für das „Nordische Modell“ entschieden hätte. S. dazu auch Di Nicola (2021), 24: Ein Sexkaufverbot nach schwedischem Vorbild fand sich 2021 erst in drei Mitgliedstaaten der EU (= 11,1 %); unter: https://op.europa.eu/en/pubication-detail/-/publication/72d7de7-1c17-11ec-b4fe-01aa75ed71a1 (abgerufen am 14.10.2024).

[131] So Farley (2009), 311 (313 f.); MacKinnon (2011), 271 (304 f.); Schmidbauer (2005), 871; Drobnik, in Mack/Rommelfanger (2023), 27 unter Bezugnahme auf die Studie von Cho/Dreher/Neumayer (2013), 67–82; dazu sogleich.

[132] So die Hoffnung des Gesetzgebers, vgl. BT-Drs. 18/8556, 33, 58.

[133] So die These von Drobnik, in Mack/Rommelfanger (2023), 89 f., 230.

Valide Belege für diese Kritik gibt es bislang nicht. Zwar wird ein Zusammenhang zwischen Menschenhandel und Legalisierung der Prostitution in der häufig zitierten Göttinger Studie von Cho, Dreher und Neumayer behauptet.[134] Wenig überraschend verfügen die Autor*innen dieser Studie aber über kein valides Zahlenmaterial. Deshalb ordnen sie die untersuchten Länder in fünf Kategorien ein, die die Belastung mit Menschenhandel belegen sollen. Einziges Kriterium für die Einordnung ist die Häufigkeit, in der in dem betreffenden Land über Menschenhandel berichtet wird. Das führt dann zu dem überraschenden Ergebnis, dass Deutschland zur Kategorie „very high" gehört, während etwa Rumänien („low") und Moldawien („very low") „besser" dastehen[135] – obwohl schon damals viele Menschenhandelsopfer aus Rumänien stammten.[136] Daraus lassen sich alle möglichen Schlüsse ziehen, nur ganz sicher nicht die Behauptung der Förderung des Menschenhandels durch die Legalisierung der Prostitution.[137]

An dieser Stelle soll nur noch eine weitere Untersuchung erwähnt werden: die von der EU geförderte Studie von Di Nicola, „The different EU Member States' Regulation on prostitution and theor. cross-border implications on women's rights" vom September 2021.[138] Di Nicola verfügt ebenfalls nicht über genaue Zahlen, gibt aber die Basis seiner Annahmen an: Er wertet verschiedene Statistiken und Studien aus (vgl. S. 10; die Studien werden kurz dargestellt auf S. 34 ff.) und nimmt an, dass die tatsächliche Opferzahl 10- bis 20-mal höher liegt als bei einer Anzeige bei der Polizei oder dem Kontakt mit einer Fachberatungsstelle (S. 30). Zunächst einmal sind zwei Schätzungen bemerkenswert: Für das Jahr 2018 geht er für die gesamte EU von 45.000 bis 90.000 Opfern des (nicht näher spezifizierten) Sexhandels („sex trafficking victims") und von 90.000 bis 180.000 Opfern des Menschenhandels aus, die in der Prostitution ausgebeutet werden (S. 8, 30). Das macht die Behauptung, allein in Deutschland würden 180.000 bis 360.000 Personen in der Zwangsprostitution ausgebeutet,[139] nicht sonderlich plausibel. Nun findet sich auch bei Di Nicola die Annahme einer höheren Korrelation zwischen einem Regulierungsmodell und Menschenhandel im Vergleich zu einem Sexkaufverbot. Dort liege der Opferindex im Durchschnitt doppelt so hoch (bei 21,8) wie bei den Ländern mit einem Sexkaufverbot (10,4).[140] Auch hier lohnt jedoch genaues Hinsehen: Für Deutschland berechnet Di Nicola nämlich einen Opferindex von 5,2 gegenüber einem Opferindex von Schweden von 9,1 oder Frankreich von 14,1 (S. 31 f.), sodass

[134] Cho/Dreher/Neumayer (2013), 76: „Our central finding, i.e., that legalization of prostitution increased trafficking inflows, is therefore best regarded as being based on the most reliable existing data, but needs to be subjected to future scrutiny." Gleichzeitig warnen die Autoren vor voreiligen Schlüssen: „The likely negative consequences of legalized prostitution on a country's inflows of human trafficking might be seen to support those who argue in favor of banning prostitution, thereby reducing the flows of trafficking (…). However, such a line of argumentation overlooks potential benefits that the legalization of prostitution might have on those employed in the industry. Working conditions could be substantially improved for prostitutes – at least those legally employed – if prostitution is legalized. Prohibiting prostitution also raises tricky "freedom of choice" issues concerning both the potential suppliers and clients of prostitution services. A full evaluation of the costs and benefits, as well as of the broader merits of prohibiting prostitution, is beyond the scope of the present article." (ebenda)

[135] Cho/Dreher/Neumayer (2013), 79 f., Appendix B.

[136] So stellt das vom BKA herausgegebene Bundeslagebild Menschenhandel für 2011 fest: „Den größten Opferanteil stellten rumänische Staatsangehörige." Nämlich 25,8 %. „Im Jahr 2011 stammte über die Hälfte (61%) der Opfer aus osteuropäischen Staaten, vor allem aus Rumänien und Bulgarien." (S. 9).

[137] Berechtigte Kritik bei Henning/Walentowitz (2012), 460: „Schätzungshokuspokus".

[138] Erhältlich unter: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b72d7de7-1c17-11ec-b4fe-01aa75ed71a1 (abgerufen am 14.10.2024).

[139] Wenn man, wie BT-Drs. 20/10384 (Antrag der CDU/CSU), S. 1, davon ausgeht, dass 90 % der Prostituierten Opfer von Menschenhandel oder Zwang sind, und die Zahl der Prostituierten in Deutschland auf 200.000 bis 400.000 Personen schätzt. S. auch Drobnik, in Mack/Rommelfanger (2023), 196; Rommelfanger, ebenda., 298, passim.

[140] Di Nicola (2021), 36: „Even with all the limitations that this data can still have, on average the level of (identified) sex trafficking is much higher under a legalisation model than under a prohibition one." Der Opferindex errechnet sich aus dem Verhältnis der Gesamtbevölkerung zu den angenommenen Opfern (vgl. S. 31 f.). Unter: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b72d7de7-1c17-11ec-b4fe-01aa75ed71a1 (abgerufen am 14.10.2024).

auf dieser Grundlage das ProstSchG seinen Zweck erreicht zu haben scheint. Abermals bestätigt sich die Notwendigkeit einer detaillierten Evaluation an Stelle pauschaler Annahmen.

Kapitel 2 Das ProstSchG: Hintergrund und Kritik

Das ProstSchG erging vor allem in Reaktion auf die im Jahr 2007 vorgelegte Evaluation des zivil- und sozialversicherungsrechtlich geprägten ProstG[141]. Aus dieser Studie hatte sich nach Auffassung der damals amtierenden Bundesregierung ergeben, dass nur ein Teil der mit dem ProstG verknüpften Erwartungen erfüllt worden war.[142] Daher sollten mit dem ProstSchG weitere Regelungen für das Feld der Prostitution getroffen werden, u. a., um das (sexuelle) Selbstbestimmungsrecht der Prostituierten zu stärken, deren Arbeitsbedingungen in Prostitutionsgewerben zu verbessern und Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten sowie Zuhälterei zu bekämpfen (ausführlich zu den Zielen Teil 3).[143]

Zu diesem Zweck schuf der Gesetzgeber zahlreiche neue Regelungen, die sich vor allem an Prostituierte, Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben und Kund*innen von Prostituierten (Gesetzesadressat*innen) richten. [144] Hierzu gehören bspw.

- ein Anmeldeverfahren für Prostituierte (§§ 3 ff. ProstSchG), in dem diese eine gesundheitliche Beratung (§ 10 ProstSchG) und ein Informations- und Beratungsgespräch (§§ 7, 8 ProstSchG) bei einer Behörde absolvieren müssen; im Rahmen dieses Anmeldeverfahrens soll auch festgestellt werden, ob tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die zur Anmeldung erschienenen Personen von Menschenhandel, Ausbeutung oder Zuhälterei betroffen sind (§ 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG),
- eine an Prostituierte und deren Kund*innen gerichtete Pflicht zur Nutzung von Kondomen beim Geschlechtsverkehr mit daran anknüpfenden Werbeverboten (§ 32 ProstSchG),
- ein Erlaubnisverfahren für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes, dieses Verfahren beinhaltet vor allem eine behördliche Prüfung betriebs- und personenbezogener Umstände (§§ 12 ff. ProstSchG),
- die Schaffung von behördlichen Befugnissen zur Überwachung des Prostitutionsgewerbes (§§ 29 ff. ProstSchG),
- Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten (§ 34 ProstSchG).

Im Einzelnen werden die vom Gesetzgeber getroffenen Maßnahmen in Teil 3, Kapitel 1 vorgestellt.

Mit der Schaffung des ProstSchG, das auf eine umfassende verwaltungs- und ordnungsrechtliche Regulierung des Bereichs der Prostitution zielt,[145] hat sich der Gesetzgeber einer Herkulesaufgabe angenommen. Sie sachgerecht zu bewältigen, wurde und wird in der Literatur als „mindestens nicht einfach“[146] eingestuft. Ursächlich für diese Einschätzung ist die (zutreffende) Feststellung, dass der Gesetzgeber mit dem ProstSchG versuchen musste, dem Facettenreichtum des Prostitutionsgewerbes gerecht zu werden. Die in diesem Lebensbereich festzustellende Vielfalt reicht bekanntlich „vom Bordell

[141] Die grundlegende Untersuchung für diese Evaluation wurde erarbeitet von Helfferich/Fischer/Kavemann/Leopold/Rabe/von Galen/Grieger (2005).
[142] BMFSFJ (2007), 81: „Aus Sicht der Bundesregierung bedarf es eines insgesamt breiteren Ansatzes der Reglementierung der Prostitution, der insbesondere konsequent die Bekämpfung von Menschenhandel, Zwangsprostitution und Minderjährigenprostitution integriert und auf einen größtmöglichen Schutz von Prostituierten vor Gewalt und Ausbeutung abzielt (…)“. In der Gesetzesbegründung zum ProstSchG (BT-Drs. 18/8556, 32) heißt es dazu: Das „Prostitutionsgesetz konnte insbesondere die vom Gesetzgeber intendierten Zielsetzungen, den Zugang zu Sozialversicherung zu erleichtern, kriminellen Begleiterscheinungen der Prostitution den Boden zu entziehen, den Ausstieg aus der Prostitution zu erleichtern und bessere Arbeitsbedingungen zu schaffen, nur zu einem begrenzten Teil erreichen.“
[143] BT-Drs. 18/8556, 1 und 32.
[144] BT-Drs. 18/8556, 34 f.
[145] Vgl. BT-Drs. 18/8556,2.
[146] Büttner (2017), 5.

über der Club, den Escort, das Laufhaus, den Straßenstrich sowie das Studio bis hin zur Wohnungsprostitution".[147] Und innerhalb dieses Feldes sind selbstbewusst und selbstständig arbeitende, gut situierte Prostituierte ebenso tätig wie Menschen, die freiwillig, aber unter prekären Bedingungen in der Prostitution arbeiten,[148] sowie Menschen, die der Prostitution unter rechtswidrigem Zwang nachgehen müssen.[149] Als weiteres, die Gesetzgebung erschwerendes Moment kommt hinzu, dass zur Situation der Prostitution in Deutschland nur wenige empirische Erkenntnisse vorliegen (s. dazu Teil 2). Schließlich besteht über die ethische Bewertung der Prostitution hierzulande (und andernorts)[150] kein Konsens.[151] Das Meinungsspektrum bewegt sich – im Groben – zwischen zwei Polen: Den einen Pol bildet die Auffassung, dass die Ausübung der Prostitution ein grundrechtlich geschütztes Verhalten sei, das der Gesetzgeber zu tolerieren habe. Die Prostitution sei auch kein besonders gefährlicher Beruf, sondern letztlich ein Beruf wie jeder andere, der keiner speziellen Regulierung bedürfe.[152] Den anderen Pol bilden – wie bereits in Kapitel 1 aufgezeigt – Auffassungen, die in dem Verkauf menschlicher Sexualität stets ein unter dem Gesichtspunkt der Menschenwürde problematisches Verhalten sehen.[153] Auch wird das Phänomen Prostitution mit der Begründung als problematisch angesehen, dass hierdurch die Rolle der Frau als von Männern begehrtes Sexualobjekt aufrechterhalten und im Ergebnis strukturelle Frauenunterdrückung befördert werde.[154] Vor dem Hintergrund der beiden beschriebenen Pole verwundert Folgendes nicht:

Mit dem ProstSchG hat der Gesetzgeber die Ausübung der Prostitution als Ausdruck des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung sowie des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit anerkannt.[155] Zugleich hat er die Prostitution aber als gefahrgeneigte Tätigkeit eingestuft[156] und – in Wahrnehmung seiner Schutzpflicht[157] – zahlreichen einschränkenden Regelungen unterworfen. In gewisser Weise hat er sich daher für eine Art Mittelweg entschieden, der – erwartungsgemäß – bereits in der Phase seiner Entstehung viel Kritik gefunden hat.[158] Die Monita reichen von der Ablehnung des gesetzgeberischen Vorhabens wegen zu weit reichender Einschränkungen der Prostitutionstätigkeit einerseits[159] bis hin zu dem Vorwurf, dass eine deutlich schärfere Reglementierung des Bereichs der Prostitution angezeigt sei, andererseits.[160]

(Kontrovers) diskutiert wurde im Gesetzgebungsverfahren bspw.[161]

---

[147] Büttner (2017), 5.
[148] Schüchel (2018), 390.
[149] S. dazu die Ergebnisse der Evaluierung der strafrechtlichen Vorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB) von Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling/Zietlow (2022).
[150] Einen Überblick zur Situation in anderen Ländern gibt Schüchel (2018), 399 ff.
[151] S. dazu etwa die Ergebnisse der allerdings nicht repräsentativen Studie von Mayer (2021), 256 f., nach der noch immer ein Viertel der in einer Online-Erhebung Befragten die Prostitution für sittenwidrig hält, wobei die Annahme der Sittenwidrigkeit insbesondere in der Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen sowie bei den Frauen überdurchschnittlich ausfällt.
[152] Döring (2014), 110 f.
[153] Rommelfanger, in Mack/Rommelfanger (2023), 296 ff.
[154] S. etwa Mack, in Mack/Rommelfanger (2023), 247, 255.
[155] BT-Drs. 18/8556, 33.
[156] BT-Drs. 18/8556, 35.
[157] Rixen (2018), 127 (129), Modell ‚Schutz durch Eingriff'.
[158] S. dazu die mündlichen und schriftlichen Stellungnahmen in/zu der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung über ein Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (BT-Drs. 18/8556) sowie zu weiteren Anträgen am 06.06.2016, Protokoll-Nr. 18/64.
[159] S. dazu die schriftliche Stellungnahme des Berufsverbands erotische und sexuelle Dienstleistungen e.V.: Kasten (2016b), 76 ff. und tendenziell ähnlich auch die schriftliche Stellungnahme des Deutschen Juristinnenbundes: Pisal/Wersig (2016), 126 ff.
[160] S. etwa die schriftlichen Stellungnahmen von Besser (2016), 48 ff.; Breymeier (2016), 54 ff. und Thüsing (2016), 111 ff.
[161] Weitere Kritikpunkte werden bei der detaillierten Vorstellung der Regelungen des ProstSchG dargelegt.

- die Pflicht zur Anmeldung (§§ 3 ff. ProstSchG). Sie wurde zwar teils als eine gute Möglichkeit angesehen, um behördlicherseits Kontakt zu Prostituierten zu knüpfen.[162] Häufig wurde die Anmeldepflicht aber auch kritisiert bzw. abgelehnt, weil
    - sie Prostituierte (noch weiter) stigmatisieren könne;[163]
    - es bei kurzen und überdies erzwungenen Beratungsgesprächen in einer Behörde nicht möglich sei, ein Vertrauensverhältnis zu den Menschen aufzubauen;[164]
    - die hierfür voraussichtlich erhobenen Gebühren Prostituierte nur weiter in die Verschuldung trieben;[165]
    - Behörden mit der ihnen abverlangten professionellen Beratung in diesem spezifischen Kontext überfordert sein könnten[166] und
    - die Anmeldepflicht wegen hoher Hürden und des mit ihr verbundenen Outings dazu führen könne, dass Prostituierte künftig vermehrt in weniger sichtbaren Bereichen arbeiteten und für Beratungsangebote überhaupt nicht mehr erreichbar seien.[167] Tatsächlich, so die partiell aufgestellte Vermutung, würden Prostituierte daher durch die Anmeldepflicht nicht besser geschützt, sondern lediglich neue oder vertiefte Abhängigkeitsverhältnisse zu Zuhälter*innen begründet.[168] Außerdem wurde befürchtet, dass die Standards des Anmeldeverfahrens in den Bundesländern höchst unterschiedlich ausfallen würden;[169]
- die Frage, ob es den Mitarbeiter*innen von Behörden im Anmeldeverfahren tatsächlich gelingen könne, Betroffene von Menschenhandel, Ausbeutung und Zuhälterei mit der für eine Versagung der Anmeldebescheinigung notwendigen Sicherheit zu identifizieren[170] (vgl. § 5 Abs. 2 Nrn. 4, und 5 ProstSchG), oder ob nicht vielmehr zu befürchten sei, dass Betroffene bei der Anmeldung unentdeckt blieben, ihnen eine Anmeldebescheinigung ausgestellt und auf diese Weise die Bekämpfung von Kriminalität womöglich noch erschwert werde;[171]
- ob die in § 10 ProstSchG vorgesehene Pflicht zur Wahrnehmung einer gesundheitlichen Beratung wirklich zu einer Verbesserung der gesundheitlichen Situation von Prostituierten führe oder nicht vielmehr anonyme Beratungsangebote, wie das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG)[172] sie vorsieht, vorzugswürdig seien und vermehrt beworben werden sollten.[173] Auch wurde die Gefahr gesehen, dass Kund*innen die Bestätigung über die gesundheitliche Beratung als Gesundheitszeugnis fehlinterpretieren und deshalb auf die Nutzung von Kondomen verzichten könnten;[174]

[162] Heide (2016a), 27.
[163] Zimmermann-Schwartz (2016a), 27; Kasten (2016b), 77; darauf die Behauptung der Verfassungswidrigkeit der Anmeldepflicht stützend Boehme-Neßler (2019), 13 (16).
[164] Thie (2016), 33; Hitzke (2016b), 72.
[165] Wersig (2016), 34.
[166] Zimmermann-Schwartz (2016a), 45.
[167] Hitzke (2016), 22; s. a. Kasten (2016a), 23; Kasten (2016b), 77.
[168] Loheide (2016), 98.
[169] Hitzke (2016b), 74; Loheide (2016), 98.
[170] Thie (2016), 21; Fogt (2016), 36; Zimmermann-Schwartz (2016b), 146.
[171] Hitzke (2016a), 23; Hitzke (2016), 73; Rudat (2016), 43.
[172] Gesetz vom 20.07.2000 (BGBl. I 1045), das zuletzt durch Artikel 8v des Gesetzes vom 12.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 359) geändert worden ist.
[173] Loheide (2016), 106; Pisal/Wersig (2016), 127; Fogt/Ruge/Lübking (2016), 153.
[174] Wersig (2016), 127.

- ob die (hohen) Voraussetzungen zur Erteilung einer Erlaubnis für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes und die hiermit verbundenen Pflichten dazu führen würden, dass insbesondere kleinere Wohnungsbordelle auf der Strecke blieben,[175] und ob die im Gesetz vorgesehene Trennung von Arbeiten und Wohnen (§ 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG) nicht kontraproduktiv wirke und nur die Verschuldung und Abhängigkeit von Prostituierten erhöhe;[176]
- ob die im Entwurf enthaltene Kondompflicht und das damit verbundene Werbeverbot (§ 32 ProstSchG) überhaupt kontrolliert werden könnten.[177] Dabei wurde auch kritisch hinterfragt, ob diese Maßnahmen wirklich dazu führten, dass Prostituierte den geschützten Verkehr leichter gegenüber Kund*innen durchsetzen können,[178] oder ob die Kondompflicht nicht nur die Preise für den ungeschützten Verkehr in die Höhe treibe;[179]
- ob die zuständigen Behörden den erheblichen Verwaltungsaufwand, der mit dem ProstSchG verbunden ist, überhaupt bewältigen könnten;[180]
- ob die datenschutzrechtlichen Regelungen in § 34 ProstSchG ausreichend seien und ob man Prostituierten vermitteln könne, dass ihre Daten wirklich geschützt sind.[181]

Nicht zuletzt angesichts der vielfältigen Kritik, die das ProstSchG erfahren hat, hat der Bundesgesetzgeber in § 38 ProstSchG eine Evaluation des Gesetzes unter Einbeziehung eines*einer wissenschaftlichen Sachverständigen vorgeschrieben. Die Studie muss „unter Einbeziehung der Anwendungspraxis“ (§ 38 S. 1 ProstSchG) erfolgen. Im Einvernehmen mit dem Deutschen Bundestag wurde als wissenschaftlicher Sachverständiger das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. (KFN) beauftragt. Es hat im Zeitraum 01.07.2022 bis 01.04.2025 unter Einbeziehung von drei Unterauftragnehmer*innen eine umfangreiche Untersuchung zu den Wirkungen des ProstSchG durchgeführt.[182] Vorgenommen wurde eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung (rGF) auf Basis eines „Mixed-Methods-Ansatzes“, der mehrere qualitative und quantitative empirische Erhebungen umfasst.[183]

Die Ergebnisse dieser Evaluationsstudie werden mit diesem Bericht vorgestellt. Am Anfang steht ein Überblick zum Forschungsstand (Teil 2). Hiernach werden Anlagen und Methoden der Untersuchung beschrieben (Teil 3). Daran schließen eine Analyse der Medienberichterstattung zum ProstSchG und eine Auswertung von Daten aus der Bundesstatistik zu diesem Gesetz (§ 35 ProstSchG) an (Teil 4). Es folgt das Herzstück des Berichts: die Darstellung der Ergebnisse aus den eigenen qualitativen und quantitativen Erhebungen (Teil 5). Sie mündet in eine zusammenfassende Gesamtbewertung und Änderungsanregungen (Teil 6).

In diesem letzten Berichtsteil und an mehreren weiteren Stellen des Berichts wird Bezug genommen auf zwei Sondergutachten, die für diese Evaluation von Unterauftragnehmer*innen erstellt wurden. Zum einen handelt es sich um ein Rechtsgutachten zum Thema „Prostituiertenschutzgesetz und Baurecht“ von Elke Gurlit, (Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Unterauftragnehmer*in I) und Niklas Spahr. Dass dieses Gutachten Teil der hier vorgelegten Evaluation des ProstSchG sein würde, stand von Anfang an fest. Der Gutachtenauftrag beruht auf der Feststellung, dass es zahlreiche gerichtliche Entscheidungen gibt, die erkennen lassen, dass im Verhältnis von Baurecht und ProstSchG einige

[175] Loheide (2016), 109; Zimmermann-Schwartz (2016) 141.
[176] Kasten (2016b), 83; Zimmermann-Schwartz (2016a), 141.
[177] Thüsing (2016), 113.
[178] So Heide (2016b), 68.
[179] Loheide (2016), 109.
[180] Fogt/Ruge/Lübking (2016), 150.
[181] Pisal/Wersig (2016), 40; Hitzke (2016b), 73; Kasten (2016b), 78; Loheide (2016), 97.
[182] Zu der Herausforderung, eine solche Studie innerhalb von (weniger) als drei Jahren durchzuführen: Rixen, in von Galen (2024), § 38 Rn. 8.
[183] S. zur Erläuterung der Begrifflichkeiten und zur konkreten Durchführung: Teil 3, Kapitel 2.

Rechtsfragen aufgetreten sind. Sie sollten in dem Gutachten von Gurlit und Spahr einer Klärung zugeführt werden.

Zum anderen wurde im Laufe der Evaluation ein weiteres Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Es beschäftigt sich mit der Freiwilligkeit in der Prostitution und wurde von Hauke Brettel (Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Unterauftragnehmer II) erstattet. Den Anlass zur Erteilung dieses Gutachtens bildete der Umstand, dass das Thema Freiwilligkeit in der (öffentlichen) Debatte über die Prostitution eine zentrale Rolle spielt. Verfolgt man diese Debatte intensiver, gewinnt man allerdings den Eindruck, dass unterschiedliche Vorstellungen darüber herrschen, was Freiwilligkeit in der Prostitution eigentlich bedeutet. Teilweise legen Personen, die sich an der Debatte beteiligen, gar selbst offen, dass sie sich nicht ganz sicher sind, was mit Freiwilligkeit in der Prostitution genau gemeint sei.[184] Dementsprechend wurde der Unterauftragnehmer II gebeten, ein Gutachten zu der Frage zu erstatten, was Freiwilligkeit in dem hier maßgeblichen Kontext – dem Kontext des Rechts – bedeutet und was sich daraus für die Regulierung der Prostitution ableiten lässt. Einzelheiten hierzu können dem Gutachten von Brettel entnommen werden. Beide Rechtsgutachten sind parallel zu diesem Evaluationsbericht veröffentlicht worden.

Darüber hinaus hat Joachim Renzikowski (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Unterauftragnehmer III) verschiedene Teile – etwa das vorstehende Kapitel 1 und verschiedene Ausarbeitungen zu (straf-)rechtlichen Fragen – zu diesem Bericht beigesteuert. Auf eine gesonderte Kennzeichnung dieser Teile wurde verzichtet.

Über die Wahl der Begriffe, die in diesem Bericht für die im Feld der Prostitution agierenden Menschen verwendet werden sollen, haben die Verfasser*innen lange nachgedacht und sich schließlich für die vom Gesetzgeber verwendeten Begriffe (Prostituierte, Prostitutionsgewerbetreibende, teils auch Gewerbetreibende oder Betreiber*innen, sowie Kund*innen) entschieden. Im Rahmen einer gesetzlichen Evaluation dürfte dies eine nachvollziehbare Begriffswahl sein. Sie vermeidet auch Unklarheiten. Mit dieser Entscheidung ist allerdings nicht zugleich die Feststellung verbunden, dass die Verfasser*innen alle vom Gesetzgeber verwendeten Begriffe gutheißen. Was die Begriffe Prostituierte und Prostitutionsgewerbetreibende meinen, kann den Begriffsbestimmungen des § 2 ProstSchG entnommen werden. Eingehende Erläuterungen hierzu finden sich in Teil 5, Kapitel 1.

[184] Exemplarisch steht hierfür ein kurz vor Abgabe dieses Berichts in der „taz“ erschienenes Interview mit der ehemaligen Präsidentin der Polizei in Duisburg, Elke Bartels. Das Interview ist abrufbar unter https://taz.de/Ex-Polizeipraesidentin-ueber-Prostitution/!6075269/ (abgerufen am 26.03.2025). Frau Bartels spricht sich in diesem Interview für die Einführung eines Sexkaufverbots in Deutschland aus. Auf die Frage der „taz“, ob „ein Sexkaufverbot nicht ein Eingriff in die freie Berufswahl der freiwilligen Prostituierten“ wäre, antwortet Frau Bartels Folgendes: „Freiwilligkeit ist ein dehnbarer Begriff. Ob Frauen das freiwillig machen, hängt davon ab, wie man Freiwilligkeit definiert. Wenn zum Beispiel eine schlecht bezahlte Reinigungskraft sagt, sie verkauft ihren Körper, um mehr Geld zu verdienen. Auch traumatische Erlebnisse können dazu führen, dass man in die Prostitution abwandert. Die Frage ist doch, ist das noch freiwillig oder nicht?“

Teil 2 Forschungsstand zum ProstSchG und zu damit verbundenen Themen im Kontext der Prostitution

Es existiert eine relevante Zahl wissenschaftlicher Studien, die sich mit Prostitution und der entsprechenden Gesetzgebung in Deutschland befassen. Im Folgenden wird eine Auswahl zentraler Forschungsarbeiten zu diesem Themenfeld vorgestellt. Zunächst werden diese Studien hinsichtlich ihrer Zielsetzung, ihres Untersuchungsgegenstands sowie ihrer methodischen Ansätze systematisch betrachtet. Anschließend erfolgt eine zusammenfassende Darstellung der zentralen Forschungsergebnisse in den jeweiligen thematischen Schwerpunkten. Eine umfassende Aufarbeitung des Forschungsstands zu Prostitution ist nicht der Anspruch der nachfolgenden Darstellung.

A. Studien zu Prostitution und Prostitutionsgesetzgebung in Deutschland

I. Studien zur Lebenssituation von in der Prostitution Tätigen

In einer von Schröttle und Müller im Auftrag des BMFSFJ durchgeführten Untersuchung zur „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ wurden auch in Deutschland tätige weibliche Prostituierte betrachtet.[185] Insgesamt wurden 110 Prostituierte für die Untersuchung face-to-face mittels eines standardisierten Fragebogens befragt. Der Kontakt zu den befragten Prostituierten wurde über Hilfeeinrichtungen und Gesundheitsämter hergestellt.[186] Der überwiegende Teil der Befragten hatte die deutsche Staatsbürgerschaft (77,0 %, n=105). 16,0 % der Befragten (n=102) verfügten über keinen Schulabschluss und 44,2 % der Befragten besaßen keinen (32,4 %) oder noch keinen (12,8 %) beruflichen Ausbildungsabschluss.[187] Neben der Teilpopulation der Prostituierten wurden in der Befragung auf Basis einer repräsentativen Gemeindestichprobe 10.000 Frauen in Deutschland befragt.[188] Die in der Studie angestellten Vergleiche zwischen den beiden Gruppen sind aufgrund der fehlenden Repräsentativität der Befragung unter Prostituierten nur eingeschränkt aussagekräftig.

Der Lebens- und Arbeitssituationen von Frauen im Bereich der Straßenprostitution widmete sich Probst in ihrer 2020 veröffentlichten Studie. Sie trägt den Titel „Vielschichtige Lebenswelten, komplexe Vulnerabilitäten – zur Lebens- und Arbeitssituation der Frauen am Straßenstrich im Berliner Kurfürstenkiez“.[189] Im Rahmen einer Lebensweltanalyse wurden teilnehmende Beobachtungen sowie 45 Gespräche, darunter 17 vertiefende Interviews mit cis und trans* Frauen aus Bulgarien und Ungarn, geführt, die im Bereich der Straßenprostitution tätig waren. Die interviewten Prostituierten befanden sich im Alter von 18 bis 40 Jahren.[190]

II. Studien zur gesundheitlichen Situation von Prostituierten

Einen Überblick über die gesundheitliche Situation von Prostituierten bietet ein systematischer Literaturreview, der von Eger und Fischer 2019 unter dem Titel „Gesundheit und Prostitution in Deutschland: Anforderungen an die Präventionsarbeit auf Basis eines systematischen Reviews“ veröffentlicht wurde. In diesem Beitrag wurden 13 Publikationen, die sich mit der Gesundheit von Prostituierten in Deutschland beschäftigen, aufbereitet.[191] Die analysierten Studien befassten sich überwiegend mit sexuell übertragbaren Krankheiten (STI) sowie dem Zugang zu Gesundheitsversorgung. Sechs der 13 Studien enthielten differenzierte Daten zu migrantischen Prostituierten und drei Studien befassten sich mit männlichen Prostituierten.[192] Eine Auswahl der im Literaturreview behandelten Studien wird für die hier vorgestellte Untersuchung noch einmal separat aufgegriffen.

[185] Schröttle/Müller (2004).
[186] Schröttle/Müller (2004),11 ff.
[187] Schröttle/Müller (2004), 17 ff.
[188] Schröttle/Müller (2004).
[189] Probst (2020), 193.
[190] Probst (2020), 193 (197).
[191] Eger/Fischer (2019).
[192] Eger/Fischer (2019).

Eine der im Literaturreview behandelten Studien ist die „KABP-Surv-STI-Studie (2010–2011)“.[193] In Zusammenarbeit mit 28 Gesundheitsämtern aus 14 Bundesländern wurden Tests auf sexuell übertragbare Infektionen (STI) ausgewertet, die bei weiblichen Prostituierten im Rahmen der Angebote des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (ÖGD) gemacht wurden. Neben den Ergebnissen von 22.914 STI-Tests flossen auch 1.425 Ärzt*innenbögen und 518 von Prostituierten beantwortete Verhaltensbögen in die Auswertung ein. Die Verhaltensbögen enthielten u. a. Fragen zu Sexualkontakten, Kondomnutzung und Drogengebrauch. Die Prostituierten (n=1.425) waren zwischen 15 und 77 Jahre alt, der Median lag bei 30 Jahren. Ein Großteil der Studienteilnehmerinnen hatte einen Migrationshintergrund (73 %): 61 % stammten aus Bulgarien, Rumänien, Polen oder Ungarn.[194] Von den Befragten verfügten 54 % (bei n=405) über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Etwas mehr als die Hälfte der Teilnehmerinnen übten Prostitution regelmäßig und ganzjährig aus, 39 % waren nur unregelmäßig oder saisonal tätig.[195]

Um auch Erkenntnisse zu dem Gesundheitszustand von Prostituierten zu erlangen, die die Angebote des ÖGD *nicht* routinemäßig aufsuchten, wurde im Anschluss an die „KABP-Surv-STI-Studie“ die ebenfalls im Review beachtete „STI-Outreach Studie“ initiiert. Zwischen 2012 und 2013 wurden 1.539 Prostituierte durch aufsuchende Arbeit erreicht. Neben Tests auf STI wurden soziodemographische Daten und grundlegende Angaben zur Tätigkeit erhoben. Von den 1.449 weiblichen Prostituierten waren u. a. 12,4 % in Deutschland geboren, 27,6 % in Rumänien, 20,7 % in Bulgarien.[196] Deutsche Prostituierte waren im Schnitt etwas älter (Median Alter: 30 Jahre) und länger (Median Prostitutionstätigkeit: 4 Jahre) in der Prostitution tätig als nicht deutsche Prostituierte (Median Alter: 28 Jahre; Median Prostitutionstätigkeit: 3 Jahre).[197]

Den Fokus auf die gesundheitliche Situation von Prostituierten legte auch die im Review vorgestellte Dissertation von Wolff aus dem Jahr 2008: „Untersuchung zum Infektionsstatus von Prostituierten in Lübeck“. Hierfür wurden Daten zu STI von insgesamt 110 Prostituierten ausgewertet, die in den Jahren 2002 und 2003 in der Beratungsstelle für sexuell übertragbare Krankheiten im Gesundheitsamt in Lübeck eine gynäkologische Untersuchung durchführen ließen.[198] Von den Befragten waren 67 % krankenversichert (n=104). 65 % (n=110) gaben an, aus einem anderen Herkunftsland als Deutschland zu stammen, wobei insgesamt 50 % aus Mittel- und Osteuropa kamen.[199] Die teilnehmenden Prostituierten waren zwischen 18 und 59 Jahre alt, im Schnitt 28,8 Jahre alt. Deutsche Prostituierte waren etwas älter (Mittelwert 31,1 Jahre) als nicht deutsche Prostituierte (Mittelwert 27,7 Jahre).[200]

Den Blick auf männliche Prostituierte ermöglicht die Studie „European MSM Internet Survey (EMIS-DE)“.[201] Hierfür wurden in Deutschland insgesamt 50.086 Männer, die Sex mit Männern haben, befragt. Zur Betrachtung der Teilgruppe männlicher Prostituierter und männlicher Prostitutionskunden wurden die Daten der Studie in zwei Altersgruppen aufgeteilt. In der Gruppe der unter 30-Jährigen wurden die Antworten derer, die sexuelle Dienstleistungen gegen Geld angeboten haben, mit den Antworten von Personen verglichen, die solche Leistungen nicht angeboten haben. In der Gruppe der Männer ab 30 Jahren wurden diejenigen, die schon einmal für sexuelle Dienstleistungen bezahlt haben, mit denen verglichen, die noch nie für sexuelle Dienstleistungen bezahlt haben.[202] Von den 19.138 unter 30-Jährigen hatten 8 % in den letzten zwölf Monaten sexuelle Dienstleistungen gegen Geld angeboten, wobei rund 49 % dies nur ein- bis zweimal getan hatten.[203] Von den 30.334 Männern ab 30 Jahren hatten 11 %

[193] RKI (2012).
[194] RKI (2012), 3.
[195] RKI (2012), 7.
[196] RKI (2014), 22.
[197] RKI (2014), 23.
[198] Wolff (2008), 13.
[199] Wolff (2008), 20.
[200] Wolff (2008), 19.
[201] Kramer/Schmidt/Marcus (2017), 958. Diese und die nachfolgenden Studien wurden im vorgestellten Review nicht behandelt.
[202] Kramer/Schmidt/Marcus (2017), 958 (959).
[203] Kramer/Schmidt/Marcus (2017), 958 (961).

in den letzten zwölf Monaten für sexuelle Dienstleistungen bezahlt. Auch hier gab der überwiegende Anteil (58 %) an, dies nur ein- bis zweimal getan zu haben.[204]

Ebenfalls mit der mann-männlichen Prostitution beschäftigt sich eine im Jahr 2016 veröffentlichte Studie. Der Titel lautet: „Mann-männliche Sexarbeit in NRW 2015/2016 – Studie zur Lebenslage von male*Escorts in Dortmund, Essen, Düsseldorf und Köln". Für diese Forschungsarbeit wurden 15 teilnarrative Interviews mit männlichen Escorts sowie eine quantitative Befragung von männlichen Prostituierten durchgeführt. Im Rahmen der quantitativen Befragung konnten 125 Fälle in der Auswertung berücksichtigt werden.[205] Ziel der Studie war es, „neue Erkenntnisse über die Lebens- und Arbeitsverhältnisse der mann-männlichen Sexarbeiter zu gewinnen und daraus Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung zielgruppengerechter HIV/Aids-Prävention sowie psychosozialer Angebote zu ziehen."[206]

Primär mit gesundheitlichen Themen beschäftigt sich auch die von der deutschen Aidshilfe unter der Leitung von Willems durchgeführte Studie „Sexuelle Gesundheit und HIV/STI-Präventionsstrategien und -bedarfe von Sexarbeitenden". Sie wurde im Jahr 2024 veröffentlicht. Das Ziel bestand darin, unterschiedliche gesundheitliche Bedürfnisse in der Gruppe der Prostituierten zu beleuchten. Hierzu wurden elf Fokusgruppen mit insgesamt 80 Prostituierten durchgeführt. Für die Fokusgruppen wurden u. a. Peer-Forscherinnen eingesetzt. Durch die bewusste Zusammensetzung der Teilnehmenden sollten die Perspektiven verschiedener Gruppen abgebildet werden, darunter geschlechtsspezifische Gruppen wie trans* Frauen und männliche Prostituierte, ethnische und migrationsbezogene Gruppen wie People of Colour in der Prostitution, thailändische Prostituierte und Prostituierte aus Lateinamerika sowie sozial und rechtlich benachteiligte Gruppen, darunter Prostituierte ohne Aufenthaltsstatus oder Krankenversicherung.

Im Jahr 2025 wurden erste Ergebnisse der an der Charité durchgeführten sog „Psychsex"-Studie (Psychische Gesundheit bei Sexarbeiterinnen: eine Querschnittserhebung) veröffentlicht. Ziel der Studie ist es, die Jahres- und Lebenszeitprävalenz psychischer Störungen bei Prostituierten in Berlin zu ermitteln. Dabei sollen auch prostitutionsspezifische Risiken für die psychische Gesundheit identifiziert werden.[207] In einem von Lotysh et al. veröffentlichten Artikel wurden Zugangshürden für migrantische Prostituierte zu Diensten der Gesundheitsversorgung untersucht. Auf Basis von zehn qualitativen Interviews mit Prostituierten wurden verschiedene Zugangshürden differenziert nach ihrer Verortung (Systemebene, Ebene der Patient*innen und auf Ebene der Dienstleister*innen) identifiziert.[208] Interviewt wurden dabei cis- und trans*-Frauen im Alter von 21 bis 46 Jahren, drei der Interviewten waren zum Zeitpunkt der Interviews als Prostituierte angemeldet, eine Interviewte hatte keine Krankenversicherung.[209]

III. Studien zu Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung

Einen weiteren Themenbereich im Zusammenhang mit Prostitution bildet der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Die Forschung in diesem Bereich steht vor besonderen Herausforderungen. Unterschiedliche und oft nur begrenzt belastbare Datenquellen ermöglichen lediglich selektive Einblicke in dieses Phänomen. Das Deutsche Institut für Menschenrechte unternimmt mit seinem Bericht über die Datenlage zu Menschenhandel in Deutschland den Versuch, der heterogenen Datenlage gerecht zu werden und eine fundierte Grundlage für weiterführende Untersuchungen zu schaffen. Eine umfassende Aufarbeitung der bestehenden Forschungsliteratur zu Menschenhandel zum Zweck der

[204] Kramer/Schmidt/Marcus (2017), 958 (965).
[205] Steffan/Körner (2016), 61 (13).
[206] Steffan/Körner (2016), 61 (6).
[207] https://psychiatrie-psychotherapie.charite.de/forschung/interkulturelle_migrations_und_versorgungsforschung_sozialpsychiatrie/ag_interkulturelle_migrations_und_versorgungsforschung/forschungsprojekte/ (abgerufen am 24.03.2025).
[208] Lotysh/Tezcan-Güntekin/Kalinowski/Kaya/Kroehn-Liedtke/Mihaylova/Schouler-Ocak/Rössler (2025), 2 f.
[209] Lotysh/Tezcan-Güntekin/Kalinowski/Kaya/Kroehn-Liedtke/Mihaylova/Schouler-Ocak/Rössler (2025), 4.

sexuellen Ausbeutung kann im Rahmen dieser Evaluation nicht geleistet werden. Nachfolgend werden exemplarisch einige wichtige Studien und Datenquellen vorgestellt:

Zietlow und Baier führten eine Aktenanalyse zu Fällen von Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung in Deutschland (2009 bis 2013) durch. In dieser Studie wurden Polizei- und Gerichtsakten analysiert. Auf Basis von 2.089 in den Jahren 2009 bis 2013 registrierten Fällen wurden 750 zufällig gezogene Fälle für die Studie ausgewählt; hiervon konnten 513 Fälle analysiert werden. In den Fällen wurden 798 Tatverdächtige, 784 Opfer und 1.378 Zeug*innen aufgeführt. [210] Ziel der Aktenanalyse war es, Erkenntnisse zur Gruppe der Tatverdächtigen, zu Täterstrategien bei der Anwerbung und Ausbeutung sowie zu Verfahrensverläufen im Zuge der Strafverfolgung der Tatverdächtigen zu erhalten.[211]

In einer weiteren Forschungsarbeit evaluierten Bartsch et al. die im Jahr 2016 reformierten Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels in Deutschland (§§ 232 bis 233a StGB).[212] Die Studie basiert (wie die vorliegende Untersuchung, s. dazu Teil 3, Kapitel 1) auf einer retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung (rGF), die qualitative und quantitative Methoden kombiniert. Dazu gehörten die Auswertung polizeilicher Kriminalstatistiken und Lagebilder, die Untersuchung von 253 Strafverfahrensakten von Menschenhandelsfällen sowie 20 Expert*inneninterviews mit Fachkräften aus Polizei, Justiz und Beratungsstellen.[213] Die Erkenntnisse zu Geschädigten, Beschuldigten und Taten sowie die Ergebnisse abgeschlossener Strafverfahren beziehen sich auch auf den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung.

Eine weitere Quelle zur Betrachtung des Deliktbereichs Menschenhandel ist ein vom Bundesweiten Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V. (KOK) bereitgestelltes Datentool. Seit 2020 ist es Fachberatungsstellen möglich, in diesem Datentool anonymisiert Beratungsfälle zu Menschenhandel zu erfassen. Dieses Datentool ergänzt statistische Erhebungen um Informationen zur Durchsetzung der Rechte Betroffener, dokumentiert die zivilgesellschaftliche Arbeit und ermöglicht eine menschenrechtliche Bewertung der Maßnahmen gegen Menschenhandel und zum Schutz der Betroffenen. Jährlich veröffentlicht der KOK eine statistische Auswertung in Form eines Datenberichts.[214] Der aktuelle, vierte KOK-Datenbericht, veröffentlicht im Oktober 2024, wertet Daten aus dem Jahr 2023 aus. In diesem Zeitraum wurden 230 neue Fälle von Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel im KOK-Datentool erfasst und von den insgesamt enthaltenen 702 Fällen 597 Fälle für die Analyse freigegeben.[215] Zu den häufigsten Leistungen der Fachberatungsstellen gehörten psychosoziale Beratung, Informationsvermittlung, Vermittlung an andere Beratungsstellen, Krisenintervention, Unterstützung im Asylverfahren, Hilfe bei behördlichen Angelegenheiten und bei der Sicherung des Lebensunterhalts.

Im Jahr 2024 wurde der erste Periodische Bericht „Monitor Menschenhandel in Deutschland“ vom Deutschen Institut für Menschenrechte veröffentlicht. Der Bericht, der Entwicklungen seit Anfang des Jahres 2020 dokumentiert, bietet eine weitreichende Analyse des Phänomens Menschenhandel in Deutschland. Er beleuchtet u. a. die Bemühungen von Bund und Ländern, ihre menschen- und europarechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Darüber hinaus werden verschiedene Formen der Ausbeutung, einschließlich der sexueller Ausbeutung und Zwangsarbeit, untersucht und die politischen sowie institutionellen Fortschritte im Kampf gegen Menschenhandel dargestellt. Der Bericht enthält auch Daten zu den von Menschenhandel betroffenen Personen.[216]

[210] Zietlow/Baier (2018), 13.
[211] Zietlow/Baier (2018), 11 f.
[212] Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling/Zietlow (2022).
[213] Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling/Zietlow (2022), 29 ff.
[214] KOK e.V. (2024).
[215] KOK e.V. (2024), 8.
[216] DIMR (2024).

IV. Studien zu Kund*innen

Hervorzuheben ist in dieser Hinsicht die Arbeit von Döring et al. zur Prävalenz des Sexkaufs unter Männern aus dem Jahr 2022.[217] Die Publikation bezieht sich auf Daten der im Zeitraum 2016 bis 2020 durch das Institut für Sexualforschung, Sexualmedizin und Forensische Psychiatrie am Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf durchgeführten bevölkerungsrepräsentativen GeSiD-Befragung (Gesundheit und Sexualität in Deutschland). Hierfür wurden insgesamt 4.955 in Deutschland lebende Personen (Response Rate 30,2 %) im Alter von 18 bis 75 Jahren u. a. zu ihrem Sexualverhalten befragt.[218]

Eine der zentralen Untersuchungen in der Forschung zu den Motiven männlicher Prostitutionskunden ist die Studie von Gerheim. Sie wurde im Jahr 2012 unter dem Titel „Die Produktion des Freiers. Macht im Feld der Prostitution. Eine soziologische Studie“ veröffentlicht. Für diese wurden mit 20 Prostitutionskunden Interviews geführt, um deren Motivationen, soziale Einstiegsprozesse sowie habituelle Muster im Feld der Prostitution zu untersuchen. [219]

Eine weitere qualitative Studie, die sich mit den Motiven von Prostitutionskunden beschäftigt, trägt den Titel „Überschneidungen von sexueller Freiheit und Konsum/Kommerz: Freier auf der Suche nach dem perfekten sexuellen Erlebnis“ von Genz (2009). Auch hier werden die Motive und Erfahrungen von Prostitutionskunden mittels qualitativer Interviews in den Fokus der Analyse gestellt.

Eine von Baier et al. durchgeführte quantitative Befragung von Kund*innen untersuchte das Bewusstsein von Prostitutionskund*innen und deren Hilfsbereitschaft gegenüber von Ausbeutung betroffenen Prostituierten. Im Rahmen einer Onlinebefragung wurden dabei 208 Kund*innen befragt, welche mehrheitlich über Freier-Foren akquiriert wurden.[220]

V. Studien zur Prostitutionsgesetzgebung in Deutschland

In Bezug auf Studien, die sich mit gesetzlichen Regelungen zur Prostitution in Deutschland beschäftigen, ist zunächst der Zwischenbericht zum ProstSchG des BMFSFJ aus dem Jahr 2020 zu nennen.[221] Darin wurden die zum ProstSchG erhobenen Offizialdaten ausgewertet. Die Ergebnisse des Berichtes werden hier noch nicht näher beleuchtet, da sich die Datengrundlage und die Auswertungen mit den in Teil 4, Kapitel 2 dargestellten Analysen der Bundesstatistik überschneiden.[222]

Eine weitere umfangreiche Studie von Degenhardt/Lintzen, veröffentlicht im Jahr 2019, ist mit „Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes auf die Prostitutionsszene in NRW“ überschrieben. Die Arbeit widmete sich den Auswirkungen des ProstSchG und der Situation von Prostituierten in Nordrhein-Westfalen (NRW). Im Rahmen einer Lebensweltanalyse wurden teilnehmende Beobachtungen, Interviews und Dokumentenanalysen durchgeführt. Insgesamt wurden 880 Prostituierte im Zuge der teilnehmenden Beobachtungen angetroffen.[223] Es waren ausschließlich weibliche Personen, von denen der überwiegende Anteil einen Migrationshintergrund aufwies (89 %, n=880), wobei die zwei größten Gruppen rumänische und bulgarische Prostituierte waren.[224] Diese waren nach Einschätzung der Forschenden jünger (eine „Vielzahl“ 20–25 Jahre) als ihre Kolleginnen aus Deutschland und anderen Ländern („meist Ende 20 und älter“).[225]

Ebenfalls im Jahr 2020 wurden von Steffan et al. Ergebnisse einer im Rahmen des Projekts „SAGE: Sexarbeit und Gesundheit“ durchgeführten „Kurzbefragung“ veröffentlicht. Ziel der Studie war es, erste Einblicke in die Umsetzung des ProstSchG zu geben. Insbesondere ging es darum, Erfahrungen und

[217] Döring/Walter/Mercer/Wiessner/Matthiesen/Brinken (2022), 201.
[218] Briken/Dekker/Matthiesen (2020).
[219] Gerheim (2012).
[220] Baier/Quel/Zietlow (2018), 151 (156).
[221] BMFSFJ (2020).
[222] Die Form der Datenerhebung wurde u. a. von Doña Carmen kritisiert. S. hierzu Doña Carmen (2021).
[223] Degenhardt/Lintzen (2019), 10.
[224] Degenhardt/Lintzen (2019), 11.
[225] Degenhardt/Lintzen (2019), 12.

Einschätzungen zur Umsetzung der gesundheitlichen Beratung zu erhalten. Hierzu wurden insgesamt elf Expert*inneninterviews mit Mitarbeiter*innen von Gesundheitsämtern, Fachberatungsstellen sowie einem Mitglied eines Fachverbandes geführt.[226] Zudem wurde online eine quantitative Befragung von Prostituierten durchgeführt. Von 225 eingegangenen Fragebögen konnten 185 ausgewertet werden. Der Großteil der teilnehmenden Prostituierten (118 Personen) gab „weiblich" als Geschlecht an, weitere 17 gaben „männlich" und zehn „divers" an. Im Durchschnitt waren die Teilnehmenden 37 Jahre alt.[227]

In Baden-Württemberg wurde 2024 die Evaluation des Ausführungsgesetzes des ProstSchG (AGProstSchG) für Baden-Württemberg durchgeführt. Das Ziel bestand in einer Überprüfung der bei Einführung des Gesetzes auf Basis von Angaben zum Bundesgebiet getroffenen Kostenabschätzung für Baden-Württemberg. In der von Pohlmann und Höly im Auftrag des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Integration Baden-Württemberg durchgeführten Untersuchung wurden 25 Stellen für das Informations- und Beratungsgespräch nach § 7 ProstSchG und 24 Stellen für die gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG zur Umsetzungspraxis befragt. [228]

Auch für das Land Bremen wurde ein Bericht mit dem Titel „Evaluation zur Umsetzung des Gesetzes zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG) im Land Bremen" veröffentlicht.[229] Er analysiert die Implementierung und Anwendung des ProstSchG im Zeitraum von 2017 bis 2020. Dabei wurden die Hellfelddaten zu den administrativen Prozessen der Anmelde- und Erlaubnisverfahren für Prostituierte sowie für den Betrieb von Prostitutionsgewerben dargestellt. Darüber hinaus erfolgte eine Bewertung der behördlichen Kontrollmaßnahmen und der damit verbundenen Herausforderungen. Aufgrund der Überschneidung der dem Bericht zugrundeliegenden Daten mit denen, die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung analysiert wurden, wird der Bericht nicht eingehender analysiert.

Die Auswirkungen des ProstSchG waren auch Gegenstand einer Studie von Winhard, die er im Jahr 2020 als Masterarbeit veröffentlichte. Die Basis bildeten Aussagen von neun Expert*innen aus verschiedenen Bereichen im Feld der Prostitution. Darunter befanden sich Prostituierte sowie Vertreter*innen von Fachberatungsstellen, Staatsanwaltschaft, Polizei, Wissenschaft und Politik.[230] Die qualitative Studie behandelte die Frage, welche Auswirkungen das ProstSchG auf abweichendes Verhalten im Zusammenhang mit Prostitution hat.

Eine Untersuchung zu den Auswirkungen des ProstSchG auf Rotlichtkriminalität wurde im Jahr 2021 von Henning et al. veröffentlicht.[231] Für diese Studie wurden die vorhandenen Offizialdaten aus der Polizeilichen Kriminalstatistik, der Verurteiltenstatistik sowie der Daten zu organisierter Kriminalität vor und nach Inkrafttreten des ProstSchG verglichen. Ziel war es, Erkenntnisse zu den Auswirkungen des ProstSchG auf den Bereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und anderer Delikte mit Bezug zur Prostitution zu erlangen.

Des Weiteren veröffentlichte Stiehler im Jahr 2020 einen Artikel, in dem auch von der Umsetzung des ProstSchG in Dresden berichtet wurde sowie Erfahrungen aus der Umsetzungspraxis aufbereitet wurden.[232]

Eine weitere umfangreiche Studie, die sich mit der gesetzlichen Regelung der Prostitution in Deutschland beschäftigt, ist die 2005 veröffentlichte Evaluation des ProstG. Hierzu führten Helfferich et al. eine

[226] Steffan/Körner/Netzelmann/Ceres/Féline (2020), 8.
[227] Steffan/Körner/Netzelmann/Ceres/Féline (2020), 22.
[228] Pohlmann/Höly (2024), 19.
[229]Der Bericht kann unter https://www.transparenz.bremen.de/top-15-evaluation-zur-umsetzung-des-gesetzes-zum-schutz-von-in-der-prostitution-taetigen-personen-prostituiertenschutzgesetz-prostschg-im-land-bremen-160663?asl=bremen02.c.732.de abgerufen werden (abgerufen am 24.03.2025).
[230] Winhard (2020), 35 ff.
[231] Henning/Hunecke/Walentowitz (2021), 359.
[232] Stiehler (2020), 157.

großangelegte Studie im Auftrag des BMFSFJ durch. Schriftlich befragt wurden u. a. insgesamt 305 Prostituierte, 18 Prostituierte wurden interviewt. Die 305 schriftlich befragten Prostituierten waren im Schnitt 35,6 Jahre alt (18–64 Jahre), besaßen zu 78,7 % die deutsche Staatsbürgerschaft und ordneten sich zu 90,5 % als weiblich, zu 6,9 % als männlich und zu 2,8 % als „transsexuell“ ein. Die Stichprobe setzte sich überwiegend aus Personen zusammen, die einen Schulabschluss hatten (85,6 % Schulabschluss, n=292). Etwa die Hälfte der Befragten (51,5 %, n=292) verfügte über eine abgeschlossene Berufsausbildung. [233]

Zur vertiefenden Betrachtung einzelner Fragestellungen wurde 2007 von Kavemann et al. eine auf der Evaluation des ProstG aufbauende Untersuchung zum Ausstieg aus der Prostitution sowie zur Kriminalitätsbekämpfung veröffentlicht. Zur Betrachtung der Auswirkungen des ProstG auf Ausstiegsmöglichkeiten aus der Prostitution wurden Interviews mit Fachberatungsstellen, die Erfahrungen mit Ausstiegsprogrammen hatten, durchgeführt. Zudem erfolgte eine telefonische Befragung ausgewählter Fachberatungsstellen und Gesundheitsämter, die Ausstiegsberatungsangebote unterbreiten. [234] Zur Betrachtung der Auswirkungen des ProstG auf die Kriminalitätsbekämpfung wurde eine schriftliche Befragung von Polizeidienststellen und Landeskriminalämtern durchgeführt, an der sich insgesamt 31 Personen (bei 50 versendeten Fragebögen) beteiligten.[235]

B. Erkenntnisse zu Umfang und Situation der Prostitution in Deutschland

I. Umfang der Prostitution

Es gibt bislang wenig belastbare Informationen über Ausmaß bzw. Umfang der Prostitution in Deutschland. So ist bspw. unbekannt, wie viele Menschen in Deutschland insgesamt in der Prostitution tätig sind. Auch der Umsatz des Prostitutionsmarktes in Deutschland kann kaum verlässlich beschreiben werden. Lediglich über die Anzahl der männlichen Prostitutionskunden gibt es belastbare Zahlen.

In den Medien und der öffentlichen Debatte kursieren allerdings durchaus unterschiedliche Behauptungen über die Zahl der Prostituierten in Deutschland bzw. den Umfang der Prostitution, wobei die Quellen bzw. Grundlagen teils unklar bleiben. Im folgenden Abschnitt soll diesbezüglich eine Einordnung vorgenommen werden. Ausgespart bleiben dabei die Daten über die angemeldeten Prostituierten nach der einschlägigen Bundesstatistik (§ 35 ProstSchG). Sie werden im nachfolgenden Kapitel eingehend dargestellt.

II. Zahl der Prostituierten

Unterschiedliche Schätzungen gehen von unter 100.000 bis 400.000, teils von 700.000 und mehr Prostituierten in Deutschland aus. Die Qualität der einzelnen Schätzungen wird jedoch im Zeitverlauf unterschiedlich bewertet.[236] Teils finden sich die Schätzungen – mit divergierender Bewertung – in den Gesetzesbegründungen des ProstSchG und ProstG wieder. Wurde in der Gesetzesbegründung zum ProstG noch von 400.000 Prostituierten in Deutschland ausgegangen[237], wird diese Schätzung in der Gesetzesbegründung zum ProstSchG als nicht belastbar verworfen.[238] Auf diese Schätzung (400.000 Prostituierte) stößt man bereits in Dokumenten aus dem 20. Jahrhundert, bspw. in Publikationen der Zeitschrift „EMMA“[239] oder auch in Texten des Vereins

[233] Helfferich/Fischer/Kavemann/Leopold/Rabe/von Galen/Grieger (2005), 192.
[234] Kavemann/Rabe/Fischer/Helfferich (2007), 8.
[235] Kavemann/Rabe/Fischer/Helfferich (2007), 56.
[236] Vgl. dazu die Bewertungen in der BT-Drs. 14/5985, 4 und der BT-Drs. 18/8556, 38.
[237] BT-Drs. 14/5985, 4.
[238] BT-Drs. 18/8556, 38.
[239] So wird in dem Artikel „Huren auf den Barrikaden“ in der „EMMA“-Ausgabe 2/1986 bereits von 400.000 Prostituierten in Deutschland gesprochen.

Hydra e.V. [240].[241] Aufgrund fehlender empirischer Evidenz wurde ihre Belastbarkeit jedoch bereits 1994 von Leopold und Steffan in einer Untersuchung zur rechtlichen und sozialen Situation von Prostituierten in Deutschland in Frage gestellt.[242] Seither sind, soweit ersichtlich, keine Untersuchungen veröffentlicht worden, die die Zahl von 400.000 Prostituierten in Deutschland empirisch untermauern. Vielmehr wurde die Kritik hieran auch in den Folgejahren wiederholt, so etwa im Abschlussbericht des Runden Tisches NRW.[243]

In der Gesetzesbegründung des ProstSchG wird stattdessen von etwa 200.000 Prostituierten in Deutschland ausgegangen. Auch diese Zahl beruht auf einer Schätzung, die bereits seit den 1980er Jahren[244] kursiert. Sie wurde durch einen Artikel der „Welt am Sonntag" aus dem Jahr 2013 noch einmal prominent: [245] Für den Artikel wurden alle Gemeinden in Deutschland mit mehr als 100.000 Einwohner*innen nach der Anzahl der dort tätigen Prostituierten gefragt.[246] Unter den antwortenden Gemeinden gab Augsburg die höchste Anzahl an Prostituierten im Verhältnis zur Einwohner*innenzahl an. Unter Zugrundelegung dieses Höchstwerts stellten die Autor*innen Berechnungen für weitere Städte und Gebiete Deutschlands an und kamen auf diese Weise auf etwa 200.000 Prostituierte deutschlandweit.

Auch wenn die Zahl von 200.000 Prostituierten eine stärkere empirische Verankerung aufweist als die Zahl von 400.000 Prostituierten, ist sie nicht unproblematisch. Denn Hochrechnungen, die auf den Einschätzungen von Behörden basieren, können höchstens so verlässlich sein wie die (in puncto Belastbarkeit unklaren) Schätzungen der Behörden selbst: Unterschätzungen der Anzahl der Prostituierten durch Behörden, aber auch Überschätzungen, wie sie bspw. in Untersuchungen aus der Schweiz nachgewiesen werden konnten, werden mit dieser Methode auf die geschätzte Gesamtzahl übertragen.[247] Doch selbst wenn man dieses Problem hintanstellt, muss man sich bei der Zahl von 200.000 Prostituierten Folgendes vor Augen führen: Zugrunde gelegt wurde der Hochrechnung die Schätzung aus Augsburg und damit das höchste von einer Behörde angegebene Verhältnis von Prostituierten zur Einwohnerzahl. Das lässt eine Überschätzung vermuten.

Eine neuere Hochrechnung, die neben der Einwohner*innenzahl auch die Bevölkerungsdichte sowie Besonderheiten von Metropolregionen berücksichtigt, wurde von Doña Carmen[248] veröffentlicht. Diese kommt zu dem Schluss, dass etwa 90.000 Prostituierte in Deutschland tätig sind.[249] Als Grundlage für die Bestimmung der geschätzten Anzahl an Prostituierten in Abhängigkeit der Bevölkerungsdichte und Bevölkerungsanzahl werden auch von Doña Carmen Schätzungen von Behörden und anderen Institutionen herangezogen.[250] Die bereits angesprochenen Unsicherheiten bestehen auch hier.

Zu einem ähnlichen Ergebnis wie Doña Carmen kommt jedoch auch das Erotikportal „Erobella", welches eine Hochrechnung auf Basis der Zahl der nach dem ProstSchG angemeldeten Prostituierten vorlegte. Anhand der Anmeldezahlen aus den 15 größten deutschen Städten sowie von Schätzungen der Anzahl der tatsächlich in diesen Städten tätigen Prostituierten von Behörden und Fachberatungsstellen wurde ein Verhältnis von angemeldeten zu nicht angemeldeten Prostituierten ermittelt und auf die Gesamtzahl der in Deutschland angemeldeten Prostituierten geschlossen. Mit dieser Methode kam Erobella auf ein Verhältnis von 1 zu 3 (angemeldete vs. nicht angemeldete Prostituierte). Bezogen auf die 30.600 im Jahr 2023 angemeldeten Prostituierten ergäbe sich somit eine Gesamtzahl von etwa

[240] Hydra e.V. ist eine in Berlin ansässige Fachberatungsstelle für Prostituierte.
[241] Hydra (1988), 47.
[242] Leopold/Steffan (1994), 8 ff.
[243] Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (2014), 13.
[244] Vgl. Becker (2023).
[245] Eigendorf/Meyer/Nagel/Neller (2013).
[246] Eigendorf/Meyer/Nagel/Neller (2013).
[247] Simmler/Biberstein (2017).
[248] Doña Carmen ist ein in Frankfurt a. M. ansässiger Verein, der sich für soziale und politische Rechte von Prostituierten einsetzt.
[249] Doña Carmen e.V. (2020).
[250] Doña Carmen e.V. (2020), 11 ff.

91.000 Prostituierten in Deutschland.[251] Doch da auch diese Methode auf Schätzungen einzelner Behörden und Institutionen zur Anzahl der Prostituierten in einzelnen Städten beruht, sind die Ergebnisse aufgrund der bereits ausgeführten Unsicherheiten nur bedingt belastbar.

Anderen Schätzungen, wie bspw. ein in der „EMMA" veröffentlichter Appell, demzufolge 700.000 Prostituierte in Deutschland tätig seien, liegen nach Kenntnissen der Autor*innen keine empirischen Bezüge zugrunde.[252]

III. Zahl der Prostitutionskund*innen

Ein weiterer Versuch zur Annäherung an den Umfang der Prostitution in Deutschland erfolgt über Daten zur Prävalenz des Sexkaufs. In der von Döring et al. angestellten Untersuchung wurde festgestellt, dass von den 2.336 befragten Männern 26,9 % angaben, im Laufe ihres Lebens bereits für Sex bezahlt zu haben. Insgesamt 4,0 % berichteten, in den letzten zwölf Monaten für Sex bezahlt zu haben.[253] Klarheit über die Zahl der in Deutschland tätigen Prostituierten erlangt man aber auch auf Basis dieser Studie nicht.

IV. Umfang des mit Prostitution erzielten Umsatzes

Als weiterer Indikator für den Umfang der Prostitution in Deutschland wird auf Schätzungen zum Umsatz des Prostitutionsmarktes in Deutschland verwiesen. Solche Schätzungen, wie etwa eine von Hydra e.V. veröffentlichte,[254] basieren jedoch auf keiner ausreichenden empirischen Grundlage und scheinen daher für eine weitere wissenschaftliche Betrachtung wenig geeignet.

Reichel und Topper stellten in einer im Jahr 2003 veröffentlichten Untersuchung eine Modellrechnung vor, die eine genauere Betrachtung des mit der Prostitution erzielten Umsatzes ermöglichen sollte. In verschiedenen präsentierten Szenarien kamen sie zu dem Schluss, dass von einem Jahresumsatz der in Deutschland tätigen Prostituierten von 3,7 bis 27,9 Milliarden Euro auszugehen sei. Die Szenarien beziehen sich auf einen Durchschnittspreis von 26,60 Euro, der auf Basis einer australischen Studie ermittelt wurde. Die einzelnen Szenarien sind abhängig von den im Schnitt von den einzelnen Personen erbrachten Dienstleistungen und der Anzahl der in Deutschland tätigen Prostituierten.[255] Über die Zahl der in Deutschland tätigen Prostituierten und damit auch über die Anzahl der erbrachten Leistungen besteht jedoch keine Klarheit.

C. Situation von Prostituierten in Deutschland

Nachfolgend werden einige zentrale Ergebnisse der zuvor vorgestellten Studien zur Situation von Prostituierten in Deutschland präsentiert. Auch dabei wird kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. An einzelnen Punkten werden die Ergebnisse der bereits vorgestellten Studien durch weitere Artikel und Untersuchungen ergänzt.

I. Lebens- und Arbeitssituation

Wenn über Prostitution gesprochen wird, so muss – wie bereits im einführenden Teil 1, Kapitel 2, dargelegt – beachtet werden, dass es *die* Prostitution nicht gibt. Dies wurde bspw. von Degenhardt und Lintzen auf Basis ihrer teilnehmenden Beobachtung herausgearbeitet. Darin identifizierten sie vier Teilgruppen unter den Prostituierten:

---

[251] Erobella (2024).

[252] Der „Appell gegen Prostitution" kann unter https://www.emma.de/sites/default/files/upload/pdf/appell_emma_6_2013.pdf aufgerufen werden (abgerufen am 25.03.2025).

[253] Döring/Walter/Mercer/Wiessner/Matthiesen/Brinken (2022), 201.

[254] Hydra (1988), 47.

[255] Die Szenarien gehen von 50.000, 400.000, 600.000 Prostituierten in Deutschland mit 20, 30 oder 35 wöchentlich erbrachten Leistungen bei einem Durchschnittspreis von 26,6 Euro aus. Vgl. Reichel/Topper (2003), 10 f.

Hierunter fiel erstens die Gruppe der „aufgeklärten Sexarbeiterinnen". Sie zeichneten sich durch eine freiwillig ausgeübte Tätigkeit[256], einen im Vergleich zu den anderen Gruppen hohen Bildungsstand und Professionalisierungsgrad, gute Rechtskenntnisse sowie Kenntnisse über das Feld der Prostitution aus. Zweitens benannten sie die Gruppe der „klassischen Sexarbeiterin", die auch selbstbestimmt der Prostitution nachgehe, jedoch nicht den Professionalisierungsgrad der ersten Gruppe aufweise. Dies sei eine überaus heterogene Gruppe, die als das „große Mittelfeld" das gesamte Spektrum zwischen „aufgeklärter Sexarbeiterin" und der dritten Gruppe „Armutsprostituierte"[257] abdecke. Die Gruppe der „Armutsprostituierten" sei dadurch gekennzeichnet, dass sie Prostitution „nur aufgrund finanzieller Aspekte und fehlender Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt gewählt [hat]".[258] Personen, die aufgrund familiären Drucks in der Prostitution tätig waren, wurden als Untergruppe im Bereich der „Armutsprostitution" identifiziert. Zuletzt wurde die Gruppe der „Beschaffungsprostituierten" beschrieben. Diese unterscheide sich von anderen Gruppen grundlegend dahingehend, dass das Hauptmotiv für die Prostitutionsausübung in der unmittelbaren Beschaffung von Bargeld – u. a. für Drogen – liege. Sexuelle Dienstleistungen würden aber auch im Tausch gegen andere (materielle und immaterielle) Güter erbracht, wie bspw. Unterkunft und Verpflegung. Das Selbstverständnis als Prostituierte sei in dieser Gruppe wenig ausgeprägt.[259] Diese identifizierten Teilgruppen basieren allein auf Erkenntnissen zu weiblichen Prostituierten. In Untersuchungen, die sich mit männlichen Prostituierten beschäftigten, konnten ebenfalls Teilgruppen identifiziert werden, die sich von den hier vorgestellten jedoch unterschieden (s. Teil 2, C.IV.).

Degenhardt und Lintzen beobachteten, dass Prostituierte Vorurteile gegenüber Behörden hegten, weswegen der Kontakt zu (deutschen) Behörden von den Prostituierten gemieden wurde.[260] Weiterhin wurde festgestellt, dass Prostituierte häufig Aliasnamen verwendeten, was mit einer tiefgreifenden gesellschaftlichen Stigmatisierung in Verbindung gebracht wurde. „Auch weiterhin", so die Autor*innen „scheint es so, dass Sexarbeit gesellschaftlich eher diskriminiert als anerkannt wird"[261].

Auch die Studie von Probst thematisiert Diskriminierungen von Prostituierten. Hier steht die Diskriminierung migrantischer Prostituierter aufgrund ethnischer und geschlechtlicher Zugehörigkeiten im Zentrum. Diese führe bei gleichzeitig erschwerten Zugängen zu sozialen Sicherungssystemen und gesundheitlicher Versorgung sowie prekären Wohnsituationen zu vielschichtigen Vulnerabilitäten der Prostituierten auf dem Straßenstrich im Berliner Kurfürstenkiez. Zumeist, so die Studie, werde die Tätigkeit als wirtschaftliche Notwendigkeit ohne Alternativen wahrgenommen.[262]

II. Gesundheit

Die gesundheitliche Situation von Prostituierten bildet seit langer Zeit einen Gegenstand von Untersuchungen. Von den hier vorgestellten Studien bezieht sich der überwiegende Anteil auf die Zeit vor dem Inkrafttreten des ProstSchG. In Fällen, in denen sich der Befragungszeitraum auf den Zeitraum nach Einführung des ProstSchG bezieht, wird dies nochmals gesondert ausgewiesen.

Auf Basis ihres systematischen Literaturreviews kommen Eger und Fischer zu dem Schluss, dass Prostituierte insgesamt ein höheres Risiko haben, von STIs betroffen zu sein, als die Allgemeinbevölkerung – wobei dies jedoch nicht für alle STIs gilt. So zeigte sich etwa für Chlamydien und HIV ein signifikant erhöhtes Risiko unter Prostituierten.[263] Auch innerhalb der Gruppe der Prostituierten waren

[256] Eine dezidierte Definition von der Freiwilligkeit findet sich nicht in dem Bericht, jedoch scheint Freiwilligkeit nach dem Verständnis der Autor*innen durch die Abwesenheit von Zwang durch Dritte sowie die Abwesenheit individueller Notlagen (wie bspw. akute Geldnot) gekennzeichnet. Vgl. dazu Degenhardt/Lintzen (2019), 13 ff.
[257] Unter Armutsprostitution wird in der Literatur zumeist Prostitution von Personen verstanden, die in Armut leben und der Prostitution aufgrund einer finanziellen Notlage nachgehen.
[258] Degenhardt/Lintzen (2019), 14.
[259] Degenhardt/Lintzen (2019),16.
[260] Degenhardt/Lintzen (2019), 12.
[261] Degenhardt/Lintzen (2019), 12.
[262] Probst (2020), 193 (201).
[263] Eger/Fischer (2019), 3.

Unterschiede erkennbar. Die Gruppe der migrantischen und männlichen Prostituierten erwies sich dabei als besonders vulnerabel.[264]

In der Untersuchung von Wolff traten im Vergleich zur Kontrollgruppe (110 Patientinnen aus gynäkologischen Fachpraxen, beschwerdefreie Frauen mit vergleichbaren Geburtenjahrgängen wie die Untersuchungsgruppe) bei Prostituierten sexuell übertragbare Krankheiten im erhöhten Maße auf,[265] wobei u. a. für Chlamydien- und Candidainfektionen kein signifikanter Unterschied zwischen den Gruppen festgestellt wurde.[266]

Ähnliche Ergebnisse zeigten sich in der „KABP-Surv-STI-Studie (2010 –2011)". Von den STI-Tests, die bei 9.284 Besuchen von Prostituierten bei den Angeboten der Gesundheitsämter gemacht wurden, waren 3,1 % positiv. Von den durchgeführten Tests auf Chlamydien waren 6,8 % positiv, auf Gonorrhoe 3,2 %, auf Syphilis 1,1 %, auf Trichomoniasis 3,0 %. HIV-Tests hatten mit einer Positivrate von 0,2 % den geringsten Anteil.[267] Die Gruppe mit der höchsten Positivrate bestand aus Frauen unter 20 Jahren – Personen ohne Krankenversicherung, mit geringer Prostitutionserfahrung, tätig in der Straßenprostitution, mit geringen Deutschkenntnissen und zumindest unregelmäßiger Kondomnutzung.[268]

Um auch Erkenntnisse zu dem Gesundheitszustand von Prostituierten zu erlangen, die die Angebote des ÖGD nicht routinemäßig aufsuchten, wurde die „STI-Outreach Studie" als Anschlussuntersuchung initiiert. Von den nicht deutschen Prostituierten besaßen nur 21,2 % eine in Deutschland gültige Krankenversicherung (deutsche Prostituierte: 89,3 %), und 41,4 % verfügten nicht über Deutschkenntnisse.[269]

Die gesundheitliche Situation der Befragten war nach Angaben der Autor*innen schlechter als die der Allgemeinbevölkerung. So hatten 10,2 % der Befragten Chlamydien, was in etwa dem 1,5- bis 2-Fachen der Allgemeinbevölkerung entspreche. Für Gonorrhoe (4,3 %) und Trichomonaden (10,9 %) fehlten Vergleichsdaten. Im Vergleich zur „KABP-Surv STI Untersuchung", in der STI-Tests von Prostituierten ausgewertet wurden, die von sich aus den ÖGD aufgesucht hatten, zeigte die „Outreach-STI Studie" deutlich höhere Prävalenzen in der Untersuchungsgruppe.[270] Dies deckt sich laut den Autor*innen mit dem Ergebnis, dass die Wahrscheinlichkeit, mit einer der drei getesteten STIs infiziert zu sein, bei Prostituierten ohne Kontakt zu Angeboten des ÖGD um 60 % höher war als bei Personen mit Kontakt.[271]

In der Untersuchung von Schröttle und Müller berichteten die befragten Prostituierten insgesamt über einen schlechteren Gesundheitszustand als Befragte aus der Allgemeinbevölkerung. So gaben 67 % der befragten Prostituierten (n=105) an, in den letzten zwölf Monaten mehr als zehn der erhobenen Beschwerden gehabt zu haben; in der Allgemeinbevölkerung wurde dies nur von 32 % der Befragten berichtet (n=10.233).[272] Zudem wurde ein im Vergleich zur Allgemeinbevölkerung erhöhter Konsum von Drogen und Medikamenten, wie bspw. Tabak, Alkohol, aber auch Haschisch, LSD, Heroin oder Ecstasy, festgestellt.[273] Die Studie zeigt, dass 88 % der befragten Prostituierten in den letzten fünf Jahren Substanzen – von Schmerzmitteln über Psychopharmaka bis hin zu Drogen – konsumiert haben. 67 % haben Schmerzmittel, 38 % Beruhigungsmittel und 41 % illegale Drogen wie Haschisch, LSD oder Heroin konsumiert. Damit lag der Konsum deutlich höher als in der Hauptuntersuchung, wo nur 3 % der Befragten illegale Drogen konsumierten. Beim Alkoholkonsum gab es große Unterschiede: Während 19 %

[264] Eger/Fischer (2019), 4.
[265] Untersucht wurden Chlamydien (8 % Prostituierte / 6,4 % Kontrollgruppe), Aminkolpitis (8 % / 0 %), Candida (8,2 % /10 %), Trichomoniasis (0,9 % / 0 %), Gonorrhoe (3,6 % / 0 %), Syphilis (8,2 % / 0 %), Hepatitis B (15,7 % / 3 %) und Hepatitis C (4,5 % / 0 %) sowie HIV (0 % / 0 %). S. hierzu Wolff (2008), 35 ff.
[266] Wolff (2008), 35 ff.
[267] RKI (2012), 4.
[268] RKI (2012), 2.
[269] RKI (2014), 20, 23.
[270] RKI (2014), 22f.
[271] RKI (2014), 23.
[272] Schröttle/Müller (2004), 61 ff.
[273] Schröttle/Müller (2004) 65 ff.

der Prostituierten täglich oder fast täglich Alkohol tranken (im Vergleich zu 7 % in der Hauptuntersuchung), konsumierte rund die Hälfte seltener als alle zwei Wochen oder gar nicht. Der Anteil starker Raucherinnen war mit 27 % ebenfalls signifikant höher als in der Hauptuntersuchung (4 %). Der hier angestellte Vergleich zwischen Prostituierten und der Teilnehmerinnen der Hauptuntersuchung ist jedoch aufgrund mangelnder Informationen zur Repräsentativität der Gruppe der Prostituierten nur eingeschränkt belastbar.

Eine Studie von Baier et al. zeigte, dass 19,4 % der befragten Prostitutionskunden angaben, beim letzten Kontakt mit einer Prostituierten auf die Nutzung eines Kondoms verzichtet zu haben.[274] In der „KABP-Surv-STI-Studie“ schilderten 9 % (n=393) der befragten Sexarbeiter*innen, bei der letzten Anfrage nach Sex ohne Kondom auf den Schutz verzichtet zu haben.[275] Auch in der Untersuchung von Wolff wurde Kondomnutzung thematisiert; hier gaben alle befragten Prostituierten an, Kondome zu nutzen.[276] Inwiefern diese Ergebnisse vor dem Hintergrund der Ergebnisse von Baier et al. und der KABP-Surv-STI-Studie generalisierbar sind, ist jedoch fraglich.

Bezüglich des Zugangs zu Gesundheitsversorgung berichteten Lotysh et al. in ihrer Studie, die sich auf die Zeit nach Einführung des ProstSchG bezieht, Folgendes: Die prostitutionsspezifischen Angebote der öffentlichen Gesundheitsversorgung bezögen sich primär auf HIV- und STI-Untersuchungen. Es bestünde aber auch Bedarf nach Angeboten zu psychischer Gesundheit, Bedarf für Beratungen zu sexueller und reproduktiver Gesundheit sowie Bedarf für allgemeine medizinische Versorgung und Zahnbehandlungen.[277]

Zugangshürden zu Gesundheitsversorgung wurden auch in der nach Einführung des ProstSchG durchgeführten Studie der Deutschen Aidshilfe thematisiert. Zentral waren hier fehlende Krankenversicherungen. Aber auch Personen mit Krankenversicherungen berichteten von Hürden bei der Gesundheitsversorgung. Hürden bestünden aufgrund fehlender Angebote der öffentlichen Gesundheitsvorsorge, bspw. im Hinblick auf anonyme Testmöglichkeiten. Zudem bestünden Schwierigkeiten, regelmäßige STI-Tests in Arztpraxen zu erhalten. Darüber hinaus wurden weitere Faktoren, die sich negativ auf die Gesundheit von Prostituierten auswirken, identifiziert: Dazu gehören individuelle Vulnerabilitätsfaktoren (Suchterkrankung, Armut etc.), finanzieller Druck, eine unerlaubte Prostitutionsausübung (bspw. aufgrund fehlender Aufenthaltspapiere, einer Tätigkeit in Sperrbezirken, aber auch aufgrund fehlender Anmeldung nach dem ProstSchG), Druck und Gewalt durch Kund*innen sowie gesellschaftliche Diskriminierung. Als Faktoren, die die Gesundheit der Prostituierten fördern, wurden niederschwellige gesundheitliche Angebote, dabei insb. Beratungs- und Testangebote zu STI, Wissen zu Gesundheitsthemen, aber auch zu Rechten und Pflichten von Prostituierten und zur Sexarbeit im Allgemeinen, Anbindung an Fachberatungsstellen, Peer-to-Peer-Austausch und Präventionsmaßnahmen bei Kunden benannt.[278] Auf Basis dieser Erkenntnisse erarbeitete die Studie elf Empfehlungen.[279] Es wurde dabei u. a. mit Blick auf die zentrale Rolle der Krankenversicherung empfohlen, „dass die Hürden zum Eintritt beziehungsweise zur Rückkehr in die gesetzliche Krankenversicherung abgebaut werden, um auch Menschen ohne Papiere und Menschen mit wenig finanziellen Mitteln den Zugang zum Krankenversicherungsschutz zu ermöglichen“.[280] Zudem sollten die Angebote nach IfSG insb. für Personen ohne Krankenversicherungen, wie PrEP-Versorgung oder HIV-Therapie, ausgeweitet werden. [281]

[274] Baier/Quel/Zietlow (2018), 166.
[275] RKI (2012), 7.
[276] Wolff (2008), 50.
[277] Lotysh/Tezcan-Güntekin/Kalinowski/Kaya/Kroehn-Liedtke/Mihaylova/Schouler-Ocak/Rössler (2025), 5 ff.
[278] Deutsche Aidshilfe (2024a), 87.
[279] Deutsche Aidshilfe (2024a), 88 ff.
[280] Deutsche Aidshilfe (2024a), 93.
[281] Deutsche Aidshilfe (2024a), 92f.

III. Gewalt und Kriminalitätserleben

Neben der allgemeinen Arbeits- und Gesundheitssituation stellt sich die Frage, inwiefern Prostituierte von Gewalt und Kriminalität betroffen sind, wobei Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ein besonderes Augenmerk zukommt. Zunächst wird unter Rekurs auf die Studie von Schröttle und Müller ein Einblick in die Gewaltbetroffenheit gegeben. Anschließend erfolgt ein Überblick zu Erkenntnissen über Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung.

1. Gewalt

In der 2004 veröffentlichten Studie von Schröttle und Müller berichtete der überwiegende Teil der befragten Prostituierten, dass sie seit dem 16. Lebensjahr sexuelle Belästigung (92 %, n=110), psychische Gewalt (82 %), körperliche Gewalt (87 %) und sexuelle Gewalt (59 %) erfahren hatten.[282] Die Angaben der Prostituierten lagen damit deutlich über denen der allgemeinen Bevölkerung (n=10.264; sexuelle Belästigung: 58 %, psychische Gewalt: 42 %, körperliche Gewalt: 32 %, sexuelle Gewalt: 12 %).[283] Auch das Risiko, sexuelle Gewalt am Arbeitsplatz zu erleben, war für Prostituierte höher als in der Vergleichsbefragung. Zwar wurde die Arbeitsstelle/Schule oder Ausbildungsstätte von Prostituierten mit 19 % (n=75)[284] ebenso häufig als Tatort benannt wie in der Vergleichsbefragung (19 %, n=2.085)[285]. Für sexuelle Gewalt gaben dies jedoch 24 % an (n=46, in der Vergleichsbefragung 9,9 %, n=605)[286]. Prostituierte berichteten zu 78 % (n=110), zumindest gelegentlich Angst vor Gewalt durch Kund*innen zu haben.[287] Bei der Betrachtung dieser Ergebnisse bleibt jedoch zu berücksichtigen, dass aufgrund mangelnder Informationen zur Repräsentativität der Teilgruppe der Prostituierten ein Vergleich der Gruppen (Prostituiertenbefragung und Hauptuntersuchung) nur unter Vorbehalt vorgenommen werden konnte.

2. Menschenhandel & Ausbeutung

Das Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung des Bundeskriminalamtes (BKA)[288] bietet eine Übersicht über die aktuelle Situation und Entwicklungen im Bereich Menschenhandel und Ausbeutung in Deutschland gemäß dem StGB. Die Informationen stützen sich auf Berichte der Landeskriminalämter, des BKA, der Bundespolizei sowie der Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) zu den im Berichtsjahr abgeschlossenen Ermittlungsverfahren, die an die zuständigen Staatsanwaltschaften übermittelt wurden. Neben der sexuellen und der Arbeitsausbeutung werden u. a. auch Fälle von Ausbeutung im Zusammenhang mit Bettelei und der Begehung strafbarer Handlungen sowie Zwangsheirat berücksichtigt. Das Bundeslagebild erfasst lediglich polizeilich abgeschlossene Ermittlungsverfahren, sagt mithin zur Größe des Dunkelfelds nichts aus.

Wichtige Ergebnisse umfassen u. a. einen Rückgang der abgeschlossenen Ermittlungsverfahren im Bereich des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung auf 319 im Jahr 2023, was einen Rückgang von 7,8 % im Vergleich zum Vorjahr bedeutet.[289] Dieser Entwicklung war ein Anstieg von 18,9 % auf 346 Fälle im Jahr 2022 vorausgegangen, welcher teils auf umfangreichere Ermittlungskomplexe in Bundesländern wie Niedersachsen und Rheinland-Pfalz zurückgeführt wurde.[290] Selbst nach dem Rückgang im Jahr 2023 liegt die Anzahl der Verfahren dabei weiterhin über dem Fünf-Jahres-Durchschnitt.[291]

In den abgeschlossenen Verfahren wurden 428 Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung identifiziert, darunter zu 95,1 % Frauen. Die häufigste unter Opfern vertretene Nationalität war deutsch

[282] Schröttle/Müller (2004), 27.
[283] Schröttle/Müller (2004), 27.
[284] Schröttle/Müller (2004), 39.
[285] Müller/Schröttle (2004), 50.
[286] Schröttle/Müller (2004), 40; Müller/Schröttle (2004), 82.
[287] Schröttle/Müller (2004), 56.
[288] Bundeskriminalamt (2024); Bundeskriminalamt (2023).
[289] Bundeskriminalamt (2024), 5.
[290] Bundeskriminalamt (2023), 7.
[291] Bundeskriminalamt (2024), 5.

(30,1 %), gefolgt von rumänisch und bulgarisch. Insgesamt 70,3 % der Opfer stammen aus Europa. Der Altersdurchschnitt der Opfer blieb bei 27 Jahren, und etwa ein Drittel war unter 21 Jahre alt.[292] Zahlreiche Personen waren Opfer der „Loverboy-Methode“[293] (21,3 %), wobei die Zahl der Fälle, in denen eine Kontaktaufnahme über das Internet stattfand, stark angestiegen war (von 18,5 % im Jahr 2021 auf 37,6 % im Jahr 2022).[294]

Die Studie von Zietlow und Baier zeigt, dass die Anwerbung der Opfer oft durch Täuschung oder intime Beziehungen erfolgte, während Gewalt und Entführung seltener waren.[295] Die Ausbeutung umfasst physische Gewalt, Zwangsarbeit und die Abgabe großer Teile des Einkommens.[296] 90,8 % der Opfer waren weiblich, 6,9 % männlich. Bulgarische Opfer bildeten mit 19 % die größte Gruppe, gefolgt von Personen aus Rumänien (16,7 %) und Opfern aus anderen Ländern Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion. 18,4 % waren deutscher Herkunft. [297] Das Durchschnittsalter lag bei 21,8 Jahren. Dabei waren 17,1 % der Opfer unter 18 Jahre alt. Männliche Opfer waren häufiger minderjährig (89,8 %).[298] Nur bei einer geringen Zahl von Opfern konnten die Familienverhältnisse sowie der Schulabschluss bestimmt werden. Schwierige soziale und familiäre Verhältnisse konnten bei weiblichen, minderjährigen und deutschen Opfern häufiger als bei anderen Opfergruppen festgestellt werden. Wenn solch eine Situation in den Akten vermerkt war, dann handelte es sich mehrheitlich um eine strukturelle Unvollständigkeit der Familie, um die Betroffenheit von Armut oder um Anzeichen von zerrütteten Verhältnissen. Jüngere Opfer hatten häufiger keinen oder nur einen niedrigen Schulabschluss. Deutsche Opfer hatten dabei häufiger einen niedrigen Bildungsabschluss als nichtdeutsche (38,9 % vs. 26,4 %). Zudem wiesen Opfer aus Fällen mit Verurteilungen häufiger einen niedrigen Abschluss auf (37,0 % vs. 24,0 % bei eingestellten Fällen).[299]

Von den im Rahmen der Evaluation der strafrechtlichen Vorschriften über den Menschenhandel von Bartsch et al. erfassten Geschädigten war die Mehrheit, unabhängig von der Art der Ausbeutung, weiblich (86,1 %). Nur etwa 14 % waren männlich. Der Anteil der weiblichen Personen lag im Bereich der sexuellen Ausbeutung bei 94,9 %, während der Altersdurchschnitt in dieser Gruppe mit 22,4 Jahren unter dem Durchschnitt aller Geschädigten lag (23,6 Jahre).[300] Nur die Hälfte der Opfer sexueller Ausbeutung war zum Zeitpunkt der Tat 21 Jahre oder älter (50,0 %, n=212). Etwa 20 % der Betroffenen waren unter 18 Jahren (20,8 %).[301] Betroffen waren vor allem Frauen ab 21 Jahren und junge Männer unter 18 Jahren. [302] Der Großteil der Geschädigten der sexuellen Ausbeutung stammte aus europäischen Ländern (78,5 %), vor allem aus Rumänien (40 %) und Bulgarien (22,3 %). Aus Deutschland kamen 17,6 % der Betroffenen. Ein erheblicher Teil der Opfer, die nicht in einem europäischen Land

[292] Bundeskriminalamt (2024), 8 f.

[293] Eine präzise Definition des sog. Loverboy-Phänomens harrt noch der Ausarbeitung. Das BKA beschreibt es auf seiner Homepage (https://www.bka.de/DE/IhreSicherheit/RichtigesVerhalten/VerdachtDesMenschenhandels/verdachtDesMenschenhandels_node.html, abgerufen am 03.03.2025) wie folgt: „Häufige Tatbegehungsform [der Menschenhandelsdelikte] ist die ‚Loverboy-Methode‘. Betroffene hiervon sind oft minderjährige Mädchen und junge Frauen aus allen Gesellschaftsschichten. Sie werden von ‚Loverboys‘ angesprochen, die ihnen zunächst vorgaukeln, sie seien in sie verliebt. Die ‚Loverboys‘ geben ihnen Aufmerksamkeit, Komplimente, Zuneigung und oft auch Geschenke. Gleichzeitig machen sie die Opfer emotional abhängig und entfremden sie ihrem Verwandten- und Bekanntenkreis. Später verleiten oder zwingen sie sie zur Prostitution. Oft gaukeln sie ihren Opfern vor, das so verdiente Geld zum Aufbau einer gemeinsamen Zukunft verwenden zu wollen. Die Opfer sind oft schwer zu erkennen, da sie sich häufig selbst nicht als Opfer wahrnehmen. Besondere Bedeutung kommt der ‚Loverboy-Methode‘ in sozialen Netzwerken und Dating-Portalen zu.“

[294] Bundeskriminalamt (2024), 10 f.

[295] Zietlow/Baier (2018), 52.

[296] Zietlow/Baier (2018), 79 f.

[297] Zietlow/Baier (2018), 43 f.

[298] Zietlow/Baier (2018), 46.

[299] Zietlow/Baier (2018), 49.

[300] Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling/Zietlow (2022), 67.

[301] Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling/Zietlow (2022), 68.

[302] Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling/Zietlow (2022), 69.

geboren wurden (42,2 %), kam aus Nigeria. Weniger häufig stammten die Opfer aus Ländern wie Ungarn, Polen, Albanien, Vietnam, Russland, Thailand, Guinea, Kamerun oder Uganda.[303]

Auch mit Blick auf den KOK-Bericht zeigt sich, dass die Mehrheit der von Menschenhandel (inkl. Arbeitsausbeutung) Betroffenen Frauen und Mädchen (87 %) waren (n=733),[304] wobei 48 % aus westafrikanischen Ländern stammten und 8 % eine deutsche Staatsangehörigkeit innehatten.[305] Der Anteil der Männer lag bei 11 %. Etwa 14 % der Klient*innen waren zum Tatzeitpunkt minderjährig. Die am meisten vertretenen Alterskategorien waren 22 bis 29 Jahre (34 %) und 30 bis 39 Jahre (32 %).[306] Insgesamt wurden 68 % dem Bereich sexuelle Dienstleistung ohne Anmeldung nach ProstSchG zugeordnet, 6 % dem Bereich sexuelle Dienstleistung mit Anmeldung nach ProstSchG.[307] 81 % der Fälle wurden von den Fachberatungsstellen als Straftatbestand Menschenhandel (§ 232 StGB) eingestuft, 71 % als Zwangsprostitution (§ 232a StGB).[308]

Da das Bundeslagebild Menschenhandel eine der zentralen Quellen für den Bericht Monitor Menschenhandel in Deutschland ist, wurden zentrale Erkenntnisse bereits berichtet. Ergänzt werden soll hier, dass während der COVID-19-Pandemie ein Rückgang der bei Fachberatungsstellen registrierten Fälle von Menschenhandel verzeichnet wurde. Dieser Rückgang dürfte u. a. auf den erschwerten Zugang zu den Angeboten der Fachberatungsstellen zurückzuführen sein. Ab dem Jahr 2022 zeigen jedoch alle dem Bericht zugrundeliegenden Datenquellen einen deutlichen Anstieg der Fallzahlen. Laut Angaben des BKA wurde insbesondere im Bereich Menschenhandel/Arbeitsausbeutung ein Anstieg der Ermittlungsverfahren sowie der darin erfassten betroffenen Personen verzeichnet. Im Bereich der sexuellen Ausbeutung wurde berichtet, dass Ermittlungsbehörden überwiegend Betroffene aus Deutschland, Rumänien, Bulgarien, China, Ungarn, Thailand und Vietnam identifizierten. Im Gegensatz dazu betreuten die Fachberatungsstellen vor allem Personen aus westafrikanischen Staaten.[309]

IV. Erkenntnisse zur Teilgruppe der männlichen Prostituierten

Die meisten großangelegten Untersuchungen zur Prostitution konzentrieren sich primär auf weibliche Prostituierte.[310] Zur Situation männlicher Personen in der Prostitution gibt es weniger Erkenntnisse:

In einer Untersuchung auf Basis einer europaweiten Befragung von Männern, die Sex mit Männern haben, wurden Charakteristika der mann-männlichen Prostitution auch mit Blick auf die Verhältnisse in Deutschland untersucht. Die Studie kam zu dem Schluss, dass Männer bis zum Alter von 30 Jahren, die für Sex bezahlt wurden (8 % von n=19.138), häufiger einen niedrigen Bildungsabschluss aufwiesen, öfters nicht in Deutschland geboren wurden, sich seltener als schwul definierten und häufiger Single waren als die Vergleichsgruppe der Männer unter 30, die nicht für Sex bezahlt wurden.[311] Männer im Alter von über 30 Jahren, die für Sex bezahlt haben (11 % von n=30.948), waren zumeist älter als ihre Vergleichsgruppe (Männer über 30, die in den letzten zwölf Monaten nicht für Sex bezahlt haben), häufiger alleinstehend, bisexuell oder lebten mit einer Frau zusammen.[312] Etwa die Hälfte der unter 30-Jährigen, die in den letzten zwölf Monaten für sexuelle Dienstleistungen bezahlt wurden, wurde nur ein- bis zweimal bezahlt.[313] Ähnliches zeigte sich bei den Männern über 30 Jahren, die in den letzten

[303] Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling/Zietlow (2022), 71.
[304] KOK e.V. (2024), 10.
[305] KOK e.V. (2024), 11.
[306] KOK e.V. (2024), 10.
[307] KOK e.V. (2024), 17.
[308] KOK e.V. (2024), 19.
[309] DIMR (2024), 25.
[310] Bspw. Schröttle/Müller (2004).
[311] Kramer/Schmidt/Marcus (2017), 958 (961 f.).
[312] Kramer/Schmidt/Marcus (2017), 958 (965).
[313] Kramer/Schmidt/Marcus (2017), 958 (961).

zwölf Monaten für Sex bezahlten: Auch hier hatte die Mehrheit (58 %) nur ein- bis zweimal für sexuelle Dienstleistungen ein Entgelt entrichtet.[314]

In der 2016 veröffentlichten Studie zu männlichen Personen, die in NRW in der Prostitution tätig sind, wurden 125 Personen zu ihrer Tätigkeit und Lebenssituation befragt. Von den Teilnehmenden gaben 44 % an, regelmäßig der Prostitution nachzugehen, 53 % taten dies nur gelegentlich. Insgesamt 45 % gingen dabei auch regelmäßig einer anderen Tätigkeit nach. 47 % bestritten ihren Lebensunterhalt überwiegend mit Prostitution.[315] Zur Kondomnutzung gaben 62 % der Befragten an, „immer" Kondome zu benutzen.[316] Um das Wissen über gesetzliche Regelungen in Deutschland zu erfassen, wurde in dieser Studie erhoben, ob die Befragten glauben, dass Einkommen aus Sexarbeit zu versteuern sei. Von den 124 Befragten machten hierzu 36 % keine Angabe. 40 % antworteten mit „Ja", ein Viertel (25 %)[317] antwortete mit „Nein".

Die Autor*innen identifizierten auf Basis dieser Studie drei Gruppen männlicher Prostituierter, die sich in den Punkten Erreichbarkeit sowie eigene Bedarfe an Beratung und Unterstützung unterschieden:

- „die Gruppe der heterosexuell orientierten Migranten in prekären Lebensverhältnissen, überwiegend ohne Krankenversicherung und geringer Schulbildung",
- „Personen mit multiplen gesundheitlichen und sozialen Belastungen, z.T. aus Kindheit und Jugend",
- „homo- und bisexuelle male*Escorts in eher gesicherten Lebensverhältnissen".[318]

D. Kund*innen

Viele Untersuchungen behandeln die Frage, wer für sexuelle Dienstleistungen bezahlt. Recht eindeutig sind die Befunde, dass zum überwiegenden Teil Männer als Kund*innen auftreten.[319] Die Untersuchungen, die sich mit Kund*innen von Prostituierten beschäftigen, beziehen sich daher auch zumeist ausschließlich auf männliche Personen.[320] In ihrer Untersuchung stellten Döring et al. fest, dass die Inanspruchnahme bezahlter sexueller Dienstleistungen mit dem Alter, einem Migrationshintergrund und einer fehlenden Sexualerziehung durch die Familie während der Adoleszenz assoziiert ist.[321] Kaum überraschend zeigte sich, dass die Wahrscheinlichkeit, im Laufe des Lebens bereits für Sex bezahlt zu haben, in der Gruppe der 46- bis 55-Jährigen etwa dreimal höher war als in der Gruppe der 18- bis 25-Jährigen. Zudem war der Anteil in der Gruppe der Personen mit Migrationshintergrund in etwa eineinhalbmal höher als bei Personen ohne Migrationshintergrund; bei Personen mit fehlender Sexualerziehung während der Adoleszenz war er etwa eineinhalbmal höher als bei denen mit entsprechender Erziehung. Für Religiosität, Bildungsgrad, Alter bei der ersten Ejakulation und Alter bei der ersten stabilen Beziehung konnten keine Unterschiede in Bezug auf die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen festgestellt werden.[322]

Eine weitere zentrale Fragestellung zu den Kund*innen sexueller Dienstleistungen betrifft deren Beweggründe bzw. Motive. Dieser Frage widmet sich u. a. Gerheim. In seiner 2012 veröffentlichten Untersuchung zeigte er vier allgemeine Motivdimensionen der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen durch Männer auf:[323]

[314] Kramer/Schmidt/Marcus (2017), 958 (965).
[315] Steffan/Körner (2016), 45.
[316] Steffan/Körner (2016), 50.
[317] Addierter Wert über 100 % ist rundungsbedingt.
[318] Steffan/Körner (2016), 75 f.
[319] Vgl. dazu Döring/Walter/Mercer/Wiessner/Matthiesen/Brinken (2022), 201 (202).
[320] Bspw. Döring/Walter/Mercer/Wiessner/Matthiesen/Brinken (2022), 201.
[321] Döring/Walter/Mercer/Wiessner/Matthiesen/Brinken (2022), 201 (203 f.).
[322] Döring/Walter/Mercer/Wiessner/Matthiesen/Brinken (2022), 201 (203 f.).
[323] Gerheim (2012), 179 ff.

- die „sexuelle Motiv-Dimension“, die sich auf körperlich-sexuelle Bedürfnisse bezieht und die bedeutendste sei,[324]
- die „soziale Motiv-Dimension“, die sowohl „kommunikativ-emotionale Bedürfnismuster“ als auch „destruktive Motivmuster“, wie Macht-, Gewalt und Dominanzmuster sowie Frauenhass, umfasse, [325]
- die „psychische Motiv-Dimension“, welche das Ausagieren psychischer Spannungszustände betreffe,[326]
- die „Erotisierung der Subkultur“, welche sich auf (vermeintliche) Verheißungen des Prostitutionsmilieus beziehe.[327]

Neben der umfangreichen Untersuchung von Gerheim gibt es weitere qualitative Studien, die sich unterschiedlichen Aspekten der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen widmen. So beschäftigt sich eine Untersuchung von Genz bspw. mit Kunden als Objekten der „Sexindustrie“.[328]

Auch die Rolle der Kund*innen bei der Entdeckung und Bekämpfung von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung wurde von Studien in den Blick genommen. Die von Baier et al. durchgeführte Befragung von 208 Kund*innen attestiert in etwa jeder bzw. jedem zweiten Befragten ein eher hohes Bewusstsein für eine mögliche Ausbeutung von Prostituierten.[329] In der Studie wurde auch eine hohe Meldebereitschaft unter Kund*innen festgestellt. So gaben 82,8 % der Befragten an, sich an die Polizei oder Hilfsorganisationen zu wenden, falls sie feststellten, dass eine Prostituierte von einem Zuhälter ausgebeutet werde. Nur 11,7 % gaben an, ggf. niemanden zu informieren. [330]

E. Erkenntnisse zur Regulierung der Prostitution in Deutschland

Neben Ergebnissen zur Situation von Prostituierten beschäftigten sich auch einige Studien mit den gesetzlichen Regelungen zu Prostitution. Im Folgenden werden einige zentrale Untersuchungen aufgeführt, die sich mit diesen Regelungen beschäftigen.

I. Erkenntnisse zum ProstSchG

Da das ProstSchG erst im Jahr 2017 in Kraft trat, gibt es bislang nur wenige empirische Studien, die sich mit den Folgen dieses Gesetzes auseinandersetzen. Die Ergebnisse zentraler Untersuchungen werden im Folgenden beleuchtet. Trotz Bemühungen, möglichst viele relevante Studien zu identifizieren, kann auch hier kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden.

1. Erkenntnisse mit Bezug auf das Bundesgebiet

Die von Steffan et al. durchgeführte Befragung unter 185 Prostituierten zeigte positive wie auch negative Erfahrungen mit der gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG. Die Autor*innen der Studie kamen zu dem Schluss, dass bestimmte Gruppen Prostituierter im Allgemeinen den Kontakt mit Behörden mieden und sich das Meidungsverhalten insbesondere bei denjenigen Prostituierten, die ihre Tätigkeit in der Prostitution nicht anmelden wollten, seit Einführung des ProstSchG verstärkt habe.[331] In der Befragung von elf Expert*innen aus Fachberatungsstellen und Gesundheitsämtern wurden unterschiedliche Auswirkungen des ProstSchG auf die Inanspruchnahme der anonymen Beratungsangebote

[324] Gerheim (2012), 180 ff.
[325] Gerheim (2012), 182 ff.
[326] Gerheim (2012), 184 ff.
[327] Gerheim (2012), 185 ff.
[328] Genz (2009).
[329] Baier/Quel/Zietlow (2018),152 (166).
[330] Baier/Quel/Zietlow (2018),152 (161).
[331] Steffan/Körner/Netzelmann/Ceres/Féline (2020), 27, 35.

nach § 19 IfSG berichtet.[332] Angaben über eine vermehrte Inanspruchnahme der IfSG-Beratungen brachten die Autor*innen u. a. mit einer intensiven Information über diese Angebote im Rahmen der gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG in Verbindung. Gleichzeitig berichteten Expert*innen auch von einem teils starken Rückgang der Inanspruchnahme der IfSG-Beratungsangebote, wofür räumliche und personelle Überschneidungen mit der gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG verantwortlich gemacht wurden.[333]

Angesichts rückläufiger Zahlen zur Rotlichtkriminalität kamen Henning et al. zu dem Schluss, dass das ProstSchG trotz der durchgeführten Beratungsgespräche und Anmeldeverfahren und trotz der ausgeweiteten Vor-Ort-Kontrollen und der verschärften Strafbestimmungen über den Menschenhandel und die sexuelle Ausbeutung nicht zu einer vermehrten Aufdeckung von Delikten in diesem Bereich geführt habe.[334] Ein Vergleich mit der Entwicklung der Gesamtkriminalität erfolgte nicht. Auch ist unklar, wie sich das Gesamtaufkommen der „Rotlichtkriminalität" (Hell- und Dunkelfeld) seit Einführung des ProstSchG entwickelt hat. Aus kriminologischer Sicht kann man den Schluss von den Hellfelderkenntnissen auf die Entwicklung der Aufdeckung daher durchaus als gewagt bezeichnen.

Von einer grundsätzlich positiven Wirkung der in Deutschland herrschenden Prostitutionsgesetzgebung auf den Schutz von Prostituierten berichtet Winhard unter Berufung auf die von ihm durchgeführten Expert*inneninterviews. Durch den entkriminalisierenden Politikansatz werde das Hellfeld gefördert, „indem ein offizielles Erbringen sexueller Dienstleistungen ermöglicht wird und die Aussagebereitschaft viktimisierter Prostituierter erhöht wird"[335]. Konkret mit Blick auf das ProstSchG berichtet er von einer positiven Auswirkung der Erlaubnispflicht auf das Arbeitsumfeld in Prostitutionsbetrieben; darüber hinaus wurden keine positiven Entwicklungen festgestellt. Vielmehr wird von negativen Auswirkungen u. a. der Anmeldepflicht auf die Vulnerabilitäten unangemeldeter Prostituierter berichtet, ebenso werden negative Auswirkungen des Übernachtungsverbots in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumlichkeiten (§ 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG) geschildert. Letzteres führe zu einer erhöhten finanziellen Belastung der Prostituierten.[336]

2. Regionale Erkenntnisse

Regionale Erkenntnisse zu Umsetzung und Folgen des ProstSchG gibt es u. a. aus Dresden[337], Nordrhein-Westfalen[338] und Baden-Württemberg[339].

In seinem Erfahrungsbericht zur Umsetzung des ProstSchG in Dresden aus dem Jahr 2020 berichtet Stiehler, dass das ProstSchG die „bis dato relativ ruhige Situation schon jetzt beunruhigt". Auch wenn keine grundlegenden Änderungen in der Szene festgestellt werden konnten, sei zu bemerken, dass sich die Szene gegenüber der AIDS/STI-Beratungsstelle verschließe. So bekämen Berater*innen – anders als vor der Gesetzeseinführung – die Arbeitsadressen der Prostituierten nicht mehr mitgeteilt, wobei im Dunkeln bleibt, wie dies genau festgestellt wurde. Auch vermehre sich das Prostitutionsangebot außerhalb von Prostitutionsstätten.[340] Zugleich werde berichtet, dass das Gesundheitsamt aufgrund der verpflichtenden gesundheitlichen Beratungen nach § 10 ProstSchG in Kontakt mit Prostituierten trete, zu denen zuvor noch kein Kontakt bestanden habe. Dies wird von Stiehler positiv bewertet: „Die Verpflichtung zur gesundheitlichen Beratung stellt also auch eine Chance dar."[341]

---

[332] Zu den Aufgaben der Gesundheitsämter gehört nach § 19 IfSG auch die Sicherstellung anonymer Beratungs- und Untersuchungsangebote für sexuell übertragbare Krankheiten.
[333] Körner/Netzelmann/Ceres/Hacke/Steffan (2020), 211.
[334] Henning/Hunecke/Walentowitz, (2021),359, 374.
[335] Winhard (2020), 74.
[336] Winhard (2020), 75.
[337] Stiehler (2020).
[338] Degenhardt/Lintzen (2019).
[339] Pohlmann/Höly (2024).
[340] Stiehler (2020), 161.
[341] Stiehler (2020), 161.

Mit Blick auf das ProstSchG stellte die bereits vorgestellte Untersuchung von Degenhardt und Lintzen fest, dass sich die Szene u. a. durch Schließung von Prostitutionsstätten und die Verlagerung des Angebots auf Online-Plattformen mittlerweile „diffuser" gestalte. Zudem seien Rückzugstendenzen bei Prostituierten in nicht beobachtbare Bereiche feststellbar. Einige Prostituierte, die im Rahmen der Forschung angetroffen wurden, waren nicht angemeldet. Das Risiko für einen Arbeitsplatzverlust sei durch die Einführung des ProstSchG gestiegen (bspw. durch die Schließung von Prostitutionsstätten oder fehlende Arbeitsräume aufgrund fehlender Anmeldung).[342] Das Gesetz adressiere die spezifischen Bedürfnisse und Herausforderungen der Gruppe der „Armuts- und Beschaffungsprostituierten" unzureichend.[343] Prostituierte fühlten sich durch das Gesetz überwiegend „kontrolliert, entmündigt, stigmatisiert und kriminalisiert".[344] Insgesamt attestierten die Forschenden dem Gesetz eine unzureichende Orientierung an der Lebensrealität der Prostituierten, was u. a. auf die Vielfältigkeit der Szene zurückgeführt wird.[345]

In der Studie von Pohlmann und Höly zeigte sich für Baden-Württemberg im Allgemeinen eine hohe Varianz zwischen den einzelnen Stellen hinsichtlich der geführten Beratungen (1 bis 389 Informations- und Beratungsgespräche; 1 bis 629 gesundheitliche Beratungen), der durchschnittlichen Dauer der Beratungsgespräche (0,3 bis 1,9 Stunden für Informations- und Beratungsgespräche; 0,3 bis 2,3 Stunden für gesundheitliche Beratungen), der Vor- und Nachbereitungszeit pro Gespräch (0 und 2,69 Stunden bei Informations- und Beratungsgesprächen; 0 bis 2,4 Stunden bei gesundheitlichen Beratungen) und dem Anteil der mit Sprachmittlung durchgeführten Gespräche (0 % bis 95,2 %).[346]

II. Studien zu weiteren prostitutionsbezogenen Regelungen

Auf Grundlage der 2005 veröffentlichten Studie zu den Auswirkungen des ProstG kam das BMFSFJ zu dem Schluss, dass das Gesetz die Arbeitsbedingungen in der Prostitution nicht ausreichend in der vom Gesetzgeber beabsichtigten Weise positiv beeinflusst habe.[347] Zudem habe das ProstG weder zu einer Verbesserung der Um- bzw. Ausstiegsmöglichkeiten aus der Prostitution noch zu einem Rückgang der Kriminalität oder einer Erhöhung der Transparenz des Rotlichtmilieus beigetragen.[348] Die Ergebnisse der Untersuchung und die identifizierten Regelungsdefizite trugen, wie bereits in Teil 1, Kapitel 2 dargestellt, maßgeblich zur Einführung des ProstSchG bei.

In der Anschlussuntersuchung von Kavemann et al. berichteten die teilnehmenden Polizeibeamt*innen mit Blick auf die Auswirkungen des ProstG auf die Kriminalitätsbekämpfung zum überwiegenden Teil (71,5 % bei n=28) von keinem Zusammenhang zwischen dem ProstG und den Möglichkeiten der Strafverfolgung im „Rotlichtmilieu".[349] 37 % bzw. 41 % gaben indes an, dass „es schwerer geworden ist, den Tatbestand der Zuhälterei und des Menschenhandels nachzuweisen und dementsprechend, dass sich die Möglichkeiten von Zuhältern verbessert haben, Prostituierte zu dirigieren und auszubeuten"[350]. Mit Blick auf Um- bzw. Ausstiegsangebote konnte keine Auswirkung des ProstG festgestellt werden, weder positiv noch negativ.[351]

F. Erkenntnisse zu den Auswirkungen der Coronapandemie

Zu den Folgen der Coronapandemie im Bereich der Prostitution wurden in Deutschland verschiedene Untersuchungen durchgeführt. Die Studien kamen recht einhellig zu dem Schluss, dass Prostitution

[342] Degenhardt/Lintzen (2019), 38.
[343] Degenhardt/Lintzen (2019), 38.
[344] Degenhardt/Lintzen (2019), 49.
[345] Degenhardt/Lintzen (2019), 49 f.
[346] Pohlmann/Höly (2024), 45.
[347] Helfferich/Fischer/Kavemann/Leopold/Rabe/von Galen/Grieger (2005).
[348] Kavemann/Rabe/Fischer/Helfferich (2007).
[349] Kavemann/Rabe/Fischer/Helfferich (2007), 65.
[350] Kavemann/Rabe/Fischer/Helfferich (2007), 65.
[351] Kavemann/Rabe/Fischer/Helfferich (2007), 42.

trotz prostitutionsspezifischer Verbote weiterhin praktiziert wurde, zumeist aufgrund finanzieller Notlagen und unter zunehmend prekären Bedingungen. Es gab zudem Hinweise, dass die Zahl der Kund*innen zurückging, wodurch deren Verhandlungsposition stärker wurde und viele Prostituierte niedrigere Preise oder unsichere Praktiken wie Sex ohne Kondom akzeptierten. Zudem verlagerte sich die Prostitution vermehrt in private Räume, während Gewalt durch Kund*innen und Abhängigkeiten von Vermittler*innen zunahmen.[352] Eine detailliertere Aufbereitung der Ergebnisse der einzelnen Untersuchungen erfolgt in Vertiefung 7.

G. Zusammenfassung Erkenntnisse Forschungsstand

Insgesamt kann man feststellen, dass es zur Anzahl von Prostituierten und zum Umfang der Prostitutionstätigkeit in Deutschland bislang zwar viele Schätzungen, aber nur wenig belastbare empirische Erkenntnisse gibt: Aussagekräftige Daten zur Anzahl der in Deutschland tätigen Prostituierten, die auf fundierten empirischen Erkenntnissen beruhen und sich zum aktuellen Zustand verhalten, existieren zum jetzigen Zeitpunkt nicht. Auch die Hochrechnungen zum Umsatz des Prostitutionsmarktes unterliegen Zweifeln und sind überdies ebenfalls älteren Datums. Zum Umfang der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen durch Männer gibt es hingegen belastbare empirische Befunde. Diese deuten zwar darauf hin, dass Prostitution in einem relevanten Teil der Gesellschaft eine Rolle spielt, ermöglichen jedoch keinen klaren Rückschluss auf die Zahl der Prostituierten in Deutschland.

Die Studien zu Lebens- und Arbeitsbedingungen von Prostituierten verdeutlichen eine große Heterogenität innerhalb der Szene. Einige Prostituierte üben die Tätigkeit sehr selbstbestimmt aus. Insbesondere „Armuts- und Beschaffungsprostituierte“ sehen sich häufig mit prekären Lebensbedingungen konfrontiert. Gesundheitliche Risiken sind ein zentrales Thema in der Forschung zu Prostitution. Prostituierte sind überdurchschnittlich häufig von bestimmten sexuell übertragbaren Infektionen betroffen, wobei insbesondere nicht versicherte und migrantische Prostituierte eine besonders vulnerable Gruppe darstellen. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass einzelne Gruppen einem erhöhten Risiko von Gewalt ausgesetzt sind – sowohl durch Kund*innen als auch durch strukturelle Ausbeutung. Hier werden jedoch weitere Untersuchungen benötigt, um belastbarere Aussagen treffen zu können. Die Zahlen zur polizeilich registrierten Kriminalität im Bereich Menschenhandel und sexueller Ausbeutung sind zuletzt zwar leicht zurückgegangen, lassen jedoch aufgrund der unbekannten Größe des Dunkelfelds keine klaren Rückschlüsse auf die tatsächliche Situation zu.

Die bisherigen Forschungserkenntnisse zum ProstSchG lassen unterschiedliche Schlüsse zu.

Während die gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG für einige Prostituierte eine wertvolle Kontaktmöglichkeit mit Behörden darzustellen scheint, scheint sie bei anderen, insbesondere bei unangemeldeten Sexarbeiter*innen, zu einer verstärkten Distanzierung und einem Meidungsverhalten gegenüber staatlichen Stellen zu führen. Dies deutet insbesondere für vulnerable Gruppen negative Folgen an, da ihr Zugang zu Unterstützungs- und Gesundheitsangeboten eingeschränkt worden sein könnte.

Auch die Hinweise auf Auswirkungen des Gesetzes auf die Inanspruchnahme anonymer Beratungsangebote nach § 19 IfSG sind ambivalent. Einerseits könnte eine erhöhte Nutzung durch verstärkte Informationsvermittlung eintreten, andererseits könnte sich der beobachtete Rückgang aufgrund struktureller Überschneidungen mit der gesundheitlichen Beratung verstetigen.

Regional begrenzte Untersuchungen zum ProstSchG deuten darauf hin, dass sich ein Teil der Prostitutionsszene seit der Einführung des Gesetzes stärker in informelle, schwer beobachtbare Bereiche verlagert hat, insbesondere durch die Schließung von Prostitutionsstätten und die Nutzung von Onlineplattformen. Es zeigen sich zwar Hinweise, dass die Anmeldepflicht und das Übernachtungsverbot in Prostitutionsräumen auch negative Auswirkungen für Prostituierte entfalten könnte, gleichzeitig wird aber darauf hingewiesen, dass durch die verpflichtende gesundheitliche Beratung teilweise erstmals

[352] Vgl. dazu bspw. Küster/Bartsch (2022), Eckert (2023), Thurnhofer (2022).

behördlicherseits Kontakt zu Prostituierten, die zuvor keine Beratungsangebote in Anspruch nahmen, hergestellt werden konnte.

Zuletzt geben die für Baden-Württemberg festgestellten Erkenntnisse einen Ausblick darauf, dass sich die einzelnen Umsetzungspraxen in den für das ProstSchG zuständigen Behörden (ProstSchG-Behörden) im bundesweiten Vergleich überaus heterogen gestalten könnten. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass in der Gruppe der Prostituierten Teilgruppen existieren, die durch das ProstSchG nur begrenzt oder gar nicht erreicht werden.

Teil 3 Gegenstand und methodisches Design der Studie

Kapitel 1 Evaluationskriterien

A. Evaluationsauftrag

Der vom KFN zu erfüllende Auftrag ergibt sich aus dem mit der Auftraggeberin geschlossenen Vertrag über die Evaluation des ProstSchG.[353] Einen Gegenstand dieses Vertrages bildet die von der Auftraggeberin erarbeitete „Leistungsbeschreibung zum Vergabeverfahren Evaluation des am 01.07.2017 in Kraft getretenen Gesetzes zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG)“ vom 09.08.2021[354]: Hiernach ist eine rGF durchzuführen.[355] Bei der rGF handelt es sich um ein anerkanntes und häufig angewandtes Evaluationsinstrument, das sich gut dafür eignet, zu ermitteln, inwieweit sich Rechtsvorschriften in der Praxis bewährt haben.[356]

B. Evaluationskriterien

Im Rahmen einer rGF können zahlreiche Bewertungskriterien eine Rolle spielen. Genannt werden in der Literatur u. a. Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, Kosten bzw. Kosten-Nutzen-Effekte, Effizienz der Regelungen, Effektivität der Regelungen, Akzeptanz der Regelungen, Praktikabilität der Regelungen, Grad der Zielerreichung und Nebenfolgen bzw. nicht intendierte Nebeneffekte.[357] In der gegenständlichen Evaluation sollten nach der Vereinbarung, die mit der Auftraggeberin getroffen wurde, die Kriterien Akzeptanz, Praktikabilität, Zielerreichungsgrad und mögliche nicht intendierte Nebeneffekte im Mittelpunkt stehen.[358]

I. Akzeptanz

Unter dem Gesichtspunkt Akzeptanz ist im Rahmen einer rGF zu prüfen, inwieweit die Gesetzesadressat*innen (im Fall des ProstSchG sind das die Prostituierten, die Prostitutionsgewerbetreibenden und die Kund*innen, Teil 5, Kapitel 1) die rechtlichen Maßgaben in der Praxis befolgen bzw. befolgen können.[359] Aus dem bloßen Umstand, dass Normen befolgt bzw. nicht befolgt werden, darf freilich nicht automatisch auf eine befürwortende oder ablehnende Haltung der Gesetzesadressat*innen gegenüber den Regelungen des ProstSchG rückgeschlossen werden. Um auch hierzu Erkenntnisse zu erlangen, wurde im Rahmen der Untersuchung in Teilen auch erhoben, wie die Gesetzesadressat*innen die Regelungen des ProstSchG bewerten.

II. Praktikabilität

Hinsichtlich der Praktikabilität ist danach zu fragen, inwieweit die gesetzlichen Regelungen in der Vollzugspraxis, insbesondere von den Gesetzesanwender*innen (hier vor allem von den Mitarbeiter*innen in den zuständigen Behörden), angewendet bzw. umgesetzt werden (können).[360] Im Zentrum stehen hier mithin die Fragen nach der Handhabbarkeit des gesetzlichen Normenprogramms sowie nach der behördlichen Praxis und sonstigen Praxisproblemen.

III. Zielerreichungsgrad

Das Kriterium *Zielerreichungsrad* meint das Ausmaß bzw. den Umfang, in dem ein vom Gesetzgeber bezeichnetes Ziel erreicht worden ist:[361] Dieses Kriterium bildet regelmäßig (und auch in dieser

[353] Der Vertrag wurde am 21.06.2022 geschlossen.
[354] § 2 Abs. 4a des Evaluationsvertrages.
[355] BMFSFJ (2021), 4.
[356] Böhret/Konzendorf (2001), 255; Ziekow/Debus/Piekser (2012), 25.
[357] Ziekow/Debus/Piekser (2012), 28 f.; s. a. mit weniger Dimensionen: Böhret/Konzendorf (2001), 258.
[358] BMFSFJ (2021), 7.
[359] Böhret/Konzendorf (2001), 343; Ziekow/Debus/Piekser (2012), 29.
[360] Ziekow/Debus/Piekser (2012), 29.
[361] Böhret/Konzendorf (2001), 349.

Untersuchung) das wichtigste im Rahmen einer Gesetzesevaluation.[362] Dahinter steht die Frage, inwieweit sich ein Gesetz tatsächlich als (im vom Gesetzgeber vorgestellten Sinne) *wirksam* erwiesen hat. Dabei ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass aus analytischer Perspektive sorgsam zwischen Wirkung und Wirksamkeit einer Norm unterschieden werden muss: In den Worten von Rottleuthner: „Im ersten Fall [scil.: Wirkung] fragen wir nach allen möglichen Wirkungen, erwünschten und unerwünschten, vorhergesehen oder nicht antizipiert; im anderen Fall [scil.: Wirksamkeit] geht es darum zu klären, ob das Ziel, das der Gesetzgeber erreichen wollte, tatsächlich erreicht wurde.“[363]

Um die vom Gesetzgeber angenommenen Wirkungszusammenhänge untersuchen zu können, müssen die Ziele des zu evaluierenden Gesetzes anhand der Gesetzesmaterialien ermittelt und den zur Zielerreichung geschaffenen gesetzlichen Maßnahmen im Rahmen eines Wirkungsmodells gegenübergestellt werden.[364] Allein in der Durchführung eines solchen Wirkungsanalyse lag der Auftrag des KFN. Für eine noch darüber hinausgehende, unzweifelhaft wertvolle und aufschlussreiche Analyse zahlreicher Umfeldfaktoren des ProstSchG fehlten Auftrag, Mittel und Zeit.

IV. Nicht intendierte Nebenwirkungen

Während es bei dem Zielerreichungsgrad um die Wirksamkeit der Normen geht, rücken im Rahmen der nicht intendierten Nebenfolgen die (sonstigen) Wirkungen eines Gesetzes in den Fokus. Dieser Begriff umfasst vom Gesetzgeber nicht vorhergesehene Effekte der getroffenen Regelungen, die das gesetzliche Vorhaben selbst oder außerhalb des Vorhabens liegende Sachverhalte positiv oder negativ beeinflussen. Des Weiteren sind hierunter Folgewirkungen zu subsumieren, die erst später zum Tragen kommen, aber auf die rechtliche Regelung zurückzuführen sind.[365] Da sich beides (Effekte und Folgewirkungen) nur schwer voneinander abgrenzen lässt, wird im Folgenden auf eine Differenzierung verzichtet.

[362] Böhret/Konzendorf (2001), 258; Höly/Pohlmann/Dannecker (2024), 208 (217).
[363] Rottleuthner (1987), 55.
[364] So auch die Empfehlung von Böhret/Konzendorf (2001), 259 f.
[365] Ziekow/Debus/Piekser (2012), 29.

Vertiefung 1: Was meint der Begriff nicht intendierte Nebenfolge?

Ein Beispiel für eine nicht intendierte Nebenfolge lässt sich anhand eines Gesetzes aus einem ganz anderen Bereich – dem Feld der strafrechtlichen Sanktionen – darstellen:

Im Jahr 2004 wurde die nachträgliche Sicherungsverwahrung, § 66b StGB, in das deutsche StGB eingeführt.[366] Das Ziel der Regelung bestand darin, eine nachträgliche Möglichkeit zur Anordnung der Maßregel Sicherungsverwahrung (mit der Folge einer potenziell lebenslangen Unterbringung im Justizvollzug) für Straftäter*innen zu schaffen, bei denen sich erstmals im Laufe des Strafvollzugs eine Gefährlichkeit für die Allgemeinheit zeigte. Dabei ging der Gesetzgeber davon aus, dass dieses Gesetz nur wenige inhaftierte Straftäter*innen überhaupt betreffen würde und auch deshalb verhältnismäßig sei.[367] Tatsächlich betraf das Gesetz jedoch viele Inhaftierte, weil die Strafvollzugsanstalten aus Sorge davor, auch nur eine gefährliche Person zu übersehen und in die Freiheit zu entlassen, anfingen, alle Inhaftierten, die die formellen Anordnungsvoraussetzungen der nachträglichen Sicherungsverwahrung erfüllten,[368] rundum auf ihre Gefährlichkeit hin zu überprüfen. Daher tangierte die Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung nicht wenige, sondern tausende Inhaftierte. Zudem verschlechterte sich das Haftklima in den Anstalten deutlich, und die Inhaftierten waren in Anstaltstherapien auch teilweise weniger bereit, sich gegenüber den Therapeut*innen zu öffnen, weil bei ihnen die Sorge bestand, dass in den Therapien erzielte Befunde später in der Gefährlichkeitsbewertung berücksichtigt werden und zur Anordnung der nachträglichen Sicherungsverwahrung führen könnten.[369] Auch[370] wegen dieser (schädlichen) Auswirkungen der nachträglichen Sicherungsverwahrung auf den Vollzug, die bei Einführung des neuen Instruments im Jahr 2004 nicht vorhersehbar und schon gar nicht vom Gesetzgeber „intendiert“ waren, hat er diese Form der Anordnung von Sicherungsverwahrung im Jahr 2010 weitgehend abgeschafft.[371]

Nicht intendierte Nebenfolgen eines Gesetzes werden häufig erst Jahre nach Inkrafttreten eines Gesetzes erkennbar.[372] Daher ist es durchaus möglich, dass erst in Zukunft nicht intendierte Nebenwirkungen des ProstSchG auftreten, die zum Zeitpunkt dieser Untersuchung noch nicht erkennbar waren.

[366] Eingeführt durch das Gesetz zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung vom 23.07.2004, BGBl. 2004 I Nr. 39, 1838.
[367] Vgl. BT-Drs. 15/2887, 10 f.
[368] Formelle Anordnungsvoraussetzungen der nachträglichen Sicherungsverwahrung meint, dass diese Maßregel nicht gegen alle Straftäter*innen angeordnet werden konnte, sondern nur gegen solche, die eine Straftat (oder Straftaten) bestimmter Schwere begangen hatten. Nach § 66b Abs. 2 StGB in der Fassung vom 13.04.2007 genügte hierfür bereits die Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mindestens fünf Jahren wegen eines Verbrechens, das sich gegen bestimmte Rechtsgüter (z. B. Leben, körperliche Unversehrtheit, sexuelle Selbstbestimmung) gerichtet hatte.
[369] Zum Ganzen Bartsch (2010), 303.
[370] Überdies war die nachträgliche Sicherungsverwahrung nicht mit höherrangigem Recht vereinbar; s. dazu nur Kinzig, in Schönke/Schröder (2019), § 66b Rn. 2.
[371] Durch das Gesetz zur Neuordnung des Rechts der Sicherungsverwahrung und zu begleitenden Regelungen vom 22.10.2010, BGBl. 2010 I Nr. 68, 2300; s. BT-Drs. 17/4304, 16.
[372] Ziekow/Debus/Piekser (2012), 29. Im Rahmen der vom KFN durchgeführten Evaluation der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB) konnten (daher) keine Nebenfolgen aufgezeigt werden; s. Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling/Zietlow (2022), 15 f.

V. Zur (fehlenden) Trennschärfe der Evaluationskriterien

Die dargestellten Prüfkriterien sind nicht trennscharf, vielmehr ergeben sich Überlappungen und Wechselwirkungen: Beispielsweise kann man mit einer Norm, die sich in der Behördenpraxis als wenig praktikabel erweist oder bei den Gesetzesadressat*innen keine Akzeptanz findet, das angestrebte Ziel kaum erreichen.[373] Die fehlende Trennschärfe der Kriterien hat den Aufbau dieses Berichts nicht erleichtert. Wiederholt musste die Entscheidung getroffen werden, ob bestimmte Erkenntnisse eher im Rahmen der Akzeptanz, der Praktikabilität oder der Zielerreichung dargestellt werden. Zwangsläufig finden sich daher an mehreren Stellen Verweisungen auf vorhergehende oder nachfolgende Ausführungen und/oder kurze Zusammenfassungen von vorher Dargestelltem.

C. Entwicklung eines Wirkungsmodells – Verbindung von Zielen und Maßnahmen des ProstSchG

Im Folgenden werden die Ziele, die der Gesetzgeber mit dem ProstSchG verfolgt, und die von ihm zur Erreichung der Ziele getroffenen Maßnahmen (nachfolgend auch: Ma) in Beziehung gesetzt. Im Bereich der Gesetzesziele kann man regelmäßig – mindestens – drei Ebenen unterscheiden.[374] Auf den ersten beiden Ebenen sind die Oberziele (nachfolgend auch: Oz, Ebene 1) und die Hauptziele (nachfolgend auch: Hz, Ebene 2) angesiedelt. Sie werden zunächst beschrieben (I.). Auf der nächsten Ebene liegen die Unterziele (nachfolgend auch: Uz, Ebene 3), die mit einem Gesetz verfolgt werden. Sie werden unter II. erläutert. Dort erfolgt auch die Verbindung mit den vom Gesetzgeber zur Zielerreichung vorgesehenen Maßnahmen (Ebene 4). Am Schluss des Kapitels steht eine kurze Zusammenfassung (III.).

Vorab ist noch auf drei Punkte hinzuweisen:

Das ProstSchG umfasst 39 Paragrafen, die insgesamt 157 Absätze enthalten. Eine Gesamtevaluation all dieser Regelungen des ProstSchG unter dem Gesichtspunkt der Zielerreichung (und auch der Akzeptanz und der Praktikabilität) wäre – jedenfalls in der vorgegebenen Zeit – ein unmögliches Unterfangen. Daher mussten Schwerpunkte gesetzt werden. Die nachfolgende Darstellung verfolgt daher auch den Zweck, den Betrachtungsgegenstand transparent einzugrenzen.

Die nachfolgend vorgenommene Verbindung von Zielen und Maßnahmen des Gesetzes fußt auf einer an dieser Stelle noch relativ groben Beschreibung der einzelnen Normen des ProstSchG. Sie ist für diese Zwecke ausreichend. Eine ausführlichere Darstellung des gesetzlichen Normenprogramms findet sich jeweils zu Beginn der Darstellung zur Praktikabilität der einzelnen Regelungen. Diese Aufteilung hat den Vorteil, dass die Leser*innen weniger hin- und herblättern müssen.

Das hier vorgestellte Wirkungsmodell hat sich im Laufe der Evaluation entwickelt. Schon im Rahmen der Ausschreibung hatten die Verfasser*innen ein Wirkungsmodell vorgelegt,[375] verbunden mit dem Hinweis, dass dieses noch weiter ausgearbeitet und verfeinert werden müsse. Abweichungen von früher präsentierten Modellen liegen daher in der Natur der Sache.

[373] Bartsch/Labarta Greven/Schierholt/Treskow/Küster/Deyerling/Zietlow (2022), 26 f.
[374] S. zu diesen Ebenen im Allgemeinen Böhret/Konzendorf (2001), 259; ebenso Höly/Pohlmann/Dannecker (2024), 209, 218.
[375] Veröffentlicht etwa in Bartsch/Henningsmeier/Küster/Treskow (2024), 134, 140.

I. Oberziele und Hauptziele des ProstSchG

Die Oberziele und Hauptziele des ProstSchG lassen sich der Gesetzesbegründung entnehmen. Wichtig ist, dass die jeweils nachgelagerte Zielebene eine *Konkretisierung* der vorhergehenden, auf einem höheren Abstraktionsgrad angesiedelten Zielebene darstellt. Die Hauptziele konkretisieren demnach die Oberziele des ProstSchG und die Unterziele konkretisieren ihrerseits die Hauptziele (und mittelbar die Oberziele).

Vertiefung 2: Konkretisierung der Oberziele durch nachgelagerte Zielebenen

Ein Beispiel nach Böhret/Konzendorf:[376]

Zu evaluieren war das Pflegeversicherungsgesetz (PflegeVG), das inzwischen in dieser Form nicht mehr existiert. § 2 Abs. 1 PflegeVG aF war als Oberziel des Gesetzes Folgendes zu entnehmen:

„Die Leistungen der Pflegeversicherung sollen den Pflegebedürftigen helfen, trotz ihres Hilfebedarfs ein möglichst selbstständiges und selbstbestimmtes Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht."

Hierzu weisen Böhret/Konzendorf zu Recht darauf hin, dass die in § 2 Abs. 1 PflegeVG enthaltenen Begriffe Selbstbestimmung, Selbstständigkeit und Würde des Menschen nicht ohne weitere inhaltliche Bestimmung messbar und überprüfbar sind. Um zu verstehen, was *der Gesetzgeber* mit diesen Begriffen meint und wie er diese zu erreichen gedenkt, muss auf nachgelagerten Zielebenen nach einer Konkretisierung gesucht werden. Diese fand sich für das PflegeVG etwa in dessen § 3, dem als Hauptziel zu entnehmen war, dass der Gesetzgeber bei einem selbstständigen und selbstbestimmten Leben von Pflegebedürftigen u. a. daran dachte, dass diese mit den Mitteln der Pflegeversicherung möglichst lange in ihrer häuslichen Umgebung bleiben können.[377]

1. Oberziele

Das ProstSchG enthält zwei Oberziele. Zentral geht es dem Gesetzgeber – was schon der Name des Gesetzes zum Ausdruck bringt – um den Schutz der Prostituierten (Oz1).[378] Daneben steht als weiteres Oberziel der Schutz der Allgemeinheit (Oz2):[379] Der Gesetzgeber dachte diesbezüglich nicht zuletzt an den Schutz der Jugend – etwa vor unangemessener Werbung für sexuelle Dienstleistungen (s. explizit § 32 Abs. 3 Nr. 2 ProstSchG).

Angesichts einer notwendigen Begrenzung des Untersuchungsgegenstands wurde vor allem ein Augenmerk auf das namensgebende Oberziel Schutz von Prostituierten (Oz1) gelegt. Dem Oberziel Schutz der Allgemeinheit (Oz2) wird im Folgenden kaum mehr Beachtung geschenkt.

[376] Böhret/Konzendorf (2001), 260.
[377] Böhret/Konzendorf (2001), 260.
[378] Böhret/Konzendorf (2001), 265.
[379] BT-Drs. 18/8556, 32.

2. Hauptziele

Was der Gesetzgeber mit Schutz von Prostituierten meint, wird deutlicher, wenn man die Hauptziele des Gesetzes in den Blick nimmt. Sie werden auf S. 33 der Gesetzesbegründung wie folgt benannt:

„Das Gesetz verfolgt die Zielsetzung,

- das (sexuelle)[380] Selbstbestimmungsrecht von Menschen in der Prostitution zu stärken,
- fachgesetzliche Grundlagen zur Gewährleistung verträglicher Arbeitsbedingungen und zum Schutz der Gesundheit für die in der Prostitution tätigen Personen zu schaffen,
- die ordnungsrechtlichen Instrumente zur Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution und der Prostitutionsgewerbebetriebe zu verbessern,
- die Rechtssicherheit für die legale Ausübung der Prostitution zu verbessern,
- gefährliche Erscheinungsformen der Prostitution und sozial unverträgliche oder jugendgefährdende Auswirkungen der Prostitutionsausübung auszuschließen und zu verdrängen und
- Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei zu bekämpfen."[381]

Hierzu ist Folgendes zu erläutern:

a. Schlüsselrolle der sexuellen Selbstbestimmung

Erkennbar weist der Gesetzgeber der sexuellen Selbstbestimmung als „besonders sensiblem Schutzgut" eine „Schlüsselrolle" zu: [382] Von den in der Auflistung enthaltenen Hauptzielen können drei unter dem Oberbegriff Stärkung und Schutz der sexuellen Selbstbestimmung zusammengefasst werden:

- Die *Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung* von Prostituierten wird ausweislich der Auflistung explizit als ein Hz des ProstSchG genannt.[383]
- Separat hat der Gesetzgeber das Ziel Bekämpfung von Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, womit auch die Zwangsprostitution nach § 232a StGB gemeint ist,[384] Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei (nachfolgend: prostitutionsspezifische Kriminalität) aufgeführt. Damit adressiert er den *Schutz der sexuellen Selbstbestimmung von* Prostituierten. Denn die strafrechtlichen Regelungen über den Menschenhandel (§ 232 StGB), die Zwangsprostitution (§ 232a StGB), die Ausbeutung von Prostituierten (§ 180a StGB) und die Zuhälterei (§ 181a StGB) ziehen ihre Rechtfertigung – nach h. M. – allesamt aus dem Gedanken, dass mit ihnen die sexuelle Selbstbestimmung geschützt werden soll.[385]
- Schließlich hatte der Gesetzgeber auch bei dem ebenfalls gesondert aufgeführten Ziel Ausschluss gefährlicher Erscheinungsformen der Prostitution *den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung* im Blick. Ausweislich der Gesetzesbegründung geht es dem Gesetzgeber zum einen um „‚sog. (Rape-)Gang-Bang'-Veranstaltungen, bei denen einer Vielzahl sog. Freier gegen ein

[380] Dass das Wort „sexuelle" in der Gesetzesbegründung an dieser Stelle in Klammern gesetzt wurde, könnte daran liegen, dass die Verfasser*innen der Begründung sich möglicherweise nicht sicher waren, ob die Entscheidung über die Aufnahme der Prostitution bereits dem Bereich der sexuellen Selbstbestimmung zuzuordnen ist. Da nach hier vertretener Auffassung auch diese Entscheidung dem Bereich der sexuellen Selbstbestimmung zugehört, wird das Wort „sexuelle" im Folgenden nicht mehr in Klammern gesetzt.

[381] BT-Drs. 18/8556, 33.

[382] BT-Drs. 18/8556, 33.

[383] BT-Drs. 18/8556, 33.

[384] BT-Drs. 18/8556, 67.

[385] S. nur Renzikowski, in Münchener Kommentar zum StGB (2021), § 232a Rn. 1 (für die Zwangsprostitution); Renzikowski, in Münchener Kommentar zum StGB (2021), § 180a Rn. 1 (für die Ausbeutung von Prostituierten) und § 181a Rn. 1 (für die Zuhälterei).

Eintrittsgeld parallel oder in enger zeitlicher Folge die Gelegenheit zum Geschlechtsverkehr mit einer Prostituierten oder einem Prostituierten eingeräumt wird und dabei Vergewaltigungen nachgestellt werden". Dies könne „zu einer Situation führen, in der die Person, die gegen Entgelt den Geschlechtsverkehr gestattet, die Möglichkeit verliert, auf die Auswahl der Kunden, die eingesetzten Praktiken oder generell die weitere Ausübung sexueller Handlungen steuernd Einfluss zu nehmen".[386] Ebenso sieht der Gesetzgeber die „sog. Flat-rate-Bordelle […], wo zumindest nach außen hin der Anschein erweckt und damit geworben wird, dass die in einer Prostitutionsstätte anwesenden Prostituierten unterschiedslos zu einem an den Betreiber zu entrichtenden Pauschalpreis jederzeit für die Kunden verfügbar sind", generell als problematisch an.[387]

Zusammengefasst geht es dem Gesetzgeber mithin um die

- Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung (Hz1) und
- den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (Hz2). Unter den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung lassen sich das Ziel
    - Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität (Hz2a) und
    - Verdrängung gefährlicher Erscheinungsformen der Prostitution (Hz2b)

  subsumieren.

[386] BT-Drs. 18/8556, 78.
[387] BT-Drs. 18/8556, 78 f.

Vertiefung 3: zum Begriff der sexuellen Selbstbestimmung in der Prostitution

Was sexuelle Selbstbestimmung in der Prostitution bedeutet, ist umstritten. Mit der hierüber geführten Debatte ist die vieldiskutierte Frage nach der Freiwilligkeit der Prostitutionsausübung eng verbunden.[388] Obschon dieser Streit in den Gesetzesmaterialien nicht explizit aufgegriffen wird, hat der deutsche Gesetzgeber hierzu (auch) mit dem Erlass des ProstSchG jedenfalls teilweise Stellung bezogen:

Mit seiner Grundentscheidung, die Prostitution als Ausdruck des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung und des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit zu respektieren und als von Art. 12 GG geschützten Beruf anzuerkennen,[389] hat er Folgendes zum Ausdruck gebracht: Er stuft die Prostitution *nicht per se* als eine Tätigkeit ein, bei der die sexuelle Selbstbestimmung in rechtlich relevanter Weise beeinträchtigt wird (s. dazu bereits Teil I, Kapitel 1). Dabei war der Gesetzgeber allerdings der Auffassung, dass es sich bei der Prostitution um einen Bereich handele, der besondere Risiken für die sexuelle Selbstbestimmung beinhaltet.[390] Hieraus erklärt sich, dass der Gesetzgeber mit dem ProstSchG verschiedene Maßnahmen zur Stärkung und zum Schutz des sexuellen Selbstbestimmungsrechts eingeführt hat.

Diese Grundentscheidung des Gesetzgebers wird im Folgenden respektiert. Die hiermit vorgelegte Evaluation kreist um die Frage, ob der Gesetzgeber mit seinen Bemühungen zur Stärkung und zum Schutz der sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten erfolgreich war. Das in den weiteren Ausführungen verwendete Konzept der sexuellen Selbstbestimmung in der Prostitution orientiert sich an den gesetzlichen Vorgaben und lässt – gleichsam im Sinne einer Negativbestimmung – alles als (noch) sexuell selbstbestimmte Prostitution gelten, was vom Gesetzgeber nicht explizit als Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung eingestuft wird.

Dabei wird nach vier Ebenen unterschieden:

Die *erste Ebene* betrifft die *Entscheidung über die Aufnahme der Prostitution*, also die Entscheidung, mit der Prostitution überhaupt zu beginnen. Diese Entscheidung ist nach hier vertretener Ansicht bereits Teil der *sexuellen* Selbstbestimmung. Was der Gesetzgeber diesbezüglich nicht mehr als ausreichend sexuell selbstbestimmt ansieht, lässt sich § 5 Abs. 2 ProstSchG entnehmen. Die Regelung bestimmt, unter welchen Voraussetzungen eine Anmeldebescheinigung für die Prostitution nicht erteilt werden darf: Unter dem Gesichtspunkt der sexuellen Selbstbestimmung ist dies der Fall, wenn eine noch minderjährige Person die Prostitution aufnehmen möchte (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG) und wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine Person von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffen ist (§ 5 Abs. 2 Nr. 4, 5 ProstSchG). Darüber hinaus dürfen, was später noch näher erläutert wird (Teil 5, Kapitel 1), die Anmeldebehörden auch denjenigen Personen keine Anmeldebescheinigung ausstellen, die i. S. d. § 12 VwVfG nicht handlungsfähig sind. Das ist u. a. der Fall, wenn eine Person nach bürgerlichem Recht geschäftsunfähig ist, ihr also bspw. wegen schwerer geistiger Erkrankung die Fähigkeit zur Einsicht in ihr Tun fehlt.

Die *zweite Ebene* betrifft die Entscheidung über die *Fortführung der Tätigkeit als Prostituierte*r*, also die Entscheidung, die einmal begonnene Tätigkeit als Prostituierte*r fortzusetzen. Hier sieht der Gesetzgeber die gleichen Fallkonstellationen wie bei der Aufnahme der Prostitution als problematisch an. Dies kommt darin zum Ausdruck, dass bei einer*einem Prostituierten, die*der die Verlängerung ihrer*seiner Anmeldebescheinigung begehrt (§ 5 Abs. 5 S. 1 ProstSchG), dieselben Versagungsgründe (§ 5 Abs. 2 ProstSchG, § 12 VwVfG) zu prüfen sind wie bei einer Erstanmeldung.

Die *dritte Ebene* betrifft nicht mehr die Grundentscheidung für oder gegen die Aufnahme bzw. Fortführung des Berufs Prostituierte*r, sondern die *Ausübung der Berufstätigkeit*: Einen gewichtigen Teil der sexuellen Selbstbestimmung bildet die Entscheidung über die Eingehung und Ausgestaltung eines jeden einzelnen prostitutiven Aktes. Gemeint ist damit die frei von Weisungen/Einflussnahmen Dritter allein durch die

[388] S. Brettel (2025), Abschnitt E.
[389] BT-Drs. 18/8556, 33, vgl. hierzu auch BVerfG, Beschluss vom 28.04.2009 – 1 BvR 224/07, Rn. 27.
[390] BT-Drs. 18/8556, 1.

Prostituierten – auf Basis von Verhandlungen mit Kund*innen – zu treffende Entscheidung über das Ob, die Art, das Ausmaß und den Preis der sexuellen Dienstleistung. Dabei schließt die Entscheidung über das Ob die Entscheidung über das „Mit wem" [scil.: mit welchen Kund*innen und mit welchen nicht] ein. Dass die Entscheidung über Ob, Art, Ausmaß und Preis der sexuellen Dienstleistungen von den Prostituierten frei von Einflussnahmen Dritter getroffen werden soll, folgt etwa aus § 3 Abs. 1 ProstG und § 26 Abs. 2 ProstSchG, lässt sich aber auch aus strafrechtlichen Vorschriften im 13. Abschnitt des Besonderen Teils des StGB (s. etwa § 181a Abs. 1 Nr. 2 StGB) ableiten.

Von der sexuellen Selbstbestimmung ist auf einer *vierten Ebene* schließlich die Entscheidung umfasst, das einmal gegebene *Einverständnis* zur Durchführung eines prostitutiven Aktes wieder *zurückzuholen*,[391] eine begonnene sexuelle Dienstleistung also jederzeit abbrechen zu können. Aus diesem Grund will der Gesetzgeber auch die oben dargestellten gefährlichen Erscheinungsformen der Prostitution verdrängen. Denn diese Erscheinungsformen können nach Auffassung des Gesetzgebers „zu einer Situation führen, in der die Person, die gegen Entgelt den Geschlechtsverkehr gestattet, die Möglichkeit verliert, auf die Auswahl der Kund*innen, die eingesetzten Praktiken oder generell die weitere Ausübung sexueller Handlungen steuernd Einfluss zu nehmen".[392]

b. Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Schutz der Gesundheit von Prostituierten

Die in der Gesetzesbegründung verwendete Formulierung, das ProstSchG verfolge das Ziel, „fachgesetzliche Grundlagen zur Gewährleistung verträglicher Arbeitsbedingungen und zum Schutz der Gesundheit für die in der Prostitution tätigen Personen zu schaffen", bedarf einer Klarstellung. Andere Stellen der Gesetzesbegründung zeigen, dass es dem Gesetzgeber (natürlich) nicht nur um die Schaffung *fachgesetzlicher Grundlagen* für verträgliche Arbeitsbedingungen und für den Schutz der Gesundheit geht. Vielmehr war ihm daran gelegen, die Arbeitsbedingungen von Prostituierten *tatsächlich* zu verbessern[393] und deren Gesundheit *tatsächlich* zu schützen.[394]

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang außerdem, dass die mit dem ProstSchG getroffenen Regelungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten sich nur auf einen bestimmten Bereich der Prostitution beziehen. Festgeschrieben wurden, wie noch zu zeigen sein wird (Teil 5), ausschließlich Regelungen zur Verbesserung der *Arbeitsbedingungen in Prostitutionsgewerben,* nicht etwa auch Regelungen für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen auf dem Straßenstrich oder der in Privaträumen (nicht gewerblich) ausgeübten Prostitution.

Als weitere Hauptziele des ProstSchG sind daher zu benennen

- der Schutz der Gesundheit von Prostituierten (Hz3) und
- die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten in Prostitutionsgewerben (Hz4).

c. Unklarheit über das Ziel Verbesserung der „Rechtssicherheit für die legale Ausübung der Prostitution"

Das ProstSchG soll außerdem darauf zielen, „die Rechtssicherheit für die legale Ausübung der Prostitution zu verbessern". Was damit genau gemeint ist, ist allerdings unklar. In der Gesetzesbegründung ist der Begriff „Rechtssicherheit" nur an einer weiteren Stelle enthalten. Dort geht es aber nicht um die Rechtssicherheit von Prostituierten, sondern um die Rechtssicherheit von Prostitutionsgewerbetreibenden. Sie arbeiteten, wie noch zu zeigen sein wird, bis zum Erlass des ProstSchG im Jahr 2017 in einer Art rechtlichem Graubereich. Dazu passend wird in der Gesetzesbegründung ausgeführt, dass Prostitutionsgewerbetreibende durch die (vom ProstSchG nunmehr vorgesehene, Teil 5) Erteilung

[391] BT-Drs. 18/8556, 78.
[392] BT-Drs. 18/8556, 78.
[393] BT-Drs. 18/8556, 58.
[394] BT-Drs. 18/8556, 97.

einer staatlichen Erlaubnis für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes (§ 12 ProstSchG) Rechtssicherheit erlangten.[395]

Da diese Evaluation sich in erster Linie mit der Frage beschäftigt, inwieweit das Ziel erreicht wurde, den Schutz von Prostituierten zu verbessern, wird die Frage, inwieweit es mit dem ProstSchG gelungen ist, Prostitutionsgewerbetreibenden Rechtssicherheit zu verschaffen, nur am Rande (Teil 5, Kapitel 1.B.) behandelt.

Bezüglich der Prostituierten hatte der Gesetzgeber vornehmlich etwas anderes Blick. Ihm ging es darum, Prostituierte darin zu bestärken, ihre Rechte wahrzunehmen. Hierbei handelt es sich jedoch, wie noch zu zeigen sein wird, nicht um ein eigenes Hauptziel, sondern um ein Unterziel, mit dem das Hauptziel Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung erreicht werden soll.

Das in der Gesetzesbegründung genannte Hauptziel „Verbesserung der Rechtssicherheit für die legale Ausübung der Prostitution“ wird daher nicht eigens als solches behandelt.

d. Weiteres

Das ProstSchG zielt des Weiteren darauf, die ordnungsrechtlichen Instrumente zur Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution und der Prostitutionsgewerbetreibenden zu verbessern (Hz5). Dieses Ziel bedarf an dieser Stelle keiner weiteren Erläuterung.

Des Weiteren lässt sich der obenstehenden Auflistung das Hauptziel entnehmen, „sozial unverträgliche oder jugendgefährdende Auswirkungen der Prostitutionsausübung auszuschließen“. Die Formulierung lässt deutlich erkennen, dass es hier nicht um den Schutz der Prostituierten, sondern um den Schutz der Allgemeinheit geht. Daher wird diesem Ziel im Folgenden keine Beachtung geschenkt.

In den Blick geraten jedoch an verschiedenen Stellen des Berichts zwei weitere Ziele, die im Katalog der Hauptziele nicht enthalten sind, die der Gesetzgeber aber zumindest als Nebenziele (Nz) verfolgt. So lässt sich den gesetzlichen Regelungen des ProstSchG und der Gesetzesbegründung zum einen entnehmen, dass es dem Gesetzgeber auch darum ging, im Falle von schwangeren Prostituierten das ungeborene Leben zu schützen. Zum anderen war ihm ersichtlich daran gelegen, die Besteuerung der Tätigkeit von Prostituierten zu erleichtern. Einzelheiten hierzu finden sich in Teil 5, Kapitel 1 und 2.

e. Zusammenfassung

Die in diesem Bericht betrachteten Hauptziele lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Hz1: Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung
- Hz2: Schutz der sexuellen Selbstbestimmung
    - Hz2a: Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität und
    - Hz2b: Verdrängung gefährlicher Erscheinungsformen der Prostitution
- Hz3: Schutz der Gesundheit von Prostituierten
- Hz4: Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten in Prostitutionsgewerben
- Hz5: Verbesserung der ordnungsrechtlichen Instrumente zur Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution und der Prostitutionsgewerbetreibenden

[395] BT-Drs. 18/8556, 76: Konkret bezogen wird dies an dieser Stelle auf „kleinere Betriebe“, die „auch […] von der mit der Erteilung einer Erlaubnis verbundenen Rechtssicherheit“ profitierten.

Als Nebenziele geraten im Laufe der Evaluation an verschiedenen Stellen in den Blick:

- Nz1: Schutz des ungeborenen Lebens
- Nz2: Erleichterung der Besteuerung der Tätigkeit von Prostituierten

II. Unterziele und Maßnahmen des ProstSchG

Um zu konkretisieren, was der Gesetzgeber mit den einzelnen Hauptzielen genau meint, werden in diesem Abschnitt die Unterziele des Gesetzes erläutert. Da diese Unterziele – im Gegensatz zu den Ober- und Hauptzielen – an keiner Stelle der Gesetzesbegründung zusammenfassend aufgelistet sind, mussten sie unter eingehender Analyse des Gesetzes und der Gesetzesbegründung herausgearbeitet werden.[396]

Da die Unterziele in diesem Teil mit den gesetzlichen Maßnahmen verbunden werden sollen, erfolgt anfangs ein kurzer Überblick zu den maßgeblichen Inhalten des ProstSchG. Hierbei wird auf die fünf Säulen, in die das ProstSchG unterteilt werden kann, eingegangen (1.). Anschließend werden die Unterziele, die in den einzelnen Säulen des ProstSchG identifiziert werden konnten *und* in dieser Evaluation behandelt werden, benannt und in Beziehung zu den gesetzlichen Maßnahmen gesetzt (2. bis 5.).

1. Einführung

Die Regelungen des ProstSchG lassen sich im Groben fünf Säulen[397] zuordnen:

- Säule I (§§ 3 bis 10 ProstSchG) enthält das in Abschnitt 2 des ProstSchG geregelte Anmeldeverfahren für Prostituierte. Es besteht im Wesentlichen aus einem Informations- und Beratungsgespräch (§§ 7, 8 ProstSchG) und einer gesundheitlichen Beratung (§ 10 ProstSchG). Abschließend erhalten Prostituierte eine Anmeldebescheinigung (§ 5 Abs. 1 ProstSchG), die unter bestimmten Voraussetzungen versagt werden muss (§ 5 Abs. 2 ProstSchG).
- Den Gegenstand von Säule II bilden die im sechsten Abschnitt des ProstSchG aufgeführten Normen über die Kondompflicht und Werbeverbote (§ 32 ProstSchG). Aufgrund von Kapazitätsgrenzen bzw. der Schwerpunktsetzung in dieser Untersuchung konnte den Werbeverboten nicht ausreichend Aufmerksamkeit geschenkt werden, weshalb im Folgenden nur die Kondompflicht betrachtet wird.
- Zu Säule III gehören die Regelungen über das Erlaubnisverfahren für Prostitutionsgewerbe, die im dritten Abschnitt des ProstSchG (§§ 12 bis 23 ProstSchG) normiert sind, und die in Abschnitt 4 stehenden Regelungen über Pflichten der Betreiber*innen (§§ 24 bis 28 ProstSchG).
- Säule IV beinhaltet Normen zu Überwachungsbefugnissen der zuständigen Behörden, die im fünften Abschnitt des ProstSchG geregelt sind (§§ 29 bis 31 ProstSchG).
- Säule V sind die Regelungen über Datenverarbeitung und Datenschutz (§ 34 ProstSchG) zuzuordnen; da diese Regelungen vor allem im Rahmen des Anmeldeverfahrens Bedeutung erlangen, werden sie dort (s. dazu Teil 5, Kapitel 1, A.I.) behandelt, in diesem Kapitel wird ihnen mithin keine Aufmerksamkeit geschenkt. Daneben enthält das ProstSchG mehrere weitere Regelungen (namentlich: § 1 Anwendungsbereich; § 2 ProstSchG: Begriffsbestimmungen; § 33 ProstSchG: Bußgeldvorschriften; § 35 ProstSchG: Bundesstatistik; § 36 ProstSchG: Verordnungsermächtigung; § 37 ProstSchG: Übergangsregelungen; § 38 ProstSchG: Evaluation), die an unterschiedlichen Stellen des Berichts thematisiert werden.

[396] Dass Gesetzen auf dieser Ebene häufig nur ein „implizites Wirkungsmodell“ zugrunde liegt, zeigen Böhret/Konzendorf (2011), 259, auf.
[397] So auch die Leistungsbeschreibung BMFSFJ (2021), 5, 2 ff.

2. Säule I: mit dem Anmeldeverfahren verbundene Unterziele

Die maßgeblichen Normen über das Anmeldeverfahren finden sich in den §§ 3 bis 10 ProstSchG. Beachtung verlangt überdies die Verordnung über das Verfahren zur Anmeldung einer Tätigkeit als Prostituierte oder als Prostituierter (Prostitutionsanmeldeverordnung – ProstAV) vom 13.06.2017.[398] Sie wurde aufgrund des § 36 Abs. 2 ProstSchG durch das BMFSFJ im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern erlassen.

Mit der Einführung einer eigenständigen Anmeldepflicht wurde für Prostituierte ein „Status sui generis'" geschaffen, der „den Besonderheiten der Ausübung der Prostitution Rechnung tragen" sollte.[399] Dieser Status eigener Art hat zur Folge, dass die Ausübung der Prostitution zwar weiterhin erlaubnisfrei ist, jedoch angemeldet werden muss.

Warum der Gesetzgeber für Prostituierte einen „Status sui generis" geschaffen hat, lässt sich im Ausgangspunkt mit einem Satz begründen, der in der Gesetzesbegründung an mindestens fünf Stellen zu finden ist: Die Prostitution, so heißt es, sei ein Beruf, „aber kein Beruf wie jeder andere".[400] Damit ist, wie gezeigt, die Feststellung verbunden, dass die Ausübung der Prostitution in den Schutzbereich der Berufswahl- und Berufsausübungsfreiheit des Art. 12 GG fällt, also eine grundrechtlich geschützte Tätigkeit ist.[401] Zugleich ist der Gesetzgeber jedoch der Auffassung, dass mit der Ausübung der Prostitution bestimmte Risiken verbunden seien, es sich daher um eine gefahrgeneigte Tätigkeit[402] handele. So dürften „empirische Befunde nicht außer Acht bleiben, wonach die in diesem Bereich Tätigen belegbar erheblichen psychischen und physischen Gefährdungen ausgesetzt sind, und dass diese Tätigkeit nicht selten von Personen aus besonders vulnerablen Gruppen ausgeübt wird".[403] Darüber hinaus sieht der Gesetzgeber die Prostitution, wie erläutert, als eine Tätigkeit an, bei der die sexuelle Selbstbestimmung gefährdet sein kann,[404] und zwar in zweierlei Hinsicht: Gefahren bestünden bereits im Hinblick auf die von der sexuellen Selbstbestimmung umfassten Grundentscheidungen, die Prostitution überhaupt aufzunehmen bzw. sie nach der Aufnahme fortzusetzen (s. dazu Vertiefung 3). Nicht in allen Fällen sei davon auszugehen, dass vor Aufnahme der Prostitution eine vollkommen aufgeklärte und autonome Entscheidung für diese Tätigkeit getroffen werde. Vielmehr gebe es auch „Fälle eines unreflektierten Abgleitens in die Prostitution", etwa aufgrund mangelnder Lebenserfahrung oder bestehender Abhängigkeiten, sowie Fälle von prostitutionsspezifischer Kriminalität, „bei der sich die Betroffenen aus einer durch Gewalt, Drohung oder Ausbeutung geprägten Situation heraus in einer subjektiv alternativlosen Lage" befänden.[405]

Des Weiteren sieht der Gesetzgeber Risiken für die sexuelle Selbstbestimmung bei Ausübung der Prostitution, konkret bei der Entscheidung über das Eingehen und die Ausgestaltung eines jeden prostitutiven Aktes (s. dazu Vertiefung 3). Da es sich bei der Prostitution überdies um einen Beruf handelt, der ohne jede Vorbereitung/Ausbildung ausgeübt werden kann, wird erklärlich, warum der Gesetzgeber das Anmeldeverfahren und den hiermit verbundenen Status eigener Art geschaffen hat:

Mit einer im Rahmen des Anmeldeverfahrens durchzuführenden gesundheitlichen Beratung (§ 10 ProstSchG) will er Folgendes sicherstellen: Menschen, die von ihrer grundrechtlich geschützten Freiheit, die Prostitution auszuüben, Gebrauch machen wollen, sollen vor Beginn der Prostitutionstätigkeit

[398] BGBl. I 2017 Nr. 41, 1930 f.
[399] BT-Drs. 18/8556, 63.
[400] Die Wendung wird in BT-Drs. 18/8556 mindestens fünfmal gebraucht, nämlich auf den Seiten 1, 33, 62, 98, 104.
[401] BT-Drs. 18/8556, 33; ohne Weiteres davon ausgehend, dass es sich bei der Prostitution um eine Tätigkeit handelt, die in den Schutzbereich des Art. 12 GG fällt, auch: BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 28.04.2009 – 1 BvR 224/07, Rn. 21 ff.
[402] BT-Drs. 18/8556, 35.
[403] BT-Drs. 18/8556, 33.
[404] BT-Drs. 18/8556, 33.
[405] BT-Drs. 18/8556, 33.

und regelmäßig wiederholend während der Ausübung über gesundheitliche Risiken sowie über Möglichkeiten, sich vor diesen Risiken zu schützen, aufgeklärt werden. Ein Ziel der gesundheitlichen Beratung besteht dementsprechend

- in der Vermittlung grundlegender Kenntnisse über gesundheitliche Risiken der Prostitutionsausübung und über Präventionsmaßnahmen (Uz3.1) zum Schutz der Gesundheit (Hz3).[406]

Zugleich dient die gesundheitliche Beratung dem Schutz der sexuellen Selbstbestimmung, indem Menschen, die sich in einer Zwangs- oder Notlage befinden, die Gelegenheit zur Offenbarung dieser Lage gegeben werden soll (§ 10 Abs. 2 S. 2 ProstSchG). Dem insgesamt helfend-informativen Charakter der gesundheitlichen Beratung entsprechend[407] geht es dabei um die Schaffung eines „Möglichkeitsraumes", also eines Raumes, der es den anmeldewilligen Personen ermöglicht, ihr Betroffensein ggf. den Sachbearbeitenden *von sich aus* offenzulegen. Ein weiteres Ziel der gesundheitlichen Beratung besteht daher

- in der Vermeidung der Opferwerdung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität (Uz2a1) zum Schutz der sexuellen Selbstbestimmung in Form der Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität (Hz2a).

Das sog. Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG, das ebenfalls im Rahmen der Anmeldung stattfindet, ist maßgeblich auf die sexuelle Selbstbestimmung ausgerichtet:

Es dient zunächst der Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung (Hz1) und soll – wie das Anmeldeverfahren insgesamt – „ein Anknüpfungsmechanismus" zur Übermittlung von „Grundinformationen über die eigenen Rechte und Pflichten und über die in Deutschland bestehenden Unterstützungsmöglichkeiten" sein.[408] Modern formuliert, geht es mithin um eine Art Empowerment[409]: Dies soll zum einen geschehen durch Vermittlung von Rechtskenntnissen – in den Worten des Gesetzgebers: „[…] nur wer seine Rechte kennt, ist auch in der Lage, sie gegenüber Dritten durchzusetzen."[410] Ihm ist insbesondere daran gelegen, die Handlungssicherheit von Prostituierten gegenüber Kund*innen und Betreiber*innen zu stärken und sie darin zu unterstützen, „unrechtmäßige Einschränkungen ihrer sexuellen Selbstbestimmung" (etwa in Form von Vorgaben zur Ausübung der prostitutiven Akte) zurückzuweisen.[411] Zum anderen soll dies erreicht werden mittels Hinweisen auf die in Deutschland bestehenden Möglichkeiten, sich durch fachlich versierte Stellen in schwierigen Lebenslagen beraten und unterstützen zu lassen.[412] Dahinter steht der Gedanke, Prostituierte in problematischen Situationen, in denen sie und ihre sexuelle Selbstbestimmung besonders verletzlich sind, nicht sich selbst zu überlassen bzw. zu verhindern, dass sie an Personen geraten, die die vulnerable Lage für sich ausnutzen könnten.

Klar ist damit auch, dass das Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG ebenso wenig wie die gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG andere „zielgruppenspezifische oder auf bestimmte Lebenslagen zielende psychosoziale oder gesundheitliche Beratungsangebote" ersetzen soll. Vielmehr geht es um deren Ergänzung, indem auf diese Angebote hingewiesen wird und Personen

[406] BT-Drs. 18/8556, 73.

[407] S. dazu den vom BMFSFJ (2020) herausgegebenen „Leitfaden zur gesundheitlichen Beratung nach § 10 des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG)", 8. Darin heißt es bezüglich der Zwecksetzung des Informations- und Beratungsgesprächs nach § 7, 8 ProstSchG und der gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG: „§ 10 ProstSchG verfolgt den Zweck, Prostituierte zu informieren. Im Gegensatz dazu hat § 7 ProstSchG einen ordnungsrechtlichen Auftrag." Ob diese strikt formulierte Unterscheidung nach informativem und ordnungsrechtlichem Auftrag – immerhin firmiert auch das im Rahmen der Anmeldung zu führende Gespräch nach § 7 ProstSchG unter „Informations- und Beratungsgespräch" – in der Sache in Gänze überzeugt, muss hier nicht entscheiden werden.

[408] BT-Drs. 18/8556, 63.

[409] So bereits Rixen (2018), 127, 146.

[410] BT-Drs. 18/8556, 70.

[411] BT-Drs. 18/8556, 70.

[412] BT-Drs. 18/8556, 63.

dazu ermutigt werden, dort bei Bedarf Unterstützung zu suchen.[413] Das Informations- und Beratungsgespräch dient daher i. S. e. Empowerments der

- Vermittlung von Kenntnissen über die eigenen Rechte und Pflichten (Uz1.1) zur Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung (Hz1) und
- der Vermittlung von Kenntnissen über die in Deutschland bestehenden Möglichkeiten, Beratung und Unterstützung in schwierigen Lebenslagen zu erhalten (Uz1.2), zur Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung (Hz1).

Des Weiteren zielt das Informations- und Beratungsgespräch auf den Schutz der Gesundheit (Hz3) von Prostituierten. In früheren Studien zur Situation von Prostituierten hat sich ergeben, dass sich darunter ein nicht geringer Teil von Menschen findet, der keine Krankenversicherung besitzt. Laut dem Abschlussbericht zu der Untersuchung über die „Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes“[414] waren 86,9 % aller damals befragten Prostituierten in irgendeiner Form krankenversichert. 13,1 % besaßen keine Krankenversicherung. Daher zielt das Informations- und Beratungsgespräch gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG auch auf die

- Vermittlung von Kenntnissen über die Absicherung im Krankheitsfall (Uz3.2) zum Schutz der Gesundheit von Prostituierten (Hz3).

Außerdem soll im Rahmen des Informations- und Beratungsgesprächs darauf geachtet werden, ob bei einer zur Anmeldung erschienenen Person tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass es sich um ein Opfer von prostitutionsspezifischer Kriminalität (§ 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG) handelt. Ist dies der Fall, darf die Behörde keine Anmeldebescheinigung erteilen und muss unverzüglich Maßnahmen zum Schutz der Person ergreifen (§ 9 Abs. 2 ProstSchG). Damit ist das Informations- und Beratungsgespräch auch auf den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung gerichtet. Es zielt ebenso wie die gesundheitliche Beratung auf die

- Vermeidung weiterer Opferwerdung im Bereich der prostitutionsspezifischen Kriminalität (Uz2a1) zum Schutz der sexuellen Selbstbestimmung in Form der Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität (Hz2a).

Schließlich dürfte – klar ausgesprochen wird dies in der Gesetzesbegründung allerdings nicht – das Anmeldeverfahren noch einem weiteren, mit der Grundentscheidung für die Prostitution verbundenen Zweck dienen: Sichergestellt werden soll, dass die Entscheidung für die Tätigkeit in der Prostitution aufgeklärt und bewusst getroffen wird, die Menschen sich also über die Vorteile, aber auch die Risiken des Berufs im Klaren sind und nicht – wie der Gesetzgeber sagt – „unreflektiert“ oder unter falschen Annahmen die Tätigkeit Prostitution aufnehmen. Dies unterstreichend, wurde im Gutachten zur Freiwilligkeit in der Prostitution herausgearbeitet, dass „die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts im Zusammenhang mit der Prostitution eine informierte Einwilligung in Kenntnis aller relevanten Umstände [verlangt].“ „Für die Sicherstellung dieses Erfordernisses bietet sich“, so Brettel, „das Anmeldeverfahren […], das von den §§ 3 ff. ProstSchG ausgestaltet wird, [an]“.[415] Im Anmeldeverfahrens sollen mithin

- die Voraussetzungen zur Erteilung einer informierten Einwilligung geschaffen werden (Uz1.3) zur Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung (Hz1).

Bei alledem war der Gesetzgeber sich darüber bewusst, dass es sich bei der Prostitution um einen höchst heterogenen Lebensbereich handelt und die dort tätigen Menschen nicht alle den gleichen Informations-, Schutz- und Beratungsbedarf haben. Daher hielt er einen „differenzierten rechtlichen

[413] BT-Drs. 18/8556, 70.
[414] Helfferich/Fischer/Kaveman/Leopold/Raabe/von Galen/Grieger (2005), 42.
[415] Brettel (2025), 84.

Umgang“ mit der Prostitution und den dort tätigen Menschen für erforderlich.[416] Dieses Erfordernis einer Differenzierung (Differenzierungsmaßgabe) spiegelt sich in der rechtlichen Ausgestaltung des Anmeldeverfahrens an mindestens zwei Stellen wider: Zum einen unterscheidet der Gesetzgeber, wie noch zu zeigen sein wird, zwischen Personen, die sich im Alter von 18 bis 20 Jahren befinden (Heranwachsende),[417] und Personen ab 21 Jahren (Erwachsene). Heranwachsende unterwirft er strengeren Regularien als Erwachsene. Damit will er „der Tatsache Rechnung tragen, dass Heranwachsende aufgrund ihrer noch geringen Lebenserfahrung und der in der Regel noch in der Entwicklung befindlichen persönlichen Reife besonders schutzbedürftig sind, wenn es um die Ausübung gefahrgeneigter Tätigkeiten wie der Prostitution geht“.[418] Zum anderen hat er für die gesundheitliche Beratung explizit vorgegeben, dass sie „angepasst an die persönliche Lebenssituation der beratenen Person“, also individuell zugeschnitten, werden soll.[419]

Im Klaren war sich der Gesetzgeber auch darüber, dass es keine leichte Aufgabe sein würde, Menschen, die der Prostitution nachgehen, zur Anmeldung zu bewegen: Einerseits scheuten viele Prostituierte „noch immer vor einer Offenlegung ihrer Tätigkeit gegenüber Behörden zurück, weil sie fürchten, gesellschaftliche Ausgrenzung zu erleben, wenn bekannt wird, dass sie als Prostituierte arbeiten“.[420] Um den Menschen diese Sorge zu nehmen, hat der Gesetzgeber Maßnahmen etwa im Bereich des Datenschutzes (§ 34 ProstSchG) vorgesehen. Sie werden bei der ausführlichen Darstellung des rechtlichen Normenprogramms (Teil 5, Kapitel 1, A) beschrieben. Andererseits war dem Gesetzgeber bewusst, dass es unter Prostituierten Personen gibt, die „vor dem Hintergrund diskriminierender Vorerfahrungen wenig Vertrauen zu behördlichen Strukturen und Abläufen haben“. Daher war ihm daran gelegen, kein „mit hohen Hürden und abschreckenden Modalitäten ausgestaltetes Anmeldeverfahren“ zu schaffen, weil ein solches dazu führen könnte, dass Personen die „Anmeldung umgehen und ihre Tätigkeit nur noch im Verborgenen ausüben“.[421]

Das Anmeldeverfahren dient demnach im Ergebnis der Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung (Hz1) durch

- die Vermittlung von Kenntnissen über die eigenen Rechte und Pflichten (Uz1.1); erreicht werden soll dies im Rahmen eines Informations- und Beratungsgesprächs (Ma1) statt;
- die Vermittlung von Kenntnissen über die in Deutschland bestehenden Möglichkeiten, Beratung und Unterstützung in schwierigen Lebenslagen zu erhalten (Uz1.2); geschehen soll dies ebenfalls im Rahmen eines Informations- und Beratungsgesprächs (Ma1);
- die Schaffung der Voraussetzungen zur Erteilung einer informierten Einwilligung (Uz1.3); erreicht werden soll dies im Rahmen eines Informations- und Beratungsgesprächs (Ma1).

Des Weiteren zielt das Anmeldeverfahren auf die Erreichung von Hz2a (Schutz der sexuellen Selbstbestimmung in Form der Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität) durch

- die Vermeidung der Opferwerdung im Bereich der prostitutionsspezifischen Kriminalität (Uz2a1); erreicht werden soll dies durch die Eröffnung eines Möglichkeitsraumes zur Offenbarung einer Zwangs- oder Notlage im Rahmen einer gesundheitlichen Beratung (Ma2);
- Vermeidung der Opferwerdung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität (Uz2a1); erreicht werden soll dies durch die Identifizierung von Betroffenen im Rahmen eines

[416] BT-Drs. 18/8556, 33.
[417] Der so definierte Begriff des Heranwachsenden findet sich etwa auch in § 1 Abs. 2 des Jugendgerichtsgesetzes (JGG).
[418] BT-Drs. 18/8556, 35.
[419] BT-Drs. 18/8556, 70.
[420] BT-Drs. 18/8556, 63.
[421] BT-Drs. 18/8556, 71.

Informations- und Beratungsgesprächs (Ma1), die dort erfolgende Versagung der Anmeldebescheinigung und das Ergreifen von Schutzmaßnahmen.

Schließlich ist das Anmeldeverfahren auf den Schutz der Gesundheit von Prostituierten (Hz3) gerichtet, und zwar im Wege der

- Vermittlung grundlegender Kenntnisse über gesundheitliche Risiken der Prostitutionsausübung und über Präventionsmaßnahmen (Uz3.1); erreicht werden soll dies im Rahmen einer gesundheitlichen Beratung (Ma2);
- der Vermittlung von Grundinformationen über die Absicherung im Krankheitsfall (Uz3.2); erreicht werden soll dies im Rahmen eines Informations- und Beratungsgesprächs (Ma1).

Daneben kennt das ProstSchG Regelungen, die die gesundheitliche Beratung flankieren sollen, sprich, dazu beitragen sollen, dass sie wahrgenommen wird (s. etwa § 24 Abs. 4 ProstSchG). Hierauf wird in Teil 5, Kapitel 1, A. eingegangen.

3. Säule II: mit der Kondompflicht verbundene Unterziele

Mit § 32 Abs. 1 ProstSchG hat der Gesetzgeber eine Pflicht für Prostituierte und deren Kund*innen begründet, beim Geschlechtsverkehr Kondome zu verwenden. Dem Begriff Geschlechtsverkehr unterfallen der vaginale, der orale und der anale Geschlechtsverkehr.[422] Adressat*innen der Norm sind schon dem Wortlaut nach beide an der sexuellen Dienstleistung Beteiligte: Im häufigsten Fall der Erbringung einer sexuellen Dienstleistung von einer weiblichen Prostituierten gegenüber einem männlichen Kunden ist der Mann mithin zur Benutzung des Kondoms verpflichtet, während die Prostituierte dafür Sorge zu tragen hat, dass beim Geschlechtsverkehr ein Kondom am Körper des Kunden zum Einsatz kommt.[423] Die Verhaltensnorm („Nutze bei sexuellen Dienstleistungen ein Kondom“) richtet sich mithin an beide Beteiligten gleichermaßen. Eine Besonderheit besteht sodann auf der Ebene der Sanktionsnorm. So stellt ein Verstoß gegen die Verhaltenspflicht des § 32 Abs. 1 ProstSchG nur für Kund*innen eine bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit dar (§ 33 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG), nicht aber für Prostituierte.[424]

Die Kondompflicht zählt zu den Vorschriften, die die Gesundheit von Prostituierten schützen sollen. Sie wurde durch § 32 Abs. 1 ProstSchG erstmals bundesweit eingeführt, zuvor existierte sie nur auf landesrechtlicher Ebene in Bayern[425] sowie dem Saarland[426]. Mit der Einführung der Kondompflicht wollte der Gesetzgeber primär erreichen, dass künftig bei sexuellen Dienstleistungen vermehrt Kondome verwendet werden. Daneben sollte die Kondompflicht eine Art Bestärkungsfunktion haben. Prostituierten sollte mit der gesetzlichen Verpflichtung ein zusätzliches Argument an die Hand gegeben werden, mittels dessen sie gegenüber Kund*innen, Betreiber*innen und Personen ihres Umfelds „darin bestärkt werden, zum eigenen Schutz auf die Verwendung infektionsschützender Sexualpraktiken zu bestehen und sich anderslautenden Kundenwünschen zu widersetzen, indem sie auf das Verbot [scil.: des Geschlechtsverkehrs ohne Kondom] verweisen“.[427]

---

[422] BT-Drs. 18/8556, 93.

[423] BT-Drs. 18/8556, 94.

[424] Ob es, wie von Galen, in von Galen (2024), § 33 Rn. 18, meint, angesichts des in § 14 OWiG normierten Einheitstäterbegriffs nicht doch Fälle gibt, in denen ein*e Prostituierte*r nach § 33 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG geahndet werden kann (etwa in Fällen der Teilnahme an der Tat von Kund*innen), kann hier nicht untersucht werden.

[425] § 6 S. 1 der Verordnung zur Verhütung übertragbarer Krankheiten (Hygiene Verordnung) vom 15.05.2006 (gültig ab dem 01.06.2006) zum Kondomzwang bei Prostituierten lautet: „Weibliche und männliche Prostituierte und deren Kunden sind verpflichtet, beim Geschlechtsverkehr Kondome zu verwenden.“

[426] § 6 S. 1 der Verordnung zur Verhütung übertragbarer Krankheiten (Hygiene-Verordnung) vom 16.04.2014 (gültig ab dem 01.05.20214) lautet: Personen, die der Prostitution nachgehen, und deren Kunden sind verpflichtet, beim Beischlaf und beischlafähnlichen Handlungen Kondome zu verwenden.“

[427] BT-Drs. 18/8556, 94.

Die Kondompflicht dient daher der Erreichung von Hz3 (Schutz der Gesundheit von Prostituierten). Erreicht werden sollen

- die vermehrte Nutzung von Kondomen im Rahmen von sexuellen Dienstleistungen (Uz3.3) infolge der nunmehr bestehenden Kondompflicht (Ma3),
- eine argumentative Stärkung von Prostituierten (Uz3.4) durch die Kondompflicht (Ma3).

Auch zur Kondompflicht enthält das ProstSchG flankierende Regelungen, die ebenfalls an späterer Stelle erläutert werden (Teil 5, Kapitel 2, C.).

4. Säule III: mit dem Erlaubnisverfahren (inkl. Pflichten von Prostitutionsgewerbetreibenden) verbundene Unterziele

Das Erlaubnisverfahren bildet die dritte Säule des ProstSchG. Es ist in den §§ 12 bis 23 ProstSchG (Abschnitt 3) geregelt. Der Sache nach handelt es sich um besondere gewerberechtliche Vorschriften, also um Normen, die über die allgemeinen gewerberechtlichen Regelungen in der Gewerbeordnung (GewO) hinausgehen.[428] Daneben erlangen im Erlaubnisverfahren u. a. die in den §§ 24 bis 28 ProstSchG (Abschnitt 4) geregelten „Pflichten des Betreibers“[429] (bemerkenswerterweise nutzt das Gesetz in Bezug auf Betreiber*innen durchweg die männliche Form) von Prostitutionsgewerben Bedeutung.[430]

Mit der Einführung eines Erlaubnisverfahrens für Prostitutionsgewerbe wollte der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung tragen, dass es bis dahin zwar eine Vielzahl unterschiedlicher Geschäftsmodelle im Bereich des Prostitutionsgewerbes gab, aber nur wenige und kaum auf diese Gewerbeformen zugeschnittene Anforderungen vorhanden waren.[431] Solche Anforderungen waren nach Auffassung des Gesetzgebers erforderlich. Dazu heißt es in den Gesetzesmaterialien: „Die fehlenden gesetzlichen Maßstäbe für Prostitutionsstätten und andere Erscheinungsformen des Prostitutionsgewerbes sowie das bestehende Defizit an behördlichen Aufsichtsinstrumenten begünstigen insgesamt die Erhaltung intransparenter und kriminogener Strukturen, sie erschweren die Bekämpfung von Menschenhandel und behindern die Implementierung gesundheits-, arbeitsschutz- und sicherheitsbezogener Anforderungen.“[432]

Aus dieser Formulierung lässt sich zunächst ableiten, dass die angestrebte Regulierung des Prostitutionsgewerbes natürlich[433] kein Selbstzweck ist, sondern dahinter das Oberziel Schutz von Prostituierten steht. So werden mit dem Erlaubnisverfahren jedenfalls drei (besagtem Oberziel dienende) Hauptziele verfolgt, nämlich der Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (Hz2), der Schutz der Gesundheit (Hz3) und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen (Hz4).

Um diese Ziele zu erreichen, werden im Erlaubnisverfahren personen- und betriebsbezogene Prüfungen (§§ 14 ff. ProstSchG) durchgeführt:

Hinter der personenbezogenen Prüfung, die vom Gesetz als Zuverlässigkeitsprüfung bezeichnet wird (§ 14 Abs. 1 i. V. m. § 15 ProstSchG), steht der Gedanke, dass die für die Leitung eines Prostitutionsgewerbes eingesetzten Personen in erheblichem Maße Verantwortung für sehr sensible Rechtsgüter tragen. Explizit benennt der Gesetzgeber insoweit die Rechtsgüter der persönlichen Freiheit, der sexuellen Selbstbestimmung, der körperlichen Integrität und der persönlichen Sicherheit von Prostituierten.[434]

---

[428] Rixen, in von Galen (2024), § 2 Rn. 18; Schüchel (2018), 179: „gewerbliches Sonderordnungsrecht“.

[429] So die amtliche Überschrift des Abschnitts 4.

[430] S. auch BT-Drs. 18/8556, 34 f., wo die Pflichten der Betreiber*innen ebenfalls im Kontext des Erlaubnisverfahrens aufgeführt werden.

[431] BT-Drs. 18/8556, 32.

[432] BT-Drs. 18/8556, 32.

[433] Wäre es anders – könnte der Gesetzgeber also keinen Grund benennen, dessentwegen er eine Regulierung des Prostitutionsgewerbes für erforderlich hält –, wären die Regelungen über das Erlaubnisverfahren verfassungswidrig, weil ihnen bereits kein legitimer Zweck zugrunde läge.

[434] BT-Drs. 18/8556, 77. Daneben wird auch die persönliche Sicherheit von Kund*innen benannt.

Dementsprechend verfolgt der Gesetzgeber mit der personenbezogenen Prüfung das Ziel, Personen, die dieser Verantwortung voraussichtlich nicht gerecht werden (etwa, weil sie in der Vergangenheit mit prostitutionsspezifischer Kriminalität aufgefallen sind), von der Leitung eines Prostitutionsgewerbes auszuschließen. Zum Schutz der sexuellen Selbstbestimmung in Form der Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität (Hz2a) will der Gesetzgeber demnach erreichen, dass

- Personen, die ihrer Verantwortung für Prostituierte voraussichtlich nicht gerecht werden (unzuverlässige Personen), von der Leitung eines Prostitutionsgewerbes ausgeschlossen werden (Uz2a2); erreicht werden soll dies durch eine behördliche Zuverlässigkeitsprüfung (Ma4).

Die betriebsbezogenen Prüfungen dienen ebenfalls dem Schutz der sexuellen Selbstbestimmung, und zwar – jedenfalls – in zweierlei Hinsicht:

Erstens sollen Geschäftsmodelle im Bereich der gewerblichen Prostitution unterbunden werden, die mit der Wahrnehmung des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung unvereinbar sind oder der Ausbeutung von Prostituierten Vorschub leisten. Gedacht hat der Gesetzgeber dabei zuvorderst an die oben beschriebenen gefährlichen Erscheinungsformen der Prostitution („(Rape)-Gang-Bang“ und „Flat-Rate-Sex“). Werden im Laufe des Erlaubnisverfahrens Anhaltspunkte für solche Geschäftsmodelle offenbar, ist die Erlaubnis zu versagen (§ 14 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG). Zum Schutz der sexuellen Selbstbestimmung in Form der Verdrängung gefährlicher Erscheinungsformen der Prostitution (Hz2a) will der Gesetzgeber demnach erreichen, dass

- in dieser Hinsicht problematische Geschäftsmodelle im Bereich der Prostitutionsgewerbe unterbunden werden (Uz2b1); erreicht werden soll dies durch betriebsbezogene Prüfungen im Rahmen des Erlaubnisverfahrens (Ma5) und ggf. die Versagung der Erlaubnis (Ma6).

Zweitens: Einen gewichtigen Teil der sexuellen Selbstbestimmung im Bereich der Prostitution bildet, wie oben gezeigt, die Entscheidung über die Eingehung und Ausgestaltung jedes einzelnen prostitutiven Aktes, namentlich also die frei von Weisungen oder sonstigen Einflussnahmen Dritter allein durch die Prostituierten – auf Basis von Verhandlungen mit Kund*innen – zu treffende Entscheidung über das Ob, die Art, das Ausmaß und den Preis der sexuellen Dienstleistung. Um dies auch und gerade im Verhältnis zu Betreiber*innen sicherzustellen, hat der Gesetzgeber in § 26 Abs. 2 ProstSchG festgeschrieben, dass Betreiber*innen eines Prostitutionsgewerbes Prostituierten keine Weisungen oder sonstige Vorgaben zu Ob, Art oder Ausmaß der Erbringung sexueller Dienstleistungen machen dürfen. Ergeben sich im Laufe der betriebsbezogenen Prüfungen im Erlaubnisverfahren Anhaltspunkte dafür, dass die*der Antragsteller*in hiergegen verstößt oder verstoßen wird, ist die Erlaubnis zu versagen (§ 14 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG). Zur Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung (Hz1) sollen demnach

- Weisungen und sonstige Vorgaben von Betreiber*innen zu Ob, Art oder Ausmaß der sexuellen Dienstleistungen unterbunden werden (Uz1.4); erreicht werden soll dies durch betriebsbezogene Prüfungen im Rahmen des Erlaubnisverfahrens (Ma5) und ggf. die Versagung der Erlaubnis (Ma6).

Des Weiteren dient das Erlaubnisverfahren der Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten (Hz4), die in Prostitutionsgewerben tätig sind. Der Gesetzgeber hat diesbezüglich bestimmte Mindestanforderungen für Prostitutionsstätten, Prostitutionsfahrzeuge und Prostitutionsveranstaltungen festgelegt (§§ 18 bis 19 ProstSchG). Im Rahmen der betriebsbezogenen Prüfungen im Erlaubnisverfahren ist festzustellen, ob diese Mindestanforderungen erfüllt sind. Ist das nicht der Fall, ist die Erlaubnis für den Betrieb des Prostitutionsgewerbes unter bestimmten Voraussetzungen zu versagen. Zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten, die in Prostitutionsgewerben tätig sind, soll demnach

- die Umsetzung bestimmter Mindestanforderungen in Prostitutionsgewerben sichergestellt werden (Uz4.1); erreicht werden soll dies durch betriebsbezogene Prüfungen im Rahmen des Erlaubnisverfahrens (Ma5) und ggf. die Versagung der Erlaubnis (Ma6).

Schließlich enthalten die Regelungen über die Betreiber*innenpflichten eine Norm, die auf den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung in Form der Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität (Hz2a) zielt: Nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 und 3 ProstSchG dürfen Betreiber*innen Personen nicht als Prostituierte in ihrem Prostitutionsgewerbe tätig werden lassen, sofern für sie erkennbar ist, dass es sich um Betroffene von prostitutionsspezifischer Kriminalität handelt. Zum Schutz der sexuellen Selbstbestimmung in Form der Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität soll demnach

- die Beschäftigung erkennbar von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffener Prostituierter in Prostitutionsgewerben unterbunden werden (Uz2a3); erreicht werden soll dies durch eine entsprechende Pflicht für Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben (Ma7).

5. Säule IV: Überwachungsverfahren

Die vierte Säule des ProstSchG bilden die im fünften Abschnitt des ProstSchG enthaltenen Regelungen zur Überwachung (§§ 29–31 ProstSchG). Um allfällige Verstöße gegen Vorgaben des ProstSchG (von Prostitutionsgewerbetreibenden, Prostituierten und Kund*innen) sanktionieren zu können, sieht der im sechsten Abschnitt verortete § 33 ProstSchG zudem mehrere ordnungswidrigkeitenrechtliche Bußgeldvorschriften vor.

Unmittelbar verfolgt der Gesetzgeber mit den Regelungen über die Überwachung und den Bußgeldvorschriften das Ziel, die ordnungsrechtlichen Instrumente zur Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution und der Prostitutionsgewerbe zu verbessern.[435] Auch[436] hier sind die Regelungen aber „kein Zweck an sich selbst". Denn dahinter steht ein weiterer, die Regelungen tragender Gedanke, der sich aus allgemeinen normtheoretischen Überlegungen ableiten lässt: Durch die Schaffung von Überwachungsmöglichkeiten, die Androhung von Sanktionen im Gesetz und ggf. den Vollzug von Sanktionen soll sichergestellt werden, dass Personen den Pflichten nachkommen, die ihnen durch rechtliche Regelungen auferlegt werden. Kontroll- und Sanktionsnormen haben mithin eine unterstützende und bekräftigende Funktion. Am Beispiel des ProstSchG lässt sich dies etwa wie folgt veranschaulichen: § 25 Abs. 1 Nr. 2 und 3 ProstSchG verbietet, wie soeben gezeigt, Betreiber*innen eines Prostitutionsgewerbes, Personen bei sich tätig werden zu lassen, die von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffen sind. Um sicherzustellen, dass Betreiber*innen sich an dieses Verbot halten, schafft der Gesetzgeber zum einen Überwachungsbefugnisse, die es Behörden ermöglichen, in Prostitutionsgewerben zu kontrollieren. Zum anderen droht er von vornherein für den Fall der Zuwiderhandlung durch Gesetz Sanktionen in der Annahme an, dass die Betreiber*innen (auch) hierdurch motiviert werden, nicht gegen das Verbot zu verstoßen.

Die Normen des Überwachungsverfahrens und die Bußgeldvorschriften haben mithin auch eine flankierende Funktion. Sie sollen unterstützend und bekräftigend gewährleisten, dass die Verhaltensmaßgaben des ProstSchG (Beispiel: „Beschäftige keine erkennbar von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffenen Personen als Prostituierte.") eingehalten werden. Eigenständige Unterziele verfolgen sie nicht.

Säule 5, die die Regelungen über den Datenschutz enthält, wird hier aus den oben (s. dazu 1.) benannten Gründen nicht weiter behandelt.

III. Zusammenfassung

Nach der Vereinbarung mit der Auftraggeberin ist für diese Evaluation eine rGF durchzuführen. Die dabei anzulegenden Kriterien lauten Akzeptanz, Praktikabilität, Zielerreichungsgrad und nicht intendierte Nebenfolgen.

Unter dem Kriterium Akzeptanz ist im Rahmen einer rGF zu prüfen, inwieweit die Gesetzesadressat*innen die rechtlichen Maßgaben befolgen bzw. befolgen können. Unter Praktikabilität ist danach zu

[435] BT-Drs. 18/8556, 33.

[436] S. bereits zuvor zu den Regelungen über das Erlaubnisverfahren.

fragen, inwieweit die gesetzlichen Regelungen in der Vollzugspraxis umgesetzt werden können. Der Zielerreichungsgrad meint das Ausmaß bzw. den Umfang, in dem ein vom Gesetzgeber verfolgtes Ziel erreicht worden ist. Der Begriff nicht intendierte Nebenfolgen umfasst vom Gesetzgeber nicht vorhergesehene Effekte/Folgewirkungen der getroffenen Regelungen, die das gesetzliche Vorhaben selbst oder außerhalb des Vorhabens vorliegende Sachverhalte positiv oder negativ beeinflussen.

Im Rahmen dieser Untersuchung bildet der Zielerreichungsgrad das zentrale Evaluationskriterium. Um hierüber Aussagen treffen zu können, müssen die Ziele, die der Gesetzgeber mit dem ProstSchG verfolgt, und die gesetzlichen Maßnahmen im Rahmen eines Wirkungsmodells verbunden werden.

Bei den Zielen sind drei Ebenen zu unterscheiden: Das ProstSchG enthält Oberziele, Hauptziele und Unterziele; zudem gibt es zwei Nebenziele, die neben die Oberziele treten. Wichtig ist diesbezüglich, dass die Ziele auf der nachgelagerten Ebene jeweils die Ziele auf der vorgelagerten Ebene konkretisieren.

Als Oberziele des Gesetzes wurden der Schutz von Prostituierten (Oz1) und der Schutz der Allgemeinheit (Oz2) identifiziert. Angesichts einer notwendigen Begrenzung des Untersuchungsgegenstands wird letztgenanntem Oberziel in dieser Evaluation kaum Aufmerksamkeit geschenkt.

Was der Gesetzgeber sich unter dem angestrebten Schutz von Prostituierten (Oz1) vorstellt, wird durch die mit diesem Oberziel verbundenen Hauptziele des ProstSchG konkretisiert. Das sind:

- Hz1: Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung
- Hz2: Schutz der sexuellen Selbstbestimmung, dieses Hauptziel lässt sich unterteilen in
    - Hz2a: Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität
    - Hz2b: Verdrängung gefährlicher Erscheinungsformen der Prostitution
- Hz3: Schutz der Gesundheit von Prostituierten
- Hz4: Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten in Prostitutionsgewerben
- Hz5: Verbesserung der ordnungsrechtlichen Instrumente zur Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution und der Prostitutionsgewerbetreibenden

Überdies werden mit dem ProstSchG mindestens zwei Nebenziele verfolgt, die im Rahmen der Evaluation an verschiedenen Stellen in den Blick geraten. Hierbei handelt es sich um

- Nz1: Schutz des ungeborenen Lebens
- Nz2: Erleichterung der Besteuerung der Tätigkeit von Prostituierten

Im Rahmen einer Analyse der gesetzlichen Regelungen des ProstSchG und der Gesetzesbegründung konnten den vorstehenden Hauptzielen zahlreiche Unterziele zugeordnet werden. Zugleich wurde festgestellt, mit welchen gesetzlichen Maßnahmen die Unterziele jeweils verbunden sind. Die Unterziele konkretisieren im Einzelnen, was der Gesetzgeber sich unter den Hauptzielen vorgestellt hat. Allerdings können bei weitem nicht alle Unterziele des ProstSchG in dieser Evaluation behandelt werden; angesichts des Umfangs des Gesetzes muss eine Konzentration auf Kernunterziele erfolgen. Hierbei handelt es sich um folgende:

Zur Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung (Hz1) gehören folgende Unterziele:

- Vermittlung von Kenntnissen über die eigenen Rechte und Pflichten von Prostituierten (Uz1.1); dies soll erreicht werden durch ein Informations- und Beratungsgespräch (Ma1) im Rahmen des Anmeldeverfahrens;
- Vermittlung von Kenntnissen über die in Deutschland bestehenden Möglichkeiten, Beratung und Unterstützung in schwierigen Lebenslagen zu erhalten (Uz1.2); dies soll geschehen im Wege eines Informations- und Beratungsgespräch (Ma1) im Rahmen des Anmeldeverfahrens;

- Schaffung der Voraussetzungen zur Erteilung einer informierten Einwilligung in die Prostitutionstätigkeit (Uz1.3); dies soll erreicht werden durch ein Informations- und Beratungsgespräch (Ma1) im Rahmen des Anmeldeverfahrens.
- Unterbindung von Weisungen und sonstigen Vorgaben von Betreiber*innen gegenüber Prostituierten zu Ob, Art oder Ausmaß der sexuellen Dienstleistungen (Uz1.4); dies soll erreicht werden durch betriebsbezogene Prüfungen (Ma5) im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens für Prostitutionsgewerbe und ggf. die Versagung der Erlaubnis (Ma6).

Unter den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (Hz2) im Wege der Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität (Hz2a) lassen sich folgende Unterziele fassen:

- Vermeidung der Opferwerdung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität (Uz2a1); erreicht werden soll dies durch die Eröffnung eines Möglichkeitsraumes zur Offenbarung einer Zwangs- oder Notlage in einer gesundheitlichen Beratung (Ma2) im Rahmen des Anmeldeverfahrens;
- Vermeidung der Opferwerdung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität (Uz2a1); erreicht werden soll dies durch die Identifizierung von Betroffenen im Rahmen eines Informations- und Beratungsgesprächs (Ma1), die anschließende Versagung der Anmeldebescheinigung und das Ergreifen von Schutzmaßnahmen;
- Ausschluss von Personen, die ihrer Verantwortung für die Rechtsgüter von Prostituierten voraussichtlich nicht gerecht werden (unzuverlässige Personen), von der Leitung eines Prostitutionsgewerbes (Uz2a2); erreicht werden soll dies durch eine behördliche Zuverlässigkeitsprüfung (Ma4);
- Unterbindung der Prostitutionstätigkeit bei erkennbar von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffenen Personen in Prostitutionsgewerben (Uz2a3); erreicht werden soll dies durch die Schaffung einer entsprechenden Pflicht für Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben (Ma7).

Zum Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (Hz2) im Wege der Verdrängung gefährlicher Erscheinungsformen der Prostitution (Hz2b) gehört folgendes Unterziel:

- Unterbindung von in dieser Hinsicht problematischen Geschäftsmodellen im Bereich der Prostitutionsgewerbe (Uz2b1); erreicht werden soll dies durch betriebsbezogene Prüfungen (Ma5) im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens und ggf. durch Versagung der Erlaubnis (Ma6).

Dem Schutz der Gesundheit von Prostituierten (Hz3) lassen sich folgende Unterziele subsumieren:

- Vermittlung grundlegender Kenntnisse über gesundheitliche Risiken der Prostitutionsausübung und über Präventionsmaßnahmen (Uz3.1); erreicht werden soll dies durch eine gesundheitliche Beratung (Ma2) im Rahmen des Anmeldeverfahrens;
- Vermittlung von Grundinformationen über die Absicherung im Krankheitsfall (Uz3.2); erreicht werden soll dies durch ein Informations- und Beratungsgespräch (Ma1) im Rahmen des Anmeldeverfahrens;
- vermehrte Nutzung von Kondomen bei Geschlechtsverkehr im Rahmen sexueller Dienstleistungen (Uz3.3); erreicht werden soll dies durch eine gesetzliche Kondompflicht (Ma3);
- argumentative Stärkung von Prostituierten, um gegenüber Betreiber*innen und Kund*innen auf die Nutzung von Kondomen bestehen zu können (Uz3.4); erreicht werden soll dies durch eine gesetzliche Kondompflicht (Ma3).

Zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten (Hz4) in Prostitutionsgewerben gehört folgendes Unterziel:

- Sicherstellung der Einhaltung bestimmter Mindestanforderungen an Arbeitsbedingungen in Prostitutionsgewerben (Uz4.1); erreicht werden soll dies durch betriebsbezogene Prüfungen (Ma5) im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens für Prostitutionsgewerbe und ggf. durch Versagung der Erlaubnis (Ma6).

Bezüglich des Hz5 – Verbesserung der ordnungsrechtlichen Instrumente zur Kontrolle und Überwachung der Prostitution – lassen sich keine Unterziele identifizieren, wie stets dienen auch die hier festgelegten Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen aber dazu, bestimmte Verhaltensnormen zu flankieren.

Im Wege einer graphischen Darstellung von Ober-, Haupt- und Unterzielen sowie zugehörigen Maßnahmen ergibt sich damit nachstehendes Wirkungsmodell. Darin sind die Nebenziele aus Gründen begrenzten Platzes *nicht* aufgeführt.

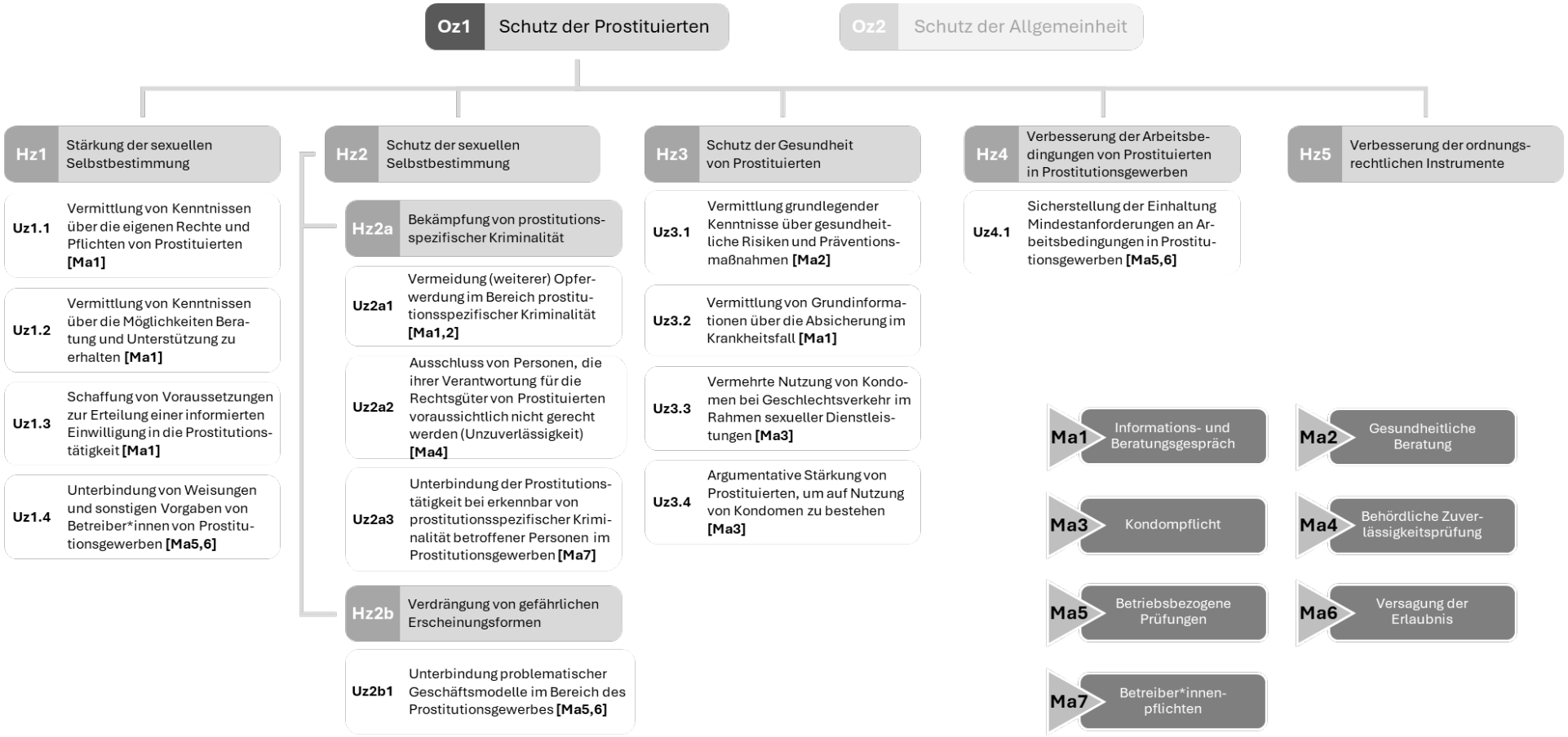


Abbildung 1: Wirkmodell des ProstSchG: graphische Darstellung zu theoretischen Zusammenhängen von Oberzielen (OZ), Hauptzielen (HZ), Unterzielen (Uz) und Maßnahmen (Ma)

Kapitel 2 Methodik

A. Einführung

Das methodische Vorgehen lässt sich in fünf Module (M) unterteilen (s. Abbildung 2). Die Module gliederten sich in einzelne Arbeitspakete (AP). Die AP profitierten inhaltlich voneinander, da das Forschungskonzept einem modular gestuften „Mixed-Methods-Ansatz“ folgte: Erkenntnisse aus einzelnen qualitativen Erhebungen flossen nicht nur in die Konzeption der quantitativen Erhebungsinstrumente ein. Die qualitativen Studien dienten darüber hinaus der unterstützenden Einordnung der erzielten Erkenntnisse. Dieses Design ermöglichte es, das Forschungsfeld gut zu erfassen.

Die AP lieferten demnach teils die theoretische Grundlage und teils die empirischen Befunde. Die Modulstruktur ist wie folgt:

- **M1:** systematische Sichtung von Literatur, Rspr. und ausgewählten Medien (AP1: Auswertung der Rspr., AP2: Auswertung Forschungsliteratur, AP3: Auswertung Medienberichterstattung);
- **M2:** Auswertung und Analyse der Bundesstatistik zum ProstSchG (AP4: Auswertung und Analyse Bundesstatistik zum ProstSchG);
- **M3:** Erhebung, Auswertung und Analyse grundlegender Daten zu Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen des ProstSchG (AP5: Expert*inneninterviews, AP6: Fokusgruppen/Gruppendiskussionen, AP7: systematische Erhebung behördlicher Umsetzungspraxen, AP8: quantitative Online-Befragung zur Erhebung der behördlichen Umsetzungspraxen, AP9: quantitative Online-Befragung von Prostituierten, AP10.1: quantitative Online-Befragung von Kund*innen, AP10.2: quantitative Online-Befragung von Prostitutionsgewerbetreibenden), für AP 10.2 stellte der Auftraggeber nach Auftragserteilung weitere Mittel zur Verfügung;
- **M4:** Rechtsdogmatische Analysen zu Wechselwirkungen und Überschneidungen des ProstSchG mit Vorschriften des Strafrechts einerseits (AP11) und des Bau- und Gaststättenrechts andererseits, darüber hinaus wurde ein Rechtsgutachten zum Thema Prostitution und Freiwilligkeit erstellt; hierfür stellte der Auftraggeber nach Auftragserteilung weitere Mittel zur Verfügung (AP12);
- **M5:** Zusammenführung aller gewonnenen Erkenntnisse aus den verschiedenen Arbeitspaketen (AP1–12) vor dem Hintergrund der Evaluationskriterien Zielerreichungsgrad (AP13), Praktikabilität (AP14) und nicht intendierte Nebenfolgen (AP15), überdies: AP16: Validierung der gewonnenen Erkenntnisse und AP 17: Überführung der gewonnenen Erkenntnisse in einen Abschlussbericht.

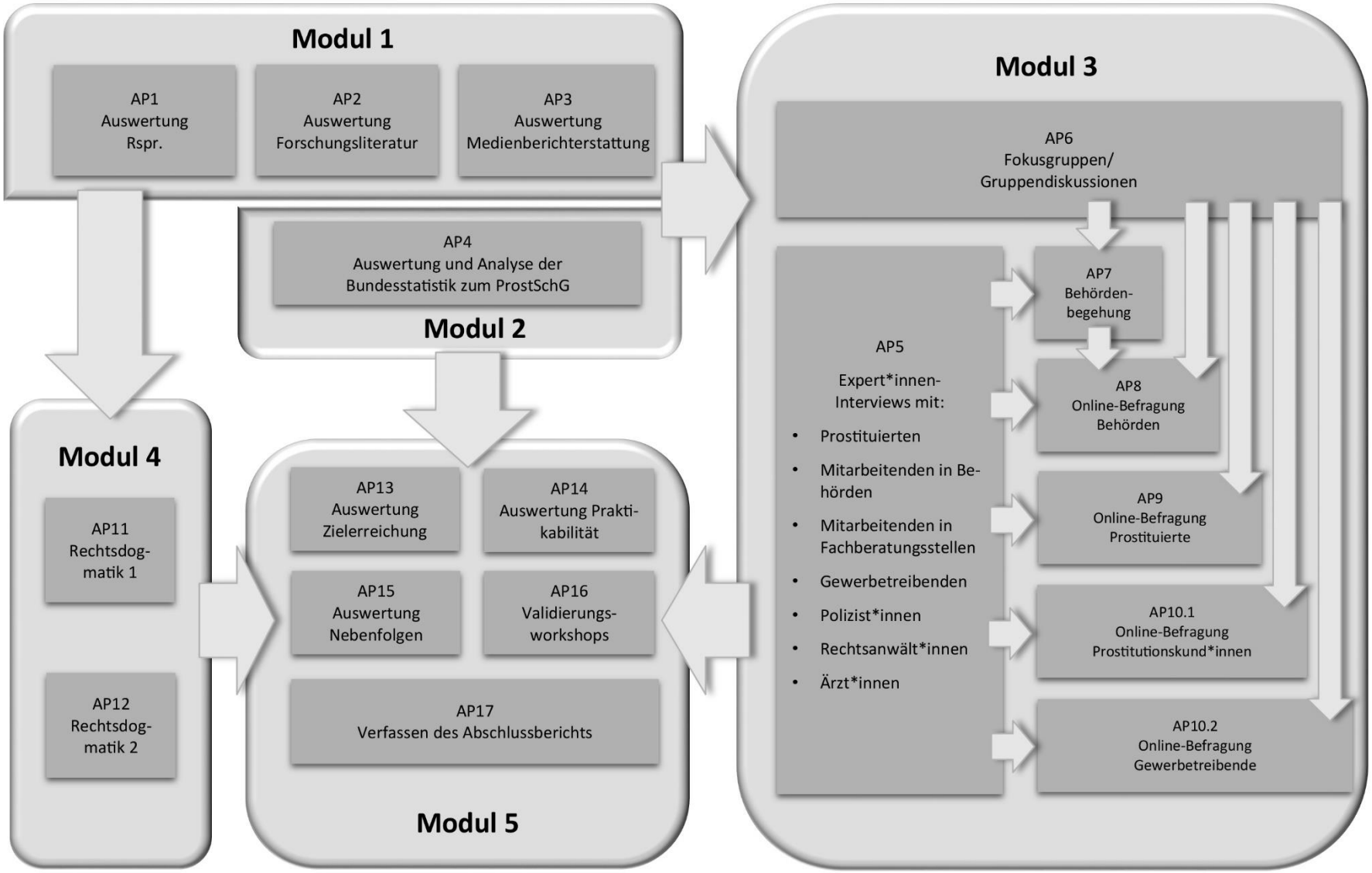


Abbildung 2: Forschungsdesign der Evaluation des ProstSchG; graphische Darstellung der Modularisierung und Arbeitspakete

B. Beschreibung der einzelnen Module und Arbeitspakete

I. M1 – systematische Sichtung von Literatur, Rspr. und ausgewählten Medien

In M 1 lag der Fokus auf der Auswertung der bisher ergangenen Rspr. zum ProstSchG, auf der Auswertung sozialwissenschaftlicher Studien zum ProstSchG sowie auf einer Analyse der Medienberichterstattung mit konkretem Bezug zu diesem Gesetz. Sowohl die seit Inkrafttreten des ProstSchG ergangene Rspr. (AP1) als auch die vorliegenden Erkenntnisse aus sozialwissenschaftlichen Untersuchungen (AP2) wurden systematisch gesichtet und analysiert. Um Rspr. und Literatur so umfassend wie möglich aufzuarbeiten, sind einschlägige Rechtsprechungs- und Literaturdatenbanken ausgewertet worden. Die Ergebnisse aus der Rechtsprechungsanalyse wurden in den Erläuterungen zum rechtlichen Rahmen des ProstSchG (Teil 5, Kapitel 1) verwertet; die Ergebnisse zur Analyse des Forschungsstands finden sich in Teil 2.

Die öffentliche Berichterstattung zum ProstSchG wurde anhand einer manuellen quantitativen Medieninhaltsanalyse untersucht. Dies geschah primär mit Blick auf geführte Diskurse zum ProstSchG durch systematische Auswertung der Berichterstattung regionaler sowie überregionaler Tages- und Wochenzeitungen. Einzelheiten hierzu werden in Teil 4, Kapitel 1 aufbereitet.

II. M2 – Auswertung und Analyse der Bundesstatistik zum ProstSchG

In M2 erfolgte eine Analyse der Daten aus der Bundesstatistik zum ProstSchG aus den Jahren 2017 bis 2023 (AP4). Die Daten für das Jahr 2024 konnten angesichts des Abgabetermins für diesen Abschlussbericht nicht berücksichtigt werden. Über Einzelheiten des Vorgehens informiert der Abschnitt über die Bundesstatistik (Teil 4, Kapitel 2).

III. M3 – Erhebung, Auswertung und Analyse grundlegender Daten zu Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen des ProstSchG

1. Überblick

M 3 beinhaltet das zentrale Modul der Evaluation. Es gliedert sich in insgesamt sieben Arbeitspakete (AP5–10.2), die die verschiedenen qualitativen und quantitativen Erhebungen, Auswertungen und Analysen der Daten umfassen.

Durchgeführt wurden zunächst qualitative Studien, und zwar Expert*inneninterviews, Fokusgruppen und Gruppendiskussionen sowie teilnehmende Beobachtungen im Rahmen von Behördenbegehungen. Anschließend erfolgten vier quantitative Befragungen von verschiedenen Gruppen, die mit dem ProstSchG – als Gesetzesanwender*innen (Behördenmitarbeitende) oder Gesetzesadressat*innen (Prostituierte, Prostitutionsgewerbetreibende, Kund*innen) – in Kontakt kommen.

Für die Realisierung des Vorhabens war das Projektteam auf die Kooperation und Unterstützung zahlreicher Multiplikator*innen angewiesen. Um größtmögliche Transparenz und Akzeptanz zu schaffen, stellte das Projektteam das Forschungsvorhaben nach Rücksprache mit dem Auftraggeber in unterschiedlichen Formaten (analog, hybrid und digital) bei diversen Akteur*innen im Feld der Prostitution vor. Auf diese Weise wurde intensiv für die Untersuchung geworben, und es konnten zahlreiche Teilnehmer*innen und Multiplikator*innen für die anstehenden Feldphasen gewonnen werden.

2. Vorträge und Projektvorstellungen – Grundakquise

Mit den Projektvorstellungen begann das Team im September des Jahres 2022 im Deutschen Bundestag bei den Berichterstatter*innen der zu diesem Zeitpunkt regierenden Fraktionen. Ebenfalls im September des Jahres 2022 erfolgte die Präsentation des Projektes beim Bund-Länder-Ausschuss Prostituiertenschutzgesetz. Im März 2023 nahm das Forschungsteam eine Projektvorstellung bei der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Menschenhandel vor. Ebenfalls im März 2023 wurden die Inhalte des Forschungsvorhabens Mitarbeitenden von Gesundheitsberatungen aus dem Bundesland NRW in Essen zur Kenntnis gebracht.

Weitere Projektvorstellungen fanden für Mitarbeitende der Stadt Dortmund im April 2023, im Rahmen einer Fortbildung der Gesundheits- und Ordnungsämter in Leipzig (Juni 2023), bei einer Veranstaltung des nordrhein-westfälischen Ministeriums für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration in Düsseldorf (August 2023), bei der nordrhein-westfälischen Landesarbeitsgemeinschaft AIDS in Krefeld (August 2023) sowie bei Tagungen des brandenburgischen Ministeriums für Soziales in Brandenburg an der Havel (Oktober 2023) und des LKA Niedersachsen in Hannover (November 2023) statt. Neben diesen Projektvorstellungen organisierte das Forscher*innenteam eine digitale Veranstaltung, die sich an alle mit dem ProstSchG befassten Behördenmitarbeitenden richtete. Sie erfolgte Mitte Juni 2023, dauerte ca. 1,5 Stunden und erreichte mindestens 414 Endgeräte.

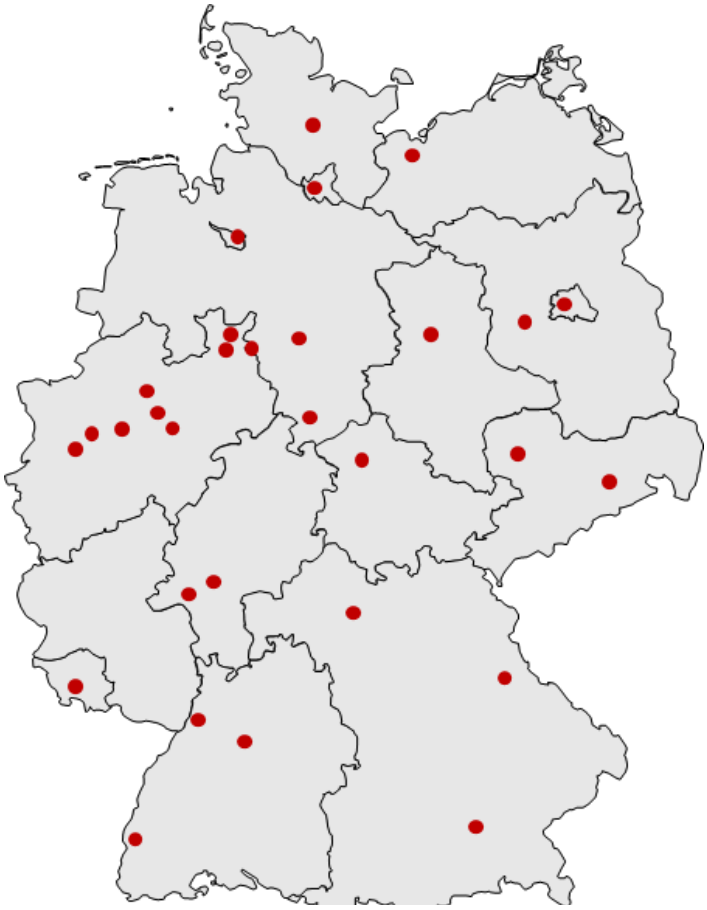


Abbildung 3: Graphische Darstellung zur ungefähren Verortung der Projektaktivitäten im Bundesgebiet

In Absprache mit dem Auftraggeber nahmen die Projektmitarbeitenden ebenfalls an Runden Tischen verschiedener Städte und Ministerien teil, namentlich am „Runden Tisch Prostitution“ in der Sozialbehörde der Hansestadt Hamburg im Dezember 2022, am Runden Tisch „Sexarbeit und Gesundheit“ in Herford im August 2023 und am Runden Tisch „Prostitution in Südwestfalen“ in Soest (September 2023). Zuletzt erfolgte auch eine Vorstellung des Projekts beim Sozialministerium Baden-Württemberg in Stuttgart im Dezember 2023.

Um weiter für Akzeptanz im Feld zu werben, stellten die Mitarbeitenden des KFN die Evaluation unterschiedlichen Akteur*innen aus dem Bereich der Interessenvertretungen und Selbstvertretungsorganisationen vor. Eine Projektvorstellung erfolgte im März 2023 bei der Sitzung von Mitgliedern des Bündnisses der Fachberatungsstellen für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter e.V. (bufaS) in Göttingen und bei einem digitalen Fachaustausch „Die Anmeldepflicht nach dem Prostituiertenschutzgesetz (§§ 3–9 ProstSchG)“ der Diakonie Deutschland (März 2023). Im April 2023 wurde die „Initiative Recht und Schutz für Sexarbeitende“ über die Inhalte des Projekts informiert, ebenso der Bundesverband Nordisches Modell e.V. (damals noch Bündnis Nordisches Modell). Im Mai 2023 wurden Mitglieder des Bundesverbands Sexuelle Dienstleistungen e.V. (BSD) und Mitglieder des KOK über das Projekt informiert. Soweit vorstehend keine Ortsangaben gemacht wurden, fanden die Termine online statt.

Im Juni 2023 trug man im Rahmen der AG Menschenhandel der Deutschen Bischofskonferenz in Köln zur Evaluationsstudie vor, ebenso im Juli 2023 bei der Tagung „The Challenge of Gender" des ICAS:MP (M.S. Merian – R. Tagore International Centre of Advanced Studies). In der zweiten Hälfte des Augusts 2023 präsentierte man die Studie einigen Mitgliedern aus dem Vorstand des Tantramassage-Verbands e.V. in Hannover und im November 2023 auf der Tagung der Gesellschaft zur Förderung der Sexuellen Gesundheit in Bad Salzuflen. Ende November 2023 wurde das Projekt Mitgliedern des Vorstandes der European Association of Sexological Bodyworkers online zur Kenntnis gebracht, im Dezember 2023 weiteren Mitgliedern des BSD (ebenfalls online). Im Jahr 2024 fanden Projektvorstellungen bei einer Tagung des Unternehmerverbandes Erotikgewerbe Deutschland e.V. in Frankfurt a. M. sowie bei einem privat organisierten Treffen von Gewerbetreibenden in Mannheim statt.

3. Zu den einzelnen APs in M3

a. AP5: qualitative Expert*inneninterviews

AP5 bezog Befragte aus unterschiedlichen Gruppen ein und zielte im Wege qualitativer Expert*innen-interviews darauf ab, von ihnen detaillierte Erfahrungsberichte zu erlangen, um Inhalte für darauffolgende APs zu generieren. Die Interviews wurden im Zeitraum Februar 2023 bis Januar 2024 durchgeführt. Alle akustisch aufgezeichneten Interviews wurden mit dem Programmen *f4* und *MAXQDA* vollständig transkribiert, pseudonymisiert und anschließend mit den Methoden der strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) ausgewertet.[437] Die ausgewählten Zitate wurden für eine bessere Lesbarkeit sprachlich geglättet, d. h. durch Weglassung von Fülllauten sowie Ausschreibung umgangssprachlich oder dialektal abgekürzter Formen an das Schriftdeutsch angenähert. Dabei wurde stets genau darauf geachtet, dass Sinn und Gehalt der Aussagen in keiner Weise verändert wurden.

aa. Befragungssample und Befragungsinhalte

In dem Antrag, mit dem das KFN sich für die Durchführung dieser Evaluation beworben hatte, war für alle Gruppen von Interviewpartner*innen eine Anzahl geplanter Interviews angegeben worden. Insgesamt sollten hiernach 37 Interviews geführt werden. Im Laufe des Projektes zeigte sich indes, dass dies bei manchen der zu befragenden Personengruppen nicht ausreichte, um die sog. Sättigung des Feldes zu erreichen. Tatsächlich wurden daher insgesamt 55 Interviews geführt. Mit Prostituierten fanden 17 (statt geplanter zehn) Interviews statt (dazu nachfolgend (1)). Die Anzahl der interviewten Mitarbeitenden aus Behörden, die mit dem ProstSchG befasst sind, erhöhte sich von zehn auf zwölf (2). Mit Gewebetreibenden erfolgten sechs (statt fünf) Interviews (3). Plangemäß erfolgten fünf Gespräche mit Mitarbeitenden von Fachberatungsstellen (4). Aus der Gruppe der Rechtsanwält*innen wurden, ebenfalls wie geplant, drei Personen befragt (5). Mit Polizeibeamt*innen sollten zunächst fünf Interviews geführt werden, tatsächlich wurden es neun (6). Zudem stellte sich heraus, dass zum Erhalt eines möglichst weitgehenden Einblicks in das Feld noch die ärztliche Perspektive ergänzt werden musste. Daher wurden zusätzlich drei Fachärzt*innen für Interviews rekrutiert (7).

Behörden, Fachberatungsstellen, Interessenvertretungen, (Berufs-)Verbände und weitere im Bereich der Prostitution aktive Organisationen und Akteur*innen dienten bei der Gewinnung von Interviewpartner*innen in der Gruppe der Prostituierten als Multiplikator*innen und erleichterten den Zugang zur jeweils anvisierten Befragungsgruppe.

Nachfolgend werden die einzelnen Befragtengruppen und die in Interviews erörterten Inhalte beschrieben; eine übersichtliche Zusammenstellung findet sich auch in Tabelle 1. Ihr ist auch zu entnehmen, dass an den Interviews zum Teil mehr Personen als nur eine teilnahmen, die Zahl der interviewten Personen ist daher höher als die Zahl der geführten Interviews.

[437] Schreier (2014), 7–16.

(1) Interviews mit Prostituierten

Das Sample sollte die Vielfalt der Zielgruppe möglichst gut abbilden. Daher wurden Prostituierte aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen (s. Tabelle 1) einbezogen, zudem wurde auf Geschlechtervielfalt (weiblich, männlich, trans*) geachtet. Darüber hinaus wurde zwischen Personen unterschieden, die schon vor Inkrafttreten des ProstSchG im Jahr 2017 in der Prostitution tätig waren und es aktuell noch sind, und Personen, die erst nach Inkrafttreten die Tätigkeit in der Prostitution aufgenommen haben, sowie Personen, die bereits mit der Prostitution aufgehört hatten.

Die leitfadengestützten Interviews mit Prostituierten orientierten sich inhaltlich an individuellen Erfahrungen der Interviewpartner*innen mit dem ProstSchG sowie an wahrgenommenen Schwierigkeiten und Herausforderungen, die im Kontext dieses Gesetzes aufgetreten sind.

Die Fragen adressierten zunächst bspw. Dauer und Bereich der Prostitutionstätigkeit. Inhalte zum Gesetz wurden hiernach thematisiert. Waren Teilnehmer*innen bereits vor der Einführung des Gesetzes der Prostitution nachgegangen, war besonders von Interesse, was noch aus der Zeit erinnert wurde, als das Gesetz eingeführt wurde, was sich seither ggf. verändert hat und worauf man seither besonders achtet. Teilnehmer*innen, die erst nach Inkrafttreten des Gesetzes die Prostitutionstätigkeit aufgenommen hatten, wurden danach gefragt, welche Bedeutung das Gesetz für sie hat und welche Erfahrungen sie damit gemacht haben. Beide Gruppen wurden überdies darum gebeten, Vor- und Nachteile, die sich durch das Gesetz für sie ergeben haben, zu benennen.

Die Aspekte Unsicherheitsgefühl bei Ausübung der Prostitution, individuelle Schutzmaßnahmen und Haltung gegenüber Behörden wurden ebenfalls mit den interviewten Prostituierten besprochen. Strategien zur Problembewältigung und Wünsche/Vorstellungen für die Zukunft der eigenen Tätigkeit als Prostituierte*r kamen anschließend zur Sprache. Auch die Themen Datenschutz und Kontakt mit Betreiber*innen wurden erörtert. Zum Abschluss wurde den teilnehmenden Prostituierten (wie auch den Teilnehmer*innen aus allen anderen Gruppen) Gelegenheit gegeben, dem Projektteam Anregungen für die Evaluation mitzugeben sowie Themenfelder anzusprechen, die ihrer Meinung nach in dem geführten Interview nicht oder nicht ausreichend zur Sprache gekommen waren.

(2) Interviews mit Mitarbeiter*innen von ProstSchG-Behörden

Hier wurde darauf geachtet, dass aus allen maßgeblichen Bereichen (Anmeldeverfahren/Informations- und Beratungsgespräch, gesundheitliche Beratung, Erlaubnisverfahren, Überwachung) Mitarbeiter*innen einbezogen wurden. Bei der Auswahl des Befragungssamples wurde zudem dem Prinzip der Kontrastierung gefolgt, weshalb sowohl bevölkerungsreiche Städte als auch kleinere ländlichere Kommunen aus verschiedenen Bereichen des Bundesgebiets einbezogen wurden. Darüber hinaus wurden Mitarbeiter*innen unterschiedlicher behördlicher Hierarchieebenen (Aufsichts-, Mittel und Unterbehörden) entsprechend ihrer Zuständigkeit interviewt. Die Interviewteilnehmer*innen wurden über ihre Dienststellen erreicht. Die Auswahl der zu befragenden Behörden orientierte sich an den in AP7 (Teil 5, Kapitel 1) dokumentierten Modellstädten. Inhaltlich ging es vor allem um die Erfahrungen, die die Mitarbeiter*innen in ihrem Zuständigkeitsbereich mit dem ProstSchG gemacht hatten. Des Weiteren wurde eruiert, wie die Zusammenarbeit mit den Prostituierten und mit den Gewerbetreibenden aus der Perspektive der Behörde wahrgenommen wird.

(3) Interviews mit Prostitutionsgewerbetreibenden

Die Zusammenstellung des Samples der Gewerbetreibenden orientierte sich insbesondere an den verschiedenen Gewerbeformen. Geplant war, Interviewpartner*innen zu allen Formen von Prostitutionsgewerben (Prostitutionsstätten, dort kleinere und größere Stätten, Prostitutionsfahrzeuge, Prostitutionsveranstaltungen und Prostitutionsvermittlungen) zu erreichen. Betreiber*innen von Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsveranstaltungen, die zu einem Interview bereit waren, wurden allerdings nicht gefunden.

Leitfadengestützt wurden in den Interviews u. a. die Bekanntheit und die Verständlichkeit des ProstSchG erfragt. Auch die Maßnahmen zur Einhaltung der Kondompflicht und deren Handhabung im Arbeitsalltag der Gewerbetreibenden waren Themen der Interviews. Der Schwerpunkt der Interviews mit Prostitutionsgewerbetreibenden lag jedoch auf Fragen der Einholung der Erlaubnis für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes. Hierbei war von besonderem Interesse, wie Gewerbetreibende die Wirkung der verschiedenen Maßnahmen (u. a. personen- und betriebsbezogene Prüfungen, Vorlage eines Betriebskonzeptes) einschätzen. Ferner geriet u. a. in den Fokus, welche Schwierigkeiten und Probleme in der Umsetzung bestehen und wie Überwachungsmaßnahmen erlebt werden.

(4) Interviews mit Mitarbeitenden von Fachberatungsstellen

Bei der Zusammensetzung des Samples wurde auf die Vielfalt der strukturellen Einbindungen, Arbeitsweisen und Zielgruppen der Fachberatungsstellen geachtet. Einbezogen wurden sowohl Fachberatungsstellen für Prostituierte als auch Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel. In der Sache wurde etwa danach gefragt, welche Erfahrungen die verschiedenen Akteur*innen in den Beratungsstellen seit der Einführung des ProstSchG gesammelt haben. Der thematische Schwerpunkt dieser Interviews lag auf der wahrgenommenen Wirkung des ProstSchG und auf möglichen Veränderungen im Feld der Prostitution seit Einführung des ProstSchG.

(5) Interviews mit Polizeibeamt*innen

Das Sample der Polizeibeamt*innen setzte sich im Wesentlichen aus Beamt*innen zusammen, die speziell für sog. Milieukriminalität und -kontrolle zuständig sind. Dabei wurden Mitarbeiter*innen der Landespolizei und der Landeskriminalämter (LKA) sowie des Bundeskriminalamtes (BKA) erreicht. In örtlicher Hinsicht orientierte sich die Auswahl an den in AP7 ausgewählten Modellstädten (Teil 5, Kapitel 1). Der Schwerpunkt der Interviews lag auf Fragen zur Kontrollpraxis vor und nach der Einführung des ProstSchG; außerdem wurden Einschätzungen zur Entwicklung der Kriminalität im Bereich der Prostitution erbeten. Darüber hinaus wurden die formellen und informellen Kooperationen mit den für die Anmeldung und die Überwachung zuständigen Behörden sowie mit Fachberatungsstellen und Prostitutionsgewerbetreibenden thematisiert. Auch diese Interviewteilnehmer*innen wurden über ihre Dienststellen erreicht.

(6) Interviews mit Rechtsanwält*innen

Das Sample setzt sich zum einen aus Rechtsanwält*innen zusammen, die über Erfahrungen mit dem Erlaubnisverfahren sowie weiteren Belangen von Prostitutionsbetrieben verfügten. Zum anderen wurden Rechtsanwält*innen interviewt, die rechtsberatende Tätigkeiten für Prostituierte durchführen. Der thematische Schwerpunkt lag hierbei auf rechtlichen Problemen, die in der einschlägigen anwaltlichen Praxis häufig(er) auftreten.

(7) Interviews mit Fachärzt*innen

Um gesundheitliche Aspekte zu thematisieren, wurde das Sample um die ärztliche Perspektive ergänzt. Die im Sample enthaltenen Personen waren im Zeitpunkt der Befragung im ÖGD sowie als niedergelassene Ärzt*innen tätig und im beruflichen Umgang mit Menschen, die der Prostitution nachgehen, erfahren. Die Interviews mit Ärzt*innen ermöglichten es u. a., Gesichtspunkte der gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG sowie der Beratungen nach dem IfSG zu erörtern.

bb. Durchführung und Dauer der Interviews

Die Interviews wurden je nach Möglichkeit und Bedarf face-to-face, als Video- oder als Telefoninterview geführt. Die Interviews, die unter Einhaltung sämtlicher datenschutzrechtlicher Maßgaben durchgeführt wurden, sind – nach entsprechender Einwilligungserklärung der Interviewten – für die Dokumentation aufgezeichnet, transkribiert und anonymisiert worden. Eine Identifikation der

Interviewpartner*innen ist daher im Nachhinein nicht mehr möglich. Die Interviews wurden ausschließlich von Projektmitarbeiter*innen durchgeführt.[438]

Die Interviews mit Prostituierten dauerten im Durchschnitt etwa 30 Minuten; hier – wie auch bei allen nachfolgend aufgeführten Interviews mit bestimmten Personengruppen – gab es Gespräche, deren Dauer kürzer (min: 15 Minuten) oder länger (max: 2,5 Stunden) ausfiel. Im Durchschnitt etwa zwei Stunden benötigten die Interviewer*innen für Gespräche mit Mitarbeiter*innen von Behörden – bei einer Spanne von 1,5 bis 5,5 Stunden. Die durchschnittliche Länge der Interviews mit Fachberatungsstellen betrug etwa 1,5 Stunden, Gleiches gilt bei Gewerbetreibenden. Die qualitativen Expert*innengespräche mit Polizeibeamt*innen hatten eine durchschnittliche Dauer von etwa zwei Stunden. Die Interviews mit Rechtsanwält*innen und Fachärzt*innen nahmen jeweils 1,5 Stunden in Anspruch.

[438] Für vier Interviews liegen keine Transkripte vor. In zwei Fällen wurden die Audiodateien bei der Übertragung von dem passwortgeschützten Aufnahmegerät in den verschlüsselten, datenschutzkonformen Ordner beschädigt und konnten daher nicht final bearbeitet werden. In zwei Fällen stimmten die Interviewpartner*innen einem Interview zu, nicht aber dessen Aufzeichnung.

*Tabelle 1: Tabellarische Übersicht Sampleauswahl und -größe in den Gruppen Prostituierte, Behördenmitarbeiter*innen, Mitarbeitende aus Fachberatungsstellen, Polizeibeamt*innen, Rechtsanwält*innen, Ärzt*innen bei der Erhebungsmethode der qualitativen Expert*inneninterviews*

Arbeitspaket	Erhebungsmethode	Personengruppe	Auswahlkriterien	geplante Sample-/Stichprobengröße (n=37)	erreichte Sample-/Stichprobengröße (n=55)	Zusammensetzung der Gruppe	durchschnittliche Interviewdauer
5	Expert*inneninterviews	Prostituierte	Tätigkeitsbereich, Geschlechtsidentität, Tätigkeit vor 2017 aufgenommen und auch nach 2017 tätig gewesen oder Tätigkeit erst nach 2017 aufgenommen	10	17	17 Interviews mit 17 Personen, u. a. aus den Bereichen: Wohnungsprostitution, Escort, Straßenprostitution, FKK-Club, Laufhaus, Bordell, Sexualassistenz, Tantramassage	30 Min
		Mitarbeitende, die mit der Umsetzung des ProstSchG befasst sind	Prinzip der Kontrastierung mit Blick auf bevölkerungsreiche Städte und ländlichere Kommunen mit geringerer Bevölkerungsdichte, hohe Anmeldezahlen sowie niedrige Anmeldezahlen, Zuständigkeit für Anmeldung, gesundheitliche Beratung, Erlaubnisverfahren und Überwachung, Interviewpartner*innen aus der Leitungsebene und Sachbearbeiter*innen, unterschiedliche Umsetzungspraxen	10	12	12 Interviews mit 13 Personen aus Leitung und/oder Sachbearbeitung, in den Interviews vertretene Aufgabenbereiche: 8-mal Anmeldung, 4-mal gesundheitliche Beratung, 8-mal Erlaubnisverfahren und 8-mal Überwachung dabei vertretene Zuständigkeitskonstellationen: Gesundheitliche Beratung mit Anmeldung, Anmeldung mit Erlaubnis und Überwachung, gesundheitliche Beratung vertretene Zuständigkeitsbereiche zentrale Umsetzung: Bundesland (Flächenländer und Stadtstaaten) vertretene Zuständigkeitsbereiche dezentrale Umsetzung: Landkreis, kreisfreie Stadt, kreisfreie Stadt und zusätzliche Landkreise (Flächenländer)	2 Std.
		Gewerbetreibende	verschiedene Gewerbeformen	5	6	6 Interviews mit insgesamt 13 Personen bei vertretenen Betriebsformen: 1-mal Tantramassage, 2-mal Bordell, 1-mal FKK-Club, 1-mal Vermittlung, 1-mal Zimmervermietung	1,5 Std.
		Mitarbeitende in Fachberatungsstellen	Fachberatungsstellen für Prostituierte und Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel	5	5	5 Interviews mit 6 Personen aus Fachberatungsstellen, die u. a. aufsuchende Arbeit, Einstiegs-/Ausstiegs-/Umstiegsberatung und geschützte Unterbringung anbieten, Zuständigkeit für Klient*innen aus den Bereichen Straßenprostitution, Bordellprostitution, Betroffene von Menschenhandel sowie minderjährige Personen	1,5 Std.
		spezialisierte Polizeibeamt*innen	verschiedene Polizei/Ordnungsbehörden (Landespolizei, LKA, BKA), verschiede Tätigkeitsfelder (Milieukriminalität, Menschenhandel und Ausbeutung), verschiedene Ebenen (Sachbearbeitungsebene, Leitungsebene), verschiedene regionale Umsetzungspraxen des ProstSchG	4	9	9 Interviews mit 9 Personen aus Leitung und Sachbearbeitung in den Bereichen: Bekämpfung des Menschenhandels, „Rotlicht“, Rockerkriminalität, Clankriminalität, Drogendelikte, Glücksspiel, Ausländerkriminalität, Schleusung; dabei wurden Mitarbeiter*innen der Landespolizeibehörden, LKA und der Schutzpolizei sowie des BKA interviewt	2 Std.
		Rechtsanwält*innen	Expertise und Erfahrung mit rechtlichen Belangen von Prostituierten und Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben	bis zu 3	3	3 Interviews mit 3 Personen mit prostitutionsbezogenen Tätigkeitsschwerpunkten in den Gebieten des allgemeinen und besonderen Verwaltungsrechts, des Strafrechts sowie des Sozialrechts	1,5 Std.
		Ärzt*innen	verschiedene Tätigkeitsbereiche (Öffentlicher Gesundheitsdienst, Arbeit mit und für Fachberatungsstellen, Arbeit als niedergelassene*r Ärzt*in)	0	3	3 Interviews mit 3 Personen, die in den Bereichen Öffentlicher Gesundheitsdienst, niedergelassene Praxen und/oder für Fachberatungsstellen tätig sind, vertretene Fachrichtungen: Gynäkologie, Allgemeinmedizin und Infektiologie	1,5 Std.

b. AP6: Fokusgruppen und Gruppendiskussionen

Bei Fokusgruppen handelt es sich um die moderierte Diskussion einer Gruppe, deren dynamischer Austausch durch einen festgelegten Diskursstimulus angeregt wird. Mit diesem Instrument wird vornehmlich auf die Erhebung gruppendynamischer Prozesse abgezielt, die sich durch einen begründeten Meinungsaustausch oder die Beschreibung der individuellen Wahrnehmung der Teilnehmer*innen zu einem Thema zeigen. In AP 6 wurde daher angestrebt, mit Akteur*innen von Fachberatungsstellen und Selbstvertretungsorganisationen, Mitarbeiter*innen von Behörden sowie Vertreter*innen der Staatsanwaltschaft und der Polizei insgesamt drei Fokusgruppen zu bilden. Hierbei setzte sich das jeweilige Gruppensample unter dem Aspekt der Gruppenzugehörigkeit homogen, innerhalb dieser Gruppen jedoch möglichst heterogen zusammen. Ein Beispiel für eine solche auf primärer Ebene homogen, auf sekundärer Ebene aber heterogen zusammengesetzte Gruppe wäre eine Fokusgruppe mit Personen, die allesamt in Behörden für die Umsetzung des ProstSchG zuständig sind, aber zum Teil in Großstädten, zum Teil in mittelgroßen Städten und zum Teil in Kleinstädten arbeiten.

Gruppendiskussionen sind demgegenüber möglichst kontrovers geführte Gespräche von Personen, die (von vornherein) aus unterschiedlichen Perspektiven auf ein Thema blicken. Hier ist mithin schon die Gruppe heterogen zusammengesetzt, sie besteht also bspw. aus Prostituierten, Gewerbetreibenden und Behördenmitarbeitenden.

Die Fokusgruppen und die Gruppendiskussionen wurden im Zeitraum Mai bis Oktober 2023 durchgeführt.

aa. Zusammensetzung des Samples

Im Rahmen der Fokusgruppen kamen Selbstvertretungsorganisationen und Fachberatungsstellen mit unterschiedlichen Haltungen zur Gesetzgebung im Bereich der Prostitution zu Wort. Außerdem beteiligten sich Behördenmitarbeitende, die mit der Umsetzung des ProstSchG im Rahmen des Anmelde- und Erlaubnisverfahrens betraut sind, und Polizeibeamt*innen sowie Mitarbeitende von Ordnungsämtern. Einzelheiten ergeben sich aus Tabelle 2.

Tabelle 2: Tabellarische Übersicht der Zusammensetzung der Fokusgruppen

Arbeitspaket	Erhebungsmethode und geplante Anzahl	Personengruppe und Anzahl von Teilnehmer*innen	Gruppenzusammensetzung	Fokusgruppe 1.1	Fokusgruppe 1.2	Fokusgruppe 2	Fokusgruppe 3
6	Fokusgruppe (geplante Anzahl Fokusgruppen: n=3, erreichte Anzahl Fokusgruppen: n=4)	Prostituierte (n=0)	jeweils homogen, in sich jedoch heterogen	-	-	-	-
		Prostitutionsselbstvertretungsorganisationen (n=4)		3	1	-	-
		Mitarbeitende aus dem behördlichen Kontext (n=7)		-	-	7	-
		Gewerbetreibende (n=0)		-	-	-	-
		Mitarbeitende in Fachberatungsstellen (n=5)		3	2	-	-
		spezialisierte Polizeibeamt*innen (n=3)		-	-	-	3

Einen möglichst breiten Ansatz verfolgten die Gruppendiskussionen. Es wurden in drei Diskussionen unterschiedliche Berufsgruppen und Interessenverbände zu den übergeordneten Themenfeldern 1) Anmeldepflicht, 2) Erlaubnisverfahren, 3) Kontrollpraxis sowie 4) Unterbindung einschlägiger Kriminalitätsformen zusammengebracht. Konkret wurden zu diesen Gruppen Prostituierte, Vertreter*innen aus den für die Anmeldung und Erlaubniserteilung zuständigen Behörden sowie Vertreter*innen von

Aufsichtsbehörden und aus Kontroll- und Strafverfolgungsbehörden (hier: Ordnungsbehörden und Polizei) eingeladen, überdies waren Vertreter*innen aus Selbstvertretungsorganisationen sowie von Fachberatungsstellen beteiligt. Einzelheiten ergeben sich aus Tabelle 3.

Tabelle 3: Tabellarische Übersicht der Zusammensetzung der Gruppendiskussionen

Arbeitspaket	Erhebungsmethode und geplante Anzahl	Personengruppe und Anzahl ihrer Vertreter*innen	Gruppenzusammensetzung	Gruppendiskussion 1	Gruppendiskussion 2	Gruppendiskussion 3
6	Gruppendiskussion (geplante Anzahl: n=3, erreichte Anzahl: n=3)	Prostituierte (n=4)	vielfältig aus allen Bereichen	2	2	-
		Prostitutionsselbstvertretungsorganisationen (n=0)		-	-	-
		Mitarbeitende aus dem behördlichen Kontext (n=8)		3	-	5
		Gewerbetreibende (n=3)		2	1	-
		Mitarbeitende in Fachberatungsstellen (n=4)		1	1	2
		spezialisierte Polizeibeamt*innen (n=0)		-	-	-

Insgesamt wurden mithin vier Fokusgruppen und drei Gruppendiskussionen mit 38 Teilnehmer*innen durchgeführt.

bb. Durchführung und Dauer der Gruppenformate

Die Gruppenformate wurden ausschließlich digital durchgeführt. Dieses Vorgehen erwies sich für alle Teilnehmer*innen als umsetzbar und praktikabel; insbesondere brachte es auch Zeit- und Kostenersparnis durch den Wegfall von Reisetätigkeiten.

Die Gespräche (Fokusgruppe und Gruppendiskussionen) dauerten zwischen einer Stunde und etwa zwei Stunden, wobei die Fokusgruppen etwas weniger Zeit in Anspruch nahmen (eine Stunde bis eine Stunde 17 Minuten) als die Gruppendiskussionen (eine Stunde 19 Minuten bis eine Stunde 53 Minuten).

Die Stimuli in beiden Gruppenformaten (Tabelle 4 und Tabelle 5) waren – bewusst – teils provokant formuliert. Hierauf wies das Forscher*innenteam im Vorhinein hin und begründete das Vorgehen mit der Absicht, hierdurch zu einer regen und intensiven Diskussion anzuhalten.

Um sicherzustellen, dass alle Teilnehmenden jederzeit auf die Stimuli inhaltlich zurückgreifen konnten, wurden die Gesprächsanregungen via PowerPoint mit der Gruppe geteilt, sodass alle Teilnehmenden jederzeit auf die Ausgangsstimuli rekurrieren konnten. Es sollten gezielt Schwierigkeiten, nicht intendierte Nebeneffekte des ProstSchG sowie mit ihm verbundene Herausforderungen erörtert werden.

Die verwendeten Stimuli und die in den Fokusgruppen und Gruppendiskussionen im Schwerpunkt behandelten Themen können Tabelle 4 und Tabelle 5 entnommen werden.

Tabelle 4: Tabellarische Übersicht zu behandelten Themen und verwendeten Stimuli in den Fokusgruppen

Abfolge	Themenbereich	Stimuli
Einleitung/Begrüßung		Sie alle sind in einem Bereich aktiv, welcher mit dem ProstSchG in Berührung kommt. Wir möchten mit Ihnen gemeinsam über einige Fragen diskutieren, die uns im Rahmen der Evaluation des ProstSchG beschäftigen. Ihre Erfahrungen aus dem beruflichen Alltag sind dabei besonders interessant. Wir werden Sie im Folgenden mit möglicherweise provokanten Aussagen konfrontieren. Fühlen Sie sich eingeladen, auch miteinander ins Gespräch zu kommen. Für uns ist alles von Interesse, was für Sie in Bezug auf das ProstSchG wichtig ist.
Stimulus 1	„Icebreaker"; Gesprächsanreger	„Durch das ProstSchG hat sich das ‚Rotlichtmilieu' komplett verändert." (Selbstvertretungsorganisationen/Fachberatungsstellen, Polizei) „Durch das ProstSchG ist das ‚Rotlichtmilieu' transparent geworden." (ges. Beratung/Anmeldebehörden und erlaubniserteilende Behörden)
Stimulus 2	Zielrichtung: Ziele, Maßnahmen des Gesetzes. Wie weit verbreitet ist das Wissen über das Gesetz? Was berichten Teilnehmende über die Erfahrungen mit den Inhalten des Gesetzes?	Es wurden verschiedene Versuche unternommen, um Prostituierte über das ProstSchG aufzuklären. Wie ist Ihre Meinung zu der nächsten Aussage? „Mittlerweile sind Prostituierte Expert*innen des ProstSchG. Nur in seltenen Fällen müssen wir Prostituierte noch über das Gesetz aufklären." (Selbstvertretungsorganisationen/Fachberatungsstellen, ges. Beratung/Anmeldebehörden und erlaubniserteilende Behörden)
Stimulus 3	Zielrichtung: Herausforderungen/Probleme in der behördlichen Umsetzungspraxis, Austausch zwischen Behörden, Schwierigkeiten mit unbestimmten Rechtsbegriffen, Datenqualität/-dokumentation [Quantität/Qualität]	Wenn ein Bundesgesetz in Kraft tritt, muss jedes zuständige Ministerium und dann natürlich auch jede kommunale Behörde, die mit diesem Gesetz arbeitet, eine Umsetzungspraxis entwickeln. Vorstellbar ist, dass dadurch auch unterschiedliche Verfahrensabläufe entstehen. „Die Umsetzung des Gesetzes ist reine Willkür. Jede Behörde macht es anders und Prostituierte leiden darunter." (Selbstvertretungsorganisationen/Fachberatungsstellen, ges. Beratung/Anmeldebehörden und erlaubniserteilende Behörden) „Bei der Umsetzung des ProstSchG funktioniert die Zusammenarbeit mit anderen Polizeibehörden und anderen Institutionen auch länderübergreifend reibungslos. Es gibt keinerlei Schwierigkeiten." (Polizei)
Stimulus 4	Zielrichtung: Probleme bei 1) der Erreichung der Zielgruppe, 2) der Erreichung der Ziele des Gesetzes und 3) den Arbeitsbedingungen der Prostituierten	Mit der Einführung des Gesetzes sind verschiedene Pflichten für Prostituierte begründet worden, z. B. die Anmeldepflicht, Ausweispflicht, Pflicht zur gesundheitlichen Beratung usw. Wie ist Ihre Beobachtung zur folgenden Aussage: „Die Pflichten des ProstSchG für Prostituierte haben erheblich zur Verbesserung der Gesamtsituation beigetragen." Und „Fast niemand möchte sich bei einer Behörde nach dem ProstSchG anmelden. Alle haben Angst, dass die Daten weitergegeben werden." (Selbstvertretungsorganisationen/Fachberatungsstellen) „Die Anmeldung und Beratung für Prostituierte sind eine reine Formalie und eignet sich nicht, um Betroffene von Menschenhandel und Zwangsprostitution zu erkennen und ihnen zu helfen. Andere Institutionen sind dafür besser geeignet." (ges. Beratung/Anmelde- und erlaubniserteilende Behörden)
Stimulus 5	Zielrichtung: nicht intendierte Nebeneffekte des Gesetzes, Ermöglichung eines niedrigschwelligen Zugangs durch zusätzliche Beratungsangebote; Kontakt zur Zielgruppe	Das ProstSchG umfasst die Pflicht, Beratungsangebote der Behörden wahrzunehmen. Wie ist Ihr Eindruck zu der folgenden Aussage? „Seit der Einführung des ProstSchG haben auch wir einen besseren Zugang zu Prostituierten." (Selbstvertretungsorganisationen/Fachberatungsstellen) „Besonders schützenswerte Personengruppen (z. B. Minderjährige, Hochschwangere) sind im Milieu seit Einführung des ProstSchG nicht mehr anzutreffen; ihr Schutz hat sich seit Einführung des ProstSchG maßgeblich verbessert. Es bestehen keine Probleme mehr." (Polizei)
Stimulus 6	Zielrichtung: Herausforderungen/Probleme bei Kontrollen/Überwachungen, Schwierigkeiten mit unbestimmten Rechtsbegriffen im (Arbeits-)Alltag, Benachteiligungs- und Diskriminierungshandeln	Aufgrund des ProstSchG bestehen erweiterte Möglichkeiten der Behörden zum Schutz von Prostituierten. Welche Erfahrungen haben Sie mit der Arbeit der Behörden gemacht, die mit den folgenden Aussagen im Zusammenhang stehen? „Die Behörden haben endlich die notwendigen Befugnisse und nutzen ihre Möglichkeiten, um Prostituierten ausreichend zu helfen." (Selbstvertretungsorganisationen/Fachberatungsstellen) „Durch die Einführung des ProstSchG haben wir einen besseren Zugriff auf das Milieu bekommen. Dadurch konnten wir die Situation der Prostituierten maßgeblich verbessern. Wir sind auch auf einem guten Weg, die Milieukriminalität oder andere einschlägige Erscheinungsformen der Kriminalität zu verdrängen." Und „Haben Sie das Gefühl, dass Sie ausreichende Befugnisse haben, um dieses Milieu zu kontrollieren?" (Polizei) „Es treten keine Schwierigkeiten bei der Erlaubniserteilung von Prostitutionsgewerben auf. Die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen ist eingespielt." (ges. Beratung/Anmeldebehörden und erlaubniserteilende Behörden)
Stimulus 7	Zielrichtung: nicht intendierte Nebeneffekte des Gesetzes, Herausforderungen bei Erfüllung von betreiber*innenbezogenen Pflichten, Beschränkungen von Weisungen, Ausschluss gefährlicher Formen der Prostitution	Gewerbetreibende sind jetzt mit diversen Pflichten konfrontiert, die dem Schutz der Prostituierten dienen sollen. „Obwohl es umfangreiche gesetzliche Regelungen für Prostitutionsgewerbe und für Gewerbetreibende gibt, hat sich die Situation der Prostituierten nicht verbessert. Ganz im Gegenteil: Sie hat sich sogar verschlechtert." (Selbstvertretungsorganisationen/Fachberatungsstellen) „Die Erlaubnispflicht für Prostitutionsgewerbe und Pflichten für Gewerbetreibende haben die Situation der Prostituierten erheblich verbessert." (ges. Beratung/Anmeldebehörden und erlaubniserteilende Behörden)
Abschluss	Verabschiedung und Dank an die Teilnehmenden	Vielen Dank, dass Sie sich hier bei unserem Gruppengespräch beteiligt haben. Wir hoffen, dass wir alles Wichtige angesprochen haben. Oder gibt es Ihres Erachtens noch Punkte, die offen geblieben sind? Gibt es vielleicht noch etwas, was Sie uns im Rahmen der Evaluation mit auf den Weg geben möchten?

Tabelle 5: Tabellarische Übersicht zu behandelten Themen und verwendeten Stimuli in den Gruppendiskussionen

Abfolge	Themenbereich	Stimulus
Einleitung/Begrüßung		Sie alle sind in einem Bereich aktiv, welcher mit dem ProstSchG in Berührung kommt. Wir möchten mit Ihnen gemeinsam über einige Fragen diskutieren, die uns im Rahmen der Evaluation des ProstSchG beschäftigen. Ihre Erfahrungen aus dem beruflichen Alltag sind dabei besonders interessant. Wir werden Sie im Folgenden mit möglicherweise provokanten Aussagen konfrontieren. Fühlen Sie sich eingeladen, auch miteinander ins Gespräch zu kommen. Für uns ist alles von Interesse, was für Sie in Bezug auf das ProstSchG wichtig ist.
Stimulus 1	„Icebreaker"; Gesprächsanreger	„Durch das ProstSchG hat sich im ‚Milieu' überhaupt nichts verändert."
Stimulus 2	Zielrichtung: Ziele, Maßnahmen des Gesetzes; Benachteiligungs- und Diskriminierungserleben, nicht intendierte Nebeneffekte durch die Anmeldepflicht, Wirkung der Anmeldepflicht, Umsetzung der Anmeldepflicht, Herausforderungen im (Arbeits-)Alltag	Die Anmeldepflicht wird aus unterschiedlichen Gründen als problematisch angesehen. Probleme mit dem Datenschutz, Angst vor Stigmatisierung und Diskriminierung sowie Öffnung eines „Einfallstores für ein Machtungleichgewicht" werden in diesem Kontext u. a. genannt. Gleichzeitig soll die Anmeldepflicht dazu beitragen, rechtswidrige/strafbare Erscheinungsformen in der Prostitution (Menschenhandel, Zwangsprostitution) zu bekämpfen sowie die Menschen zu unterstützen und ihr Selbstbestimmungsrecht zu stärken. „Wie bewerten Sie persönlich die Anmeldepflicht für Prostituierte?"
Stimulus 3	Zielrichtung: Herausforderungen/Probleme in der behördlichen Umsetzungspraxis bei Schwierigkeiten mit unbestimmten Rechtsbegriffen, Wirkung der Erlaubnispflicht, Probleme bei der Durchsetzung, Schwierigkeiten bei (Arbeits-)Bedingungen im Prostitutionsgewerbe	Seit der Einführung des ProstSchG im Jahr 2017 müssen Gewerbetreibende eine Erlaubnis einholen. Damit gehen bspw. eine Zuverlässigkeitsprüfung der*des Betreiber*in und die Pflicht zur Vorlage eines Betriebskonzeptes einher. Erhofft wird sich dadurch, dass Kriminalität im Milieu bekämpft wird, verträgliche Arbeitsbedingungen herrschen, gefährliche Erscheinungsformen der Prostitution nicht mehr stattfinden sowie das sexuelle Selbstbestimmungsrecht der Prostituierten und die Rechtssicherheit für die legale Ausübung der Prostitution gestärkt werden. „Für wie sinnvoll halten Sie persönlich die Erlaubnispflicht für Gewerbetreibende?"
Stimulus 4	Zielrichtung: Benachteiligung- und Diskriminierungshandeln, Überschreitung der behördlichen Befugnisse, Kooperationen zwischen Behörden, anlasslose Kontrollen/Razzien, Aufdeckung Kriminalität, Ordnungswidrigkeiten, behördliches Handeln im Rahmen von Überwachungen/Kontrollen	In einem Bordell wird eine Kontrolle durchgeführt. Dabei anwesend sind Polizei, Ordnungsamt, Gesundheitsamt und Zoll. Es gibt große Aufregung und ein großes Durcheinander. Es werden Anmeldebescheinigungen und das Betriebskonzept gefordert. Und plötzlich beginnen die Beamt*innen, auch noch die Aufenthaltsgenehmigungen zu kontrollieren. Einige Verstöße werden dabei festgestellt. Die davon betroffenen Personen werden von der Polizei mitgenommen. „Was fällt Ihnen dazu spontan ein?"
Stimulus 5	Zielrichtung: nicht intendierte Nebeneffekte des Gesetzes, Ermöglichung eines niedrigschwelligen Zugangs durch zusätzliche Beratungsangebote, Kontakt zur Zielgruppe; Aufdeckung von Kriminalität, Ordnungswidrigkeiten, behördliches Handeln im Rahmen von Überwachungen/Kontrollen, Wirkung von präventiven behördlichen Maßnahmen	In den letzten Jahren ist das sog. „Loverboy-Phänomen"[439] vermehrt in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Das Phänomen an sich birgt eigene Probleme, bspw. in der speziellen Abhängigkeitsbeziehung. Bisher haben wir über die Punkte Anmeldepflicht, Erlaubnispflicht und die Kontrollbefugnisse gesprochen. „Wie sehen Sie diese Punkte in Bezug auf das ‚Loverboy-Phänomen'?"
Stimulus 6	Zielrichtung: Herausforderungen/Probleme bei Herstellung des Schutzes von Prostituierten, Optimierungsbedarf, nicht intendierte Nebeneffekte	„Wo besteht Optimierungsbedarf im Alltag? Schutz von Prostituierten aus Ihrer Sicht: Was braucht es noch?"
Stimulus 7	Zielrichtung: Austausch/Kooperation zwischen den Behörden, Verbesserung des niedrigschwelligen Zugangs und der einheitlichen Vorgangsbearbeitung, interdisziplinäre Zusammenarbeit mit der Zielgruppe des Gesetzes	Um bessere Bedingungen im Milieu zu schaffen, sind Kooperationen zwischen verschiedenen Seiten, bspw. den hier vertretenen Gruppen, denkbar. „Inwiefern können Kooperationen Ihres Erachtens zur Verbesserung der Situation von Prostituierten beitragen?"
Abschluss	Verabschiedung und Dank an die Teilnehmenden	Vielen Dank, dass Sie sich hier bei unserem Gruppengespräch beteiligt haben. Wir hoffen, dass wir alles Wichtige angesprochen haben. Oder gibt es Ihres Erachtens noch Punkte, die offen geblieben sind? Gibt es vielleicht noch etwas, was Sie uns im Rahmen der Evaluation auf den Weg geben möchten?

b. AP7: Behördenbegehung

Die verwaltungstechnische Umsetzung des ProstSchG wurde im Rahmen einer Begehung von Behörden mithilfe eines standardisierten Erhebungsbogens erfasst. Hierbei standen Fragen, die die konkrete Umsetzung sowie örtliche Gegebenheiten betreffen, im Mittelpunkt. Erhoben wurden die konkreten Anmelde- und Erlaubnismodalitäten in den mit der Umsetzung des ProstSchG betrauten Behörden. Bei der Auswahl der Behörden wurde auf die Differenzierung von städtischen und ländlichen Regionen sowie mögliche unterschiedliche bundeslandspezifische Rahmenbedingungen für die Umsetzung geachtet (Modellstädte). Mithilfe eines eigens dafür konstruierten Erhebungsinstruments wurde ein Vergleich der möglicherweise unterschiedlich ausfallenden Umsetzungsmodi in den Behörden vorgenommen. Zugleich dienten die gewonnenen Erkenntnisse als Grundlage für die geplante Online-Befragung in den Behörden. Geplant waren Begehungen in vier Modellstädten; durchgeführt wurden sie in

[439] Zum Loverboy-Phänomen vgl. bereits Teil 2, C.III.

insgesamt acht Modellstädten, weil sich im Laufe des Projektes herausstellte, dass die Umsetzungspraxen vielfältiger sind als ursprünglich angenommen.

Um die Modellstädte auszuwählen, erfolgte vorab eine bundesweite Recherche zur Umsetzungspraxis in den Behörden. Sie bildete die Grundlage für die Auswahl jener Städte und Gemeinden, die als Modellstadt infrage kommen könnten. Die Auswahl der Modellstädte (Tabelle 6) geschah mittels folgender Kriterien: Bevölkerungsdichte hoch/niedrig, geographische Lage (Grenznähe/inländisch), Umsetzungspraxis der Länder (zentral/dezentral), Nord-/Süd-/Ost-/Westdeutschland, Anmeldezahlen von Prostituierten (Quote nach Einwohner*innenzahl; viel/wenig Erfahrung mit Anmeldeprozedere). Nach einem längeren Auswahlprozess wurden die Städte Amberg, Bielefeld, Brandenburg a. d. H., Dresden, Frankfurt a. M., Hamburg, Neumünster und Saarbrücken als Modellstädte ausgewählt.

Die Behördenbegehungen wurden im Zeitraum August bis November 2023 durchgeführt.

Tabelle 6: Tabellarische Übersicht über die Auswahlkriterien der Modellstädte

Arbeitspaket	Erhebungsmethode und geplante Anzahl	Ausgewählte Städte, Bundesland und tatsächliche Anzahl (n=8)	Auswahlkriterien für Modellstädte (kontrastierend)
7	Behördenbegehung (geplant: n=4)	Amberg (Bayern) Bielefeld (Nordrhein-Westfalen) Brandenburg a. d. H. (Brandenburg) Dresden (Sachsen) Frankfurt a. M. (Hessen) Hamburg (Hamburg) Neumünster (Schleswig-Holstein) Saarbrücken (Saarland)	Bevölkerungsdichte hoch/niedrig, geographische Lage (Grenznähe/inländisch), Umsetzungspraxis der Länder (zentral/dezentral), Nord-/Süd-/Ost-/Westdeutschland, Anmeldezahlen von Prostituierten (Quote nach Einwohner*innenzahl, dementsprechend als viel/wenig Erfahrung eingeordnet)

Die am gesundheitlichen Beratungsgespräch sowie am Anmelde- und Erlaubnisverfahren beteiligten Behörden und die dafür zuständigen Aufsichtsbehörden wurden nach Auswahl der Modellstädte kontaktiert und um Unterstützung gebeten.

Die Beobachtung der behördlichen Alltagspraxis wurde durch Projektmitarbeiter*innen durchgeführt. Das Erhebungsinstrument der Behördenbegehung erfasste allgemeine Informationen zu

- dem Kontakt zu den Zielgruppen,
- dem Anmeldeverfahren (allg. behördliches Vorgehen, Besonderheiten, Beratungsdurchführung),
- der gesundheitlichen Beratung (allg. behördliches Vorgehen, Besonderheiten, Beratungsdurchführung),
- dem Erlaubnisverfahren (allg. behördliches Vorgehen und Besonderheiten),
- den Aspekten des Datenschutzes und dem Umgang mit personenbezogenen Daten,
- der Nichterteilung/Verweigerung von Anmeldebescheinigung oder Erlaubnis,
- den Maßnahmen zum Schutz von Betroffenen von Kriminalität,
- den Örtlichkeiten der Beratungen sowie
- den spezifischen Aus-/Fortbildungen von Mitarbeitenden in den Behörden.

Im Rahmen der Behördenbegehungen haben sich die Forschenden für die Tätigkeit in der Prostitution gesundheitlich beraten lassen und bis zur Ausstellung der Anmelde-/Aliasbescheinigung das jeweilige Anmeldeverfahren durchlaufen. Auf diese Weise war es möglich, den behördlichen Ablauf im jeweiligen Beratungsgespräch nachzuvollziehen und Grundlagenwissen für die quantitativen Befragungen zu schaffen.

c. AP8: Online-Befragung von Behörden

Aufbauend auf den Erkenntnissen aus der Behördenbegehung wurde eine quantitative Online-Befragung von Behörden u. a. zu den folgenden Themenbereichen vorbereitet (s. Tabelle 7): Zunächst ging es darum, den Bekanntheitsgrad und die Verständlichkeit der Zielsetzungen des ProstSchG zu ermitteln. Ferner wurden in diesem Arbeitspaket die Verfahrensabläufe sowie die bundesweite Umsetzungspraxis des ProstSchG eruiert. Auch ging es um den Umgang mit unbestimmten Rechtsbegriffen. Darüber hinaus wurden Fragen zur Praxis der Erteilung/Nichterteilung einer Anmeldebescheinigung gestellt. Ferner wurden die beruflichen Qualifikationen und Ausbildungswege (etwaige Fortbildungen oder Spezialisierungen) der Mitarbeitenden thematisiert. Ein besonderes Augenmerk galt in diesem Arbeitspaket den individuellen Erfahrungen der Mitarbeitenden von ProstSchG-Behörden mit den von ihnen zu handhabenden Vorschriften.

Die standardisierte Online-Befragung richtete sich an zwei Gruppen von Behördenmitarbeitenden: Einerseits war sie an Behördenleitungen gerichtet. Mit Behördenleitung waren alle Personen mit Zuständigkeit für das ProstSchG (Anmeldung, gesundheitliche Beratung, Erlaubnisverfahren, Überwachung) angesprochen, die sich als fachliche Leitungsebene verstehen. Andererseits konnten Sachbearbeiter*innen aus den eben genannten Bereichen teilnehmen. Die Inhalte der jeweiligen Befragung gehen aus der nachstehenden Tabelle 7 und der Tabelle 8 (Themenfelder der Befragung für Behördenleitungen und Sachbearbeiter*innen) hervor.

Tabelle 7: Tabellarische Übersicht zu Themenfeldern der Befragung von Behördenleitung im Bereich der gesundheitlichen Beratung, der Anmeldung, des Erlaubnisverfahrens und der Überwachung

Themenfelder der Befragung	Behördenleitungen (gesundheitl. Beratung/Anmeldung)	Behördenleitungen (Erlaubnisverfahren)	Behördenleitung (Überwachungen)
Bundesland: Sitz der Behörde	x	x	x
Zuständigkeit: Art der Behörde	x	x	x
Zuständigkeit nach Landesrecht	x	x	x
Sonderzuständigkeit(en)	x	x	x
Zuständigkeit ProstSchG der Behörde (Gesundheitliche Beratung, Anmeldung, Informations- und Beratungsgespräch, Erlaubnisverfahren, Überwachung des Gewerbes)	x	x	x
Mehrere Zuständigkeiten der Mitarbeiter*innen	x	x	x
Organisationsebene	x	x	x
Personalverantwortung	x	x	x
Persönliche Zuständigkeit ProstSchG (Gesundheitliche Beratung, Anmeldung, Informations- und Beratungsgespräch, Erlaubnisverfahren, Überwachung des Gewerbes)	x	x	x
Übermittlung personenbezogener Daten von Prostituierten durch Betreiber*innen	x	x	x
Kooperationen und Netzwerke	x	x	x
Zuständigkeit: Anmeldung und/oder gesundheitliche Beratung			
Tage, an denen Beratungsgespräch angeboten wird (Anzahl pro Woche)	x		
Uhrzeiten für Beratungsgespräch	x		
Möglichkeiten für Terminvereinbarung	x		
Offene Sprechstunden	x		
Befugnis zur Terminvereinbarung	x		
Wartezeit für die Terminierung eines Beratungsgesprächs	x		
Datenerhebung für Beratungsgespräch	x		
Dolmetscher*inneneinsatz	x		
Terminerinnerung	x		
Anzahl vereinbarter Termine	x		
Anzahl nicht wahrgenommener Termine	x		
Anzahl teilnehmender Mitarbeiter*innen am Beratungsgespräch	x		
Anzahl für Krisenfälle freigehaltener Mitarbeiter*innen	x		
Angebot: Online-Beratungsgespräch	x		
Mitzubringende Dokumente	x		
Gebühren für Beratung (Erst- und Folgeanmeldung)	x		
Gebührenbefreiung	x		
Räumliche Begebenheiten	x		
Häufigkeiten/Abfrage von Anzahlen (statistisch vs. geschätzt)	x		
Durchgeführte Informations- und Beratungsgespräche (2017–2023)	x		
Folgeberatungen (2017–2023)	x		
Ausgestellte Bescheinigungen (2017–2023)	x		
Verlängerungen (2017–2023)	x		
Fälle der Nichterteilung einer Anmeldebescheinigung (2017–2023)	x		
Gründe für „Anmeldebescheinigung nicht erteilt“	x		
Übermittlung von Daten an andere Behörden	x		
Rückgabe der Anmeldebescheinigung	x		
Form der Bescheinigung (nur ges. Beratung)	x		
Zuständigkeit Erlaubnisverfahren			
Form der Antragsstellung		x	
Anzahl erlaubter Prostitutionsgewerbe im Zuständigkeitsbereich		x	
Dauer des Antragsverfahrens		x	
Berücksichtigung von Baurechtsnormen		x	
Berücksichtigung anderer Rechtsbereiche		x	
Häufigkeiten Erlaubnisverfahren (Prostitutionsstätten)			
Begonnene Erlaubnisverfahren (2017–2023)		x	
Erteilte Erlaubnisse (2017–2023)		x	
Versagte Erlaubnisse (2017–2023)		x	
Gründe für die Versagungen (2017–2023)		x	
Häufigkeiten Erlaubnisverfahren (Prostitutionsvermittlungen)			
Begonnene Erlaubnisverfahren (2017–2023)		x	
Erteilte Erlaubnisse (2017–2023)		x	
Versagte Erlaubnisse (2017–2023)		x	
Gründe für die Versagungen (2017–2023)		x	
Häufigkeiten Erlaubnisverfahren (Prostitutionsfahrzeuge)			
Begonnene Erlaubnisverfahren (2017–2023)		x	
Erteilte Erlaubnisse (2017–2023)		x	
Versagte Erlaubnisse (2017–2023)		x	
Gründe für die Versagungen (2017–2023)		x	
Geführte Anzeigeverfahren (2017–2023)		x	

Untersagungen der Aufstellung (2017–2023)		x	
Gründe für die Untersagungen (2017–2023)		x	
Häufigkeiten Erlaubnisverfahren (Prostitutionsveranstaltungen)			
Geführte Anzeigeverfahren (2017–2023)		x	
Untersagungen der Aufstellung (2017–2023)		x	
Gründe für die Untersagungen (2017–2023)		x	
Zuständigkeit: Überwachungen			x
Häufigkeiten Überwachungen			
Erlaubte Prostitutionsstätten (2017–2023)			x
Nicht erlaubte Prostitutionsstätten (2017–2023)			x
Angezeigte Prostitutionsfahrzeuge (2017–2023)			x
Nicht angezeigte Prostitutionsfahrzeuge (2017–2023)			x
Erlaubte Prostitutionsvermittlungen (2017–2023)			x
Nicht erlaubte Prostitutionsvermittlungen (2017–2023)			x
Angezeigte Prostitutionsveranstaltungen (2017–2023)			x
Nicht angezeigte Prostitutionsveranstaltungen (2017–2023)			x
Andere Überwachungen (2017–2023)			x
Häufigkeiten Ordnungswidrigkeiten Betreiber*innen			
Prostitutionsstätten (2017–2023)			x
Prostitutionsfahrzeuge (2017–2023)			x
Prostitutionsvermittlungen (2017–2023)			x
Prostitutionsveranstaltungen (2017–2023)			x
Am häufigsten festgestellte Verstöße von Betreiber*innen gegen Normen des ProstSchG in den letzten 12 Monaten			x
Häufigkeiten Ordnungswidrigkeiten Prostituierte (2017–2023)			
Art der Verstöße			x
Häufigkeiten Ordnungswidrigkeiten Kund*innen (2017–2023)			
Art der Verstöße			x

*Tabelle 8: Tabellarische Übersicht der Themenfelder der Befragung von Behördensachbearbeiter*innen im Bereich der Anmeldung, der gesundheitlichen Beratung, des Erlaubnisverfahrens und der Überwachung*

Themenfelder der Befragung	**Sachbearbeitung: gesundheitliche Beratung**	**Sachbearbeitung: Anmeldung**	**Sachbearbeitung: Erlaubnisverfahren**	**Sachbearbeitung: Überwachung**
Organisationsebene	x	x	x	x
Personalverantwortung	x	x	x	x
Zuständigkeit ProstSchG der Behörde (Gesundheitliche Beratung, Anmeldung, Informations- und Beratungsgespräch, Erlaubnisverfahren, Überwachung des Gewerbes)	x	x	x	x
Beschäftigung (Voll-/Teilzeit)	x	x	x	x
Vorherige Beschäftigung	x	x	x	x
Dauer der Zuständigkeit für ProstSchG	x	x	x	x
Andere Zuständigkeit(en)	x	x	x	x
Aufsuchende Arbeit	x	x	x	x
Bewertung der Tätigkeit im Bereich ProstSchG	x	x	x	x
Austausch/Vernetzungswunsch	x	x	x	x
Persönliche Einschätzung: Erkennen von Menschenhandel/Zuhälterei/Ausbeutung	x	x	x	x
persönliche Einschätzung: beste Eignung zum Erkennen von Menschenhandel/Zuhälterei/Ausbeutung	x	x	x	x
Persönliche Einschätzung: Eindruck von Prostituierten und ihrem Kund*innenkontakt	x	x	x	x
Persönliche Einschätzung: Wirkung ProstSchG	x	x	x	x
Persönliche Einschätzung: Schutz von Prostituierten	x	x	x	x
Persönliche Einschätzung: Rechtskenntnis	x	x	x	x
Unbestimmte Rechtsbegriffe	x	x	x	x
Bewertung von Überwachungen und Überwachungsbefugnissen	x	x	x	x
Soziodemografie				
Alter	x	x	x	x
Geschlechtsidentität	x	x	x	x
höchster Bildungsabschluss	x	x	x	x
beruflicher Hintergrund	x	x	x	x
Staatsbürgerschaft(en)	x	x	x	x
Zuständigkeit				
Dauer des Bestehens der Zuständigkeit	x	x	x	x
Befassung in Prozent der Arbeitszeit mit Beratung	x	x	x	x
Sprachkompetenzen für die Beratung	x	x		
Anzahl Beratungen/Erlaubnisverfahren/Überwachungen seit Aufnahme Tätigkeit	x	x	x	x
Anzahl Folgeberatungen seit Aufnahme Tätigkeit	x	x		
Anzahl durchgeführte Beratungen auf Deutsch in Prozent	x	x		
Ort der Durchführung der Beratung	x	x		
Aufruf zur Beratung	x	x		
Dauer Erstberatung	x	x		
Dauer Folgeberatung	x	x		
Inhalte der Erstberatung	x	x		
Inhalte der Folgeberatung	x	x		
Nichtausstellung der Bescheinigung	x	x		
Gründe für Nichtausstellung der Bescheinigung	x	x		
Ausstellung der Bescheinigung, obwohl Verdacht auf Menschenhandel, Schwangerschaft sechs Wochen vor Entbindung etc.	x	x		
Beschreibung des konkreten Vorgehens bei Verdacht auf Zwangslage	x	x		
Hinzuziehen weiterer Kolleg*innen im Krisenfall	x	x		
Vorbereitung, Ausbildung, Fortbildung Bereich gesundheitliche Beratung	x	x	x	x
Eindruck von Wirkung des ges. Beratungsgespräch	x	x		
Tatsächliche Anhaltspunkte i. S. d. § 5 Abs. 2 Nr. 4 ProstSchG		x		
Tatsächliche Anhaltspunkte i. S. d. § 5 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG		x		
Zuständigkeitsbereich Erlaubnisprüfung/Überwachung (Stätte, Fahrzeug, Vermittlung, Veranstaltung)			x	x
Prüfung Zuverlässigkeit Betreiber*innen			x	
Einreichung Formulare/Dokumente/Nachweise für Erlaubnisverfahren			x	
Angaben im Betriebskonzept			x	
Prüfung des Betriebskonzepts			x	
Anzahl persönliche Versagungen von Erlaubnissen			x	
Anzahl persönliche Überwachungen (nach Gewerbeform)				x
Anzahl überwachter unerlaubter Prostitutionsbetriebe				x
Überwachungen in Kooperation mit anderen Behörden				x
Gründe für Überwachungen mit anderen Behörden				x
Anlasslose Überwachung vs. Überwachung aufgrund konkreter Anlässe (Überwachung)				x
Zeiten für Überwachungen				x
Personen-Kontrollen bei Überwachungen				x
Folgen von Überwachungen/Kontrollen				x
Schließung von Prostitutionsgewerben				x

Die Gegenstände der Befragung richteten sich maßgeblich nach Inhalten, die zuvor aus Expert*innen-interviews (AP5) zur Umsetzungspraxis sowie bei den Behördenbegehungen in den Modellstädten gewonnen wurden. Die Befragung wurde online durchgeführt und über einen Link an die entsprechenden Stellen verteilt, nachdem zuvor die Zustimmung der Aufsichtsbehörden und der jeweiligen Behördenleiter*innen eingeholt worden war. Zudem wurde mit dem Schreiben zur Ankündigung der Online-Befragung ein Unterstützungsschreiben des Auftraggebers beigefügt, was sich als überaus hilfreich erwies.

Die Befragung wurde von Mitte Juni bis Mitte August 2024 zur Beteiligung freigeschaltet.

Insgesamt wurden 1.823 Personen (Bruttostichprobe, gesamt) erreicht.

In der Gruppe der Behördenleitungen erreichte die Befragung insgesamt N=578 Personen. In der Gruppe der Sachbearbeiter*innen waren es N=1.245. Nach Abzug von Mehrfachteilnahmen (bspw. aufgrund technischer Schwierigkeiten oder längerer Pausen beim Ausfüllen) und Abbrecher*innen (bspw. wurde die Befragung angeklickt, aber nicht bis zum Ende ausgefüllt) können die Angaben von noch insgesamt n=824 Befragungsteilnehmer*innen in die Analysen einbezogen werden (Nettostichprobe, gesamt).

Von 578 Behördenleitungen, die zunächst auf den Link geklickt hatten, konnten die Angaben von 205 Personen in die Analysen einfließen (entspricht einer Drop-out-Quote[440] von 64,53 %). Auf der Sachbearbeiter*innenebene konnten noch Angaben von 619 Sachbearbeiter*innen (entspricht einer Drop-out-Quote von 50,28 %) in die Analysen aufgenommen werden.

Die durchschnittliche Bearbeitungszeit des Behördenleitungsfragebogens betrug etwa 30 Minuten; wohingegen die Sachbearbeiter*innen rund doppelt so lange mit dem Ausfüllen der Online-Befragung beschäftigt waren (ca. 60 Minuten). Dabei ist allerdings zu beachten, dass Zeiten der Unterbrechung vom verwendeten Erhebungsprogramm nicht registriert wurden. So wurde von mehreren Behördenleitungen, die an der Befragung teilgenommen haben, an das Forschungsteam rückgemeldet, dass die für die Befragung benötigten Daten teils erst selbst ermittelt/herausgesucht werden mussten. Die Bearbeitung des Fragebogens habe daher teils mehrere Stunden in Anspruch genommen, nicht lediglich 30 Minuten.

d. AP9: Online-Befragung von Prostituierten

AP9 richtet sich an diejenigen, zu deren Schutz das in Rede stehende Gesetz vornehmlich geschaffen wurde: die Prostituierten.

aa. Allgemeine Themen der Befragung

Mithilfe einer Online-Befragung wurden u. a. der Bekanntheitsgrad und die Verständlichkeit der Ziele des ProstSchG in der ausgewählten Zielgruppe erhoben (s. Tabelle 9). Ferner wurde die Inanspruchnahme von Beratungsangeboten thematisiert. Zudem wurde durch die Befragung eruiert, welche Gründe aus Sicht von nicht angemeldeten Prostituierten gegen eine Anmeldung sprechen. Auch die individuellen Erfahrungen mit der Einführung der Kondompflicht bildeten einen Gegenstand der Befragung. Darüber hinaus wurden individuelle Erfahrungen thematisiert, die mit der eingeführten Erlaubnispflicht für Gewerbetreibende in Zusammenhang gebracht werden können. Hier war von besonderem Interesse, welche Erfahrungen in der Zielgruppe in Bezug auf die Bindung von Gewerbetreibenden an ein Betriebskonzept sowie zu deren Pflicht, Prostituierten jederzeit eine (Gesundheits-/Fach-)Beratung zu ermöglichen, bestehen. Auch wurden Einschätzungen zur Umsetzung des Datenschutzes durch

[440] Die Ermittlung der Rücklaufquote, wie in quantitativen Befragungen sonst üblich, kann bei dieser sog. Behördenbefragung nicht vorgenommen werden; die Verteilung des Links erfolgte innerhalb der Behörden unkontrolliert über die verschiedenen Abteilungen und Ebenen. Damit bleibt unklar, wie viele Personen den Link tatsächlich erhalten haben. Rekonstruierbar ist lediglich, wie viele Personen ihn angeklickt und den Fragebogen ausgefüllt haben. Es wird an dieser Stelle die Drop-out-Quote dargestellt, die angibt, wie viel Prozent der angeklickten Befragungen nicht in die Analysen einbezogen werden konnten.

Behörden erbeten. Schließlich war von Interesse, ob mit dem ProstSchG nicht intendierte Nebenwirkungen verbunden sind.

bb. Rekrutierung von Teilnehmer*innen, Vorbereitung der Befragung, Themen der Befragung bei einzelnen Befragtengruppen

Um eine möglichst große Anzahl von Befragungsteilnehmer*innen zu erreichen, wurden verschiedene Institutionen/Einrichtungen als Multiplikator*innen in die Verteilung der Befragungslinks und QR-Codes eingebunden: Hieran wurden Behörden, Fachberatungsstellen, Interessenvertretungen, (Berufs-)Verbände, Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben, Prostitutionsplattformen[441] und weitere im Bereich der Prostitution aktive Organisationen und Akteur*innen beteiligt. Nach Abschluss des Fragebogens wurde allen Teilnehmer*innen der Prostituiertenbefragung als Aufwandsentschädigung ein Wertgutschein in Höhe von 50 Euro von der Firma Rossmann zum Download zur Verfügung gestellt.

Großes Augenmerk wurde angesichts einer bekannt hohen Zahl von Prostituierten, die aus dem Ausland stammen und in Deutschland tätig sind, der Frage nach den in der Befragung zu verwendenden Sprachen geschenkt. Da mit unterschiedlichen Lese- und Schreibkompetenzen auf Deutsch zu rechnen war, wurde der Fragebogen in insgesamt 16 Sprachen (Arabisch, Bulgarisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Polnisch, Portugiesisch, Romanes, Rumänisch, Russisch, Spanisch, Thai, Türkisch, Ukrainisch, Ungarisch und Vietnamesisch) übersetzt. Die Sprachen wurden einerseits auf Basis der Angaben zur Staatsangehörigkeit von Prostituierten der Bundesstatistik zum ProstSchG (§ 35 ProstSchG) und andererseits auf Basis der Angaben von Fachberatungsstellen ausgewählt.

In der wissenschaftlichen Fachliteratur wird empfohlen, bei der Fragebogenkonstruktion darauf zu achten, gestellte Fragen nicht mit komplexen Begriffen zu überfrachten. Es wird darüber hinaus darauf hingewiesen, dass Verständlichkeit für alle Zielgruppen erreicht werden soll: Fragen müssen demnach so formuliert sein, dass sie von den Befragten unabhängig von ihrem Bildungsniveau verstanden werden können.[442] Dementsprechend wurde der Fragebogen von einer Expertin aus dem Fachgebiet „Angewandte Sprachwissenschaft, Leichte Sprache & Barrierefreie Kommunikation“ der Universität Hildesheim in einfache deutsche Sprache transferiert. Auf Basis dieser Fassung erfolgte auch die Übersetzung in andere Sprachen.

Um sicherzustellen, dass Personen an dieser standardisierten Befragung teilnehmen konnten, die weder die deutsche Sprache lesen noch schreiben, aber sehr wohl verstehen können, wurden darüber hinaus auditive Module zu jeder Frage programmiert, die beim Anklicken den vorgesehenen Frage-Text und Antwortmöglichkeiten vorgelesen haben.

Um auch Personengruppen zu erreichen, die mit einem Fragebogen im vorgesehenen Umfang nur schwer gewonnen werden können,[443] wurde der Fragebogen auch in einer um einige Fragen gekürzten Variante zur Verfügung gestellt. Dies geschah, um sicherzustellen, dass Personen trotz etwaiger Einschränkungen an den wesentlichen Fragen zum ProstSchG teilnehmen können.

Die Ausübung der Prostitution ist für Minderjährige in Deutschland untersagt, die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen von Minderjährigen ist strafbar (§ 182 Abs. 2 StGB)[444]. Da es aber

[441] Mit Prostitutionsplattformen sind digitale Dienste kommerzieller Anbieter gemeint, die speziell dafür eingerichtet sind, dass Prostituierte für ihre sexuellen Dienstleistungen werben und Kund*innen nach diesen Dienstleistungen suchen können – mit dem Ziel, dass Anbieter*in sowie Kund*in zusammenkommen.
[442] Vgl. Diekmann (2023), 320-325.
[443] Während einer schriftlichen Befragung mit einer durchschnittlichen Dauer von etwa 30 Minuten können Ermüdungserscheinungen oder Konzentrationsverlust bei jeder Person entstehen. Insbesondere mehrfach vulnerablen Gruppen (bspw. Personengruppen mit psychischen Erkrankungen und/oder jahrelangem Konsum berauschender Substanzen) wurde das Angebot unterbreitet, sich den kürzeren oder längeren Bogen auszusuchen. So konnten sie selbst entscheiden, ob sie den vollständigen Fragebogen oder die gekürzte Version ausfüllen.
[444] Zu möglichem Reformbedarf Schwer (2022), 561.

Minderjährigenprostitution gibt,[445] sollte auch die Perspektive von minderjährigen Prostituierten mitaufgenommen werden. Um den besonderen Bedarfen minderjähriger Personen Rechnung zu tragen, wurde für sie ein gesonderter Erhebungsbogen erstellt, in dem einzelne Fragen aus der allgemeinen Befragung nicht gestellt wurden.

Tabelle 9: Tabellarische Übersicht der Fragebogeninhalte bei Prostituierten, allgemeine Befragung, gekürzte Befragung, Minderjährigen-Befragung

Themenfelder der Befragungen	allgemeine Befragung	gekürzte Befragung	Minderjährigen-Befragung
Informationstext zur Studie	x	x	x
Datenschutzrechtliche Informationen	x	x	x
Soziodemografie			
Alter	x	x	x
Tätigkeitsdauer in der Prostitution	x	x	x
Muttersprache(n)	x	x	x
Bewertung der Deutschkenntnisse	x	x	x
Staatsbürgerschaft(en)	x	x	x
Aufenthaltsstatus	x	x	x
Geschlechtsidentität	x	x	x
Höchster erreichter Abschluss	x	x	x
Aktueller Beziehungsstatus	x		
Gründe für die Aufnahme der Tätigkeit	x	x	x
Übereinstimmung von Erwartungen und tatsächlichen Arbeitsumständen	x	x	
Gründe für die Fortführung der Tätigkeit	x	x	x
Anzahl Tage pro Woche für Tätigkeit	x	x	x
Anzahl Kund*innen pro „normaler" Tag	x	x	x
Durchschnittliches mtl. Brutto-Gehalt (Kategorien)	x	x	x
Anteil des Einkommens durch Prostitution	x		
Selbstständigkeit/Angestelltenverhältnis	x		
Mobilität in der Prostitution	x		
Bewertung des Kund*innen/Freier*innenkontakts	x	x	x
Derzeitige Tätigkeitsorte/Treffpunkte mit Kund*innen	x	x	x
Arbeitsbedingungen in Stätten	x	x	
Wahrgenommene Umsetzung von Betreiber*innenpflichten in Stätten	x	x	
Arbeitsbedingungen in Fahrzeugen	x	x	
Wahrgenommene Umsetzung von Betreiber*innenpflichten in Fahrzeugen	x	x	
Derzeitiges Wohlbefinden/Zufriedenheit mit der Tätigkeit	x	x	
Sexuelle Selbstbestimmung in Bezug auf Angebot, Preis, Leistung, Tätigkeitsort, Tätigkeitszeitraum, Auswahl von Kund*innen, Möglichkeit des Abbruchs von Treffen	x	x	x
Etwaige Abgabeverpflichtung von erwirtschaftetem Geld	x	x	x
Rechtskenntnis zu Inhalten des ProstSchG	x	x	
Subjektive Bewertung des ProstSchG	x	x	
Teilnahme an gesundheitlicher Beratung (§ 10 ProstSchG)	x	x	
Bewertung der gesundheitlichen Beratung	x		
Teilnahme an Anmeldeverfahren (§§ 7, 8 ProstSchG)	x	x	
Bewertung des Anmeldeprozesses und des behördlichen Kontakts	x		
Selbsteinschätzung zur körperlichen und psychischen Gesundheit	x	x	
Substanzkonsum	x	x	
Gesundheitsbewusstsein	x	x	x
Kondomnutzung	x	x	x
Krankenversicherungsschutz	x	x	x
Erfahrungen mit Kriminalität	x	x	x
Erfahrungen mit Hilfeeinrichtungen und Beratungsstellen	x	x	x
Erfahrungen mit deutschen Ämtern allgemein	x	x	x
Subjektives Sicherheitsgefühl bei der Tätigkeitsausübung	x	x	x
Subjektives Sicherheitsgefühl allgemein	x		x
Erfahrungen mit Benachteiligung und Diskriminierung	x		
Art des Umgangs (öffentlich/geheim) mit der Tätigkeit	x		x
Erfahrungen mit Kontrollen	x	x	x
Bewertung der Kontrollen	x		x
Schutz von Prostituierten	x	x	

Im Laufe des Forschungsprojekts kamen insbesondere von Fachberatungsstellen Rückmeldungen, dass eine reine Online-Befragung ihre Bezugsgruppe nicht erreichen würde. Eine Papier-Version des Fragebogens sei für diese Gruppe besser geeignet. Dieser Empfehlung von Personen, die sich seit vielen Jahren im Feld der Prostitution bewegen, ist das Projektteam gefolgt und hat die Befragung auch in Papierfassung zur Verfügung gestellt. Diese Paper-and-Pencil-Befragung war ebenso anonym gestaltet;

[445] S. dazu bspw. die Angaben im Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung zur sexuellen Ausbeutung von Minderjährigen, BKA (2024), 22 ff.

die Teilnehmenden konnten den ausgefüllten Fragebogen in einen voradressierten und -frankierten Rückumschlag an das KFN zurücksenden. Dort angekommen, wurde er in einen Datensatz übertragen. Inhaltliche Unterschiede gibt es zum Online-Fragebogen nur insofern, als eine gekürzte Version in deutscher Sprache konzipiert wurde.[446]

In vorstehender Tabelle 9 ist eine Auflistung der jeweiligen Inhalte der Befragungen zu finden. Bei der Kürzung des Fragebogens wurde beachtet, dass die wesentlichen vom Gesetz adressierten Inhalte allen Befragungsteilnehmer*innen vorgelegt wurden. Es wurde jede Gruppe nach den soziodemografischen Merkmalen (Soziodemografie), Gründen für die Aufnahme und Fortführung der Tätigkeit, Umfang der Tätigkeit, Bewertung des Kund*innenkontakts, sexuelle Selbstbestimmung, Gesundheitsbewusstsein, Kondomnutzung, Erfahrungen mit Kriminalität, Erfahrungen mit Hilfeeinrichtungen, Sicherheitsgefühl und Erfahrungen mit Kontrollen befragt.

cc. Durchführung der Befragung, Rückläufe

Die Links zur Befragung wurden auf zwei verschiedenen Wegen verteilt: Zum einen geschah dies in Form eines digitalen Teilnahmelinks, den potenzielle Befragungsteilnehmer*innen bspw. direkt per E-Mail oder durch Online-Anzeigenplattformen zugesendet bekamen. Über diesen Link konnten sie auf die Befragung zugreifen. Zum anderen wurde für die Verteilung der Links über Multiplikator*innen, die mit potenziellen Teilnehmer*innen im direkten Face-to-face-Kontakt stehen, eine Visitenkarte mit Teilnahmelink und QR-Code entworfen (s. Abbildung 4). Um Personen, die ihre Tätigkeit in der Prostitution geheimhalten möchten, die diskrete Mitnahme der Visitenkarte zu ermöglichen, wurde eine Perforierung in das Kärtchen gestanzt. Diese erlaubt das Abtrennen von Bereichen, die einen offensichtlichen Bezug zur Prostitution aufweisen. Nach der Abtrennung bleibt eine verkleinerte Karte mit den wesentlichen Informationen zum Teilnahme-Link bzw. QR-Code zurück, die ohne direkten Hinweis auf die Tätigkeit unauffällig im Portemonnaie hätte aufbewahrt werden konnte.

Vorderseite

Rückseite

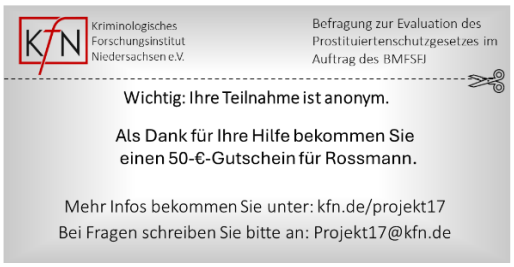


Abbildung 4: Visitenkartendesign für Teilnahmemöglichkeit

Durch Pre-Tests mit n=4 Personen aus der Prostitution ergab sich eine durchschnittliche Ausfülldauer von ungefähr 30 Minuten. Dies konnte bei der Online-Befragung entsprechend erwartet und schließlich auch bestätigt werden. Über die Ausfülldauer von Papier-Fragebögen liegen keine Informationen vor. Es ist aber möglich, dass das Ausfüllen der Papier-Fragebögen u. U. länger dauerte.

Die Online-Befragung wurde über verschiedene Verteilungswege der anvisierten Zielgruppe zugänglich gemacht. Mithilfe von verschiedenen Prostitutionsplattformen/Anzeigenportale, Tantramassage-Instituten/-Einrichtungen, Prostitutionsgewerben, Selbst-/Interessenvertretungsorganisationen, den IfSG-Beratungen und Anmeldebehörden konnten von Ende Juni 2024 bis Anfang September 2024 insgesamt 4.946 Links/QR-Codes verteilt werden.

320 Papier-Fragebögen wurden im Zeitraum von Anfang Juli bis Ende September 2024 an die Zielgruppe über Fachberatungsstellen und Interessenvertretungen ausgeteilt. Hiervon wurden 204 anonym ausgefüllt an das KFN mit dem vorgesehenen vorfrankierten Rückumschlägen zurückgesandt. Die Ausfülldauer für die jeweiligen Papier-Fragebögen kann nicht rekonstruiert werden.

[446] Die gekürzte Version stand nur in deutscher Sprache zur Verfügung, da eine Veränderung der bereits übersetzten Bögen ein hohes Fehlerrisiko bedeutet hätte.

Die Rücklaufquote über alle Verteilungswege liegt bei 60,1 % (Tabelle 10). Es kann von einer überdurchschnittlich hohen Rücklaufquote gesprochen werden, die in dieser Höhe in Online-Befragungen oder klassischen Paper-Pencil-Designs nur äußerst selten erreicht wird.

Die Rücklaufquote der Beteiligung von Prostituierten erwies sich insbesondere über den Verteilungsweg der Prostitutionsplattformen als besonders gut. Mit 1.600 an sie versendete Links zur Weitergabe an die anvisierte Zielgruppe konnten die Betreiber*innen von Prostitutionsplattformen 1.295 Personen zur Teilnahme an der Befragung motivieren. Das entspricht einer Rücklaufquote von 80,9 %. Um die Teilnahmebereitschaft zu erhöhen, wurden potenzielle Teilnehmer*innen individuell von Mitarbeiter*innen der Prostitutionsplattformen kontaktiert. Die Mitarbeiter*innen der Plattformen standen den potenziellen Teilnehmer*innen nach Maßgabe des Forschungsteams für Rückfragen zu Verfügung und konnten hierdurch eine hohe Akzeptanz unter den Kontaktierten für die Befragung gewährleisten.

Der Rücklauf über Fachberatungsstellen, die einerseits 1.277 Online-Zugänge zur Befragung und andererseits 320 Papierfragebögen an die anvisierte Zielgruppe ausgeteilt hatten, liegt bei 56,9 % (Online-Befragung) und 63,7 % (Papierfragebögen). Auch diese Quote kann als überdurchschnittlich sowohl für Online-Befragungen als auch für die klassischen Paper-and-Pencil-Befragungen eingestuft werden.

Einzelne Prostitutionsgewerbe sind vom Forscher*innenteam direkt angesprochen und um Verteilung der Links an die bei ihnen tätigen Prostituierten gebeten worden. Zudem erklärte sich der BSD bereit, Links an Mitgliedsbetriebe weiterzuleiten. Über diese Verteilungswege konnten 290 Links weitergegeben werden. Die Beteiligung von Prostituierten an der Befragung über diesen Verteilungsweg liegt bei 54,5 %.

Tantramassage-Institute/-Einrichtungen sowie Einrichtungen aus dem Bereich des Sexual-Body-Work haben sich ebenfalls an der Online-Befragung für Prostituierte beteiligt und die Links oder QR-Codes in ihre Mitgliedsnetzwerke weitergeleitet. Von 114 an sie ausgeteilten Links wurden 79 verwertbar genutzt. Das entspricht einem Rücklauf von 69,3 %.

Selbstvertretungsorganisationen/-institutionen wurden 460 Links bzw. QR-Codes zur Verteilung an ihre Mitglieder zur Verfügung übermittelt. Durch ihre Mithilfe konnten sich 298 Personen an der Befragung beteiligen, was einem Rücklauf von 64,8 % entspricht.

Die Verteilungswege der Online-Befragung über IfSG-Beratungsstellen und Anmeldebehörden begannen etwas später als die anderen, nämlich Mitte Juni 2024. Den IfSG-Beratungsstellen wurden insgesamt 396 Links bzw. QR-Codes zur Verfügung gestellt, um sie an die anvisierte Zielgruppe weiterzuleiten. Mit einem Rücklauf von 42,2 % erreichten sie 167 Teilnehmer*innen für die Befragung.

Den Anmeldebehörden wurden etwa doppelt so viele Links bzw. QR-Codes zur Weiterleitung an die Prostituierten zugeleitet; sie erreichten 124 Befragungsteilnehmer*innen, was einer Rücklaufquote von 19,37 % entspricht.

Eigeninitiativ kontaktierte das Forscher*innenteam 130 Personen, die aufgrund ihrer Prostitutionstätigkeit für die Befragung infrage kommen konnten. Hiervon nahmen 88 teil, was einer Rücklaufquote von 67,7 % entspricht.

Die besonders schwierig zu erreichende Gruppe der minderjähren Prostituierten wurde über Fachberatungsstellen angesprochen und von ihnen zu einer Teilnahme motiviert. Drei Fachberatungsstellen, die diese Personengruppe als Zielgruppe haben, unterstützten das Forscher*innenteam bei der Ansprache und Verteilung der Links bzw. QR-Codes. Sie teilten 39 Links/QR-Codes aus, woraufhin 27 Personen an der Befragung teilnahmen. Das entspricht einer Rücklaufquote von 69,3 %. Um statistisch belastbare Aussagen über diese Gruppe treffen zu können, ist die Zahl zu gering.

*Tabelle 10: Tabellarische Übersicht zu Rücklaufquoten der Befragungen – Prostituierte, Gewerbetreibende, Behörden, Kund*innen*

Anvisierte Teilnehmer*innenzahl	Personengruppe	Modus	Akquise-/ Verteilungswege	Datum der Feldphase	Anzahl versendete Links/ Fragebögen*	Ungenutzte Links/ Fragebögen*	Brutto-Stichprobe (N)	Rücklaufquote	Drop-out-Quote	Durchschnittl. Ausfüllzeit (arithm. Mittel)	Netto-Stichprobe (n)
	Prostituierte	Online-Befragung (geschlossen/ kontrolliert)	Online-Plattformen	26.06.2024–16.09.2024	1.600	305	1.295	80,9 %	-	ca. 35 Min	878
			Fachberatungsstellen (FBS)	26.06.2024–16.09.2024	1.277	550	727	56,9 %	-	ca. 33 Min	521
			Betriebe	26.06.2024–16.09.2024	290	132	158	54,5 %	-	ca. 31 Min	120
			Tantra-Institute	26.06.2024–16.09.2024	114	35	79	69,3 %	-	ca. 43 Min	73
			Selbstvertretungsorganisationen	26.06.2024–16.09.2024	460	162	298	64,8 %	-	ca. 37 Min	274
			IfSG	09.07.2024–16.09.2024	396	229	167	42,2 %	-	ca. 37 Min	129
			Anmeldebehörden	09.07.2024–16.09.2024	640	516	124	19,4 %	-	ca. 29 Min	90
			Einzelpersonen	26.06.2024–16.09.2024	130	42	88	67,7 %	-	ca. 37 Min	77
			FBS für Minderjährige	09.07.2024–16.09.2024	39	12	27	69,2 %	-	ca. 29 Min	23
		Paper-Pencil	FBS/Interessenvertretungen	09.07.2024–25.09.2024	320*	116*	204*	63,8 %	-	-	165
2.000	**Prostituierte**	**online, offline**	**verschiedene**	**26.06.–25.09.2024**	**5.266**	**2.099**	**3.167**	**60,1 %**	**-**	**ca. 35 Min**	**2.350**
	Gewerbetreibende	Online-Befragung (geschlossen/ kontrolliert)	Selbstvertretungsorganisationen, persönliche Ansprache	10.07.2024–30.09.2024	1.454	1185	269	22,7 %	-	-	220
		Online-Befragung (offen)	Selbstvertretungsorganisationen, persönliche Ansprache	20.08.2024–30.09.2024	-	-	363	-	82,4 %	-	64
300	**Gewerbetreibende**	**online**	**verschiedene**	**10.07.–30.09.2024**	**1.454**	**-**	**632**	**-**	**-**	**ca. 51 Min**	**284**
	Behörden	Online-Befragung (offen)	Behördenleitung	11.06.2024–19.08.2024	-	-	578	-	64,5 %	ca. 33 Min	205
			Sachbearbeitung	11.06.2024–19.08.2024	-	-	1.245	-	50,3 %	ca. 60 Min	619
750	**Behörden**	**online**	**Behördenmitarbeiter*innen**	**11.06.–19.08.2024**	**-**	**-**	**1.823**	**-**	**45,2 %**	**ca. 93 Min**	**824**
300	**Prostitutionskund*innen**	**online**	**Verteilungswege hpts. online**	**10.07.–23.08.2024**	**-**	**-**	**10.144**	**-**	**34,2 %**	**ca. 38 Min**	**3.470**

e. AP10.1: Online-Befragung Kund*innen

AP10.1 verfolgte das Ziel, mittels einer Online-Befragung die Erfahrung der Kund*innen im Zusammenhang mit dem ProstSchG zu erheben. Der Fokus dieser Befragung lag auf den Erfahrungen mit der Umsetzung der Kondompflicht und der Wahrnehmung der Maßnahmen zum Schutz der Prostituierten von Seiten der Gewerbetreibenden. Darüber hinaus wurden die Anmeldepflicht sowie deren Auswirkungen und – retrospektiv – mögliche Veränderungen, die mit der Einführung des ProstSchG einhergingen, erhoben. Es war zu erwarten, dass Kund*innen das maßgebliche Feld aus einem besonderen Blickwinkel betrachten. Die Befragung auch dieser Akteur*innen versprach daher einen Perspektivgewinn, indem weitere Erkenntnisse zu den Auswirkungen des in Rede stehenden Gesetzes in der Praxis generiert wurden.

Die Befragung von Kund*innen richtete sich an all diejenigen Personen, die jemals ein Prostitutionsangebot in Anspruch genommen haben. Die Themenfelder der Befragung sind in Tabelle 11 zu finden.

Es handelt sich um eine multithematische Online-Befragung, die sich sowohl auf die Bedürfnisse der Kund*innen als auch auf die Wahrnehmung von Schutzmaßnahmen von Prostituierten bezieht. Eigene Prostitutionserfahrungen, Arten der Kontaktaufnahme und Ort des letzten Treffens mit einer*m Prostituierten werden in der Befragung thematisiert. Zudem wurden Inhalte, die das ProstSchG betreffen, fokussiert: Kondomnutzung, Rechtskenntnis, Betreiber*innenpflichten, Schutz von Prostituierten, sexuelle Selbstbestimmung, Erfahrungen mit Kontrollen, Entwicklungen seit der Einführung des ProstSchG.

Darüber hinaus wurden bereits in früheren Befragungen getestete Itemkonstruktionen[447] und wissenschaftlich validierte Skalen aus der Psychologie[448] in die Befragung aufgenommen.

Die Befragung der Kund*innen wurde von Mitte Juni bis Mitte August 2024 online durchgeführt.

Es handelte sich um eine Online-Befragung, die mit deutlich geringeren Zugangsbeschränkungen als bei Prostituierten- oder Gewerbetreibenden versehen war. Ziel war es, 300 Personen zu erreichen, die jemals das Angebot von Prostituierten in Anspruch genommen haben.

Die Befragung wurde über verschiedene Wege an die Zielgruppe der Kund*innen weitergeleitet: So wurde der Link zur Befragung in einschlägigen Online-Foren geteilt und beworben. Zudem wurde der Link von Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben auf den Webseiten ihrer Betriebe geteilt. Des Weiteren teilten Online-Anzeige-Plattformen den Link bei ihren Nutzer*innen und einzelne Prostituierte leiteten ihn an ihre Kund*innen weiter.

Die Rücklaufquote kann für die Befragung von Kund*innen nicht exakt ermittelt werden. Es ist unbekannt, wie viele Personen Zugang zu der Befragung bekommen haben. Es bleibt – ähnlich wie bei der Befragung von Behörden – die Drop-out-Quote zu berichten, die in dieser Befragung bei 10.144 angeklickten und 5.094 einbezogenen Teilnehmenden bei 49,8 % liegt. Verwertbar waren 3.470 Fragebögen (Netto-Stichprobe).

[447] Z. B. zum Erkennen von Zwangslagen nach Baier/Quel/Zietlow (2018).
[448] „Selbstwert“ nach Rosenberg (1965), „das dreckige Dutzend“ nach Küfner/Dufner/Back (2015), 187 ff.

*Tabelle 11: Tabellarische Übersicht über die Inhalte der Kund*innenbefragung*

Themenfelder der Befragung	**Kund*innen**
Eigene Tätigkeit in der Prostitution	x
Dauer der Kundschaft von Prostitution	x
Suche nach Angebot von Prostitution (online vs. offline)	x
Häufigkeit der Inanspruchnahme von Prostitution	x
Stammkundschaft	x
Letzte Kontaktaufnahme	x
Letzter Ort der Inanspruchnahme	x
Kondomnutzung	x
Rechtskenntnis	x
Bewertung von GV ohne/mit Kondom	x
Aspekte bei der Auswahl von Prostitutionsangebot	x
Dauer des Treffens im Durchschnitt	x
Schlechte Erfahrungen in den letzten 12 Monaten	x
Erkennen von Zwangslagen	x
Kund*innenkontakt	x
Betreiberpflichten	x
Schutz von Prostituierten	x
Sexuelle Selbstbestimmung von Prostituierten	x
Unternehmungen bei Hilfeersuchen	x
Beobachtungen „jemals“ bei Prostituierten	x
Beobachtungen „beim letzten Besuch“ bei Prostituierten	x
Erfahrungen mit Kontrollen	x
Bewertung von Kontrollen	x
Betreiberpflichten	x
Entwicklungen seit ProstSchG	x
Gründe für die Nutzung von Prostitutionsangebot	x
Selbstwert-Skala nach Rosenberg (1965)	x
Vergewaltigungsmythen	x
Psychologische Skala nach Küfner/Dufner/Back (2015)	x
Soziodemografie	x
Alter	x
Muttersprache(n)	x
Bewertung Deutsch-Kenntnisse	x
Staatsbürgerschaft(en)	x
Geschlechtsidentität	x
Höchster Abschluss	x
Beziehungsstatus	x
Durchschnittliches mtl. Nettoeinkommen	x
Beruflicher Sektor	x

Anm.: Die Kund*innenbefragung ist nicht modularisiert; jede*r Teilnehmer*in hat jedes Themenfeld zur Beantwortung vorgelegt bekommen.

f. AP10.2: Online-Befragung Gewerbetreibende

Schließlich wurde eine Online-Befragung von Gewerbetreibenden durchgeführt, die ursprünglich nicht vorgesehen war. Hierfür stellte der Auftraggeber zusätzliche Mittel bereit. Das Ziel dieser Erhebung bestand darin, die Erfahrungen der Gewerbetreibenden mit dem ProstSchG sowie dessen Auswirkungen auf die Prostitutionsbetriebe in ihrer Vielfalt abzubilden. Mit der Befragung sollten ursprünglich 300 Gewerbetreibende erreicht werden.

Die Befragung von Gewerbetreibenden richtete sich an alle Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben, auch an Betriebe, die ohne Erlaubnis (gleich, ob nicht erteilt oder nicht beantragt) arbeiten. Die Themenfelder dieser Befragung können Tabelle 12 entnommen werden.

Tabelle 12: Themenfelder der Befragung für Gewerbetreibende

Themenfelder der Befragung	**Prostitutionsstätten**	**Prostitutionsfahrzeuge**	**Prostitutionsvermittlungen**	**Prostitutionsveranstaltungen**
Informationstext zur Studie	x	x	x	x
Datenschutzrechtliche Informationen	x	x	x	x
Soziodemografie				
Alter	x	x	x	x
Geschlechtsidentität	x	x	x	x
Höchster Bildungsabschluss	x	x	x	x
Beziehungsstatus	x	x	x	x
Staatsbürgerschaft(en)	x	x	x	x
Muttersprache(n)	x	x	x	x
Rechtskenntnis	x	x	x	x
Tätigkeitszeitraum als Betreiber*in	x	x	x	x
Selbst in Prostitution tätig (gewesen)	x	x	x	x
Form von Prostitutionsgewerben	x	x	x	x
Weitere Gewerbeformen	x	x	x	x
Sexuelle Selbstbestimmung von Prostituierten	x	x	x	x
Bewertung des Kund*innenkontakts von Prostituierten	x	x	x	x
Wahrnehmung von Menschenhandel, Zuhälterei, Ausbeutung	x	x	x	x
Wer erkennt Menschenhandel am ehesten?	x	x	x	x
Bewertung des ProstSchG	x	x	x	x
Schutz von Prostituierten	x	x	x	x
Erfahrungen mit Benachteiligung und Diskriminierung	x	x	x	x
Bewertung von Kontrollen im Prostitutionsgewerbe (allg.)	x	x	x	x
Kategorie des Gewerbes	x			
Kategorie des Fahrzeugs		x		
Geographische Lage (Bundesland)	x	x	x	x
Jahr der Aufnahme der Betreiber*innentätigkeit	x	x	x	x
Beantragte Erlaubnis nach ProstSchG	x	x	x	x
Informationen zum Erlaubnisverfahren	x	x	x	x
Stand des Erlaubnisverfahrens	x	x	x	x
Bestandskraft der Entscheidung über Erlaubnisverfahren	x	x	x	x
Betriebsaufnahme in der Zeit des Erlaubnisverfahrens	x	x	x	
Innehaben einer aktuellen gültigen Erlaubnis	x	x	x	x
Etwaige Kosten für Erlaubnisbefähigung	x	x	x	x
Kategorische Umsatzhöhe im Jahr 2023	x	x	x	x
Anzahl Mitarbeiter*innen	x	x	x	x
Anzahl derzeit aktive Prostituierte*r	x	x	x	x
Max. mögliche Anzahl gleichzeitig tätiger Prostituierte*r im konkreten Prostitutionsgewerbe (pro Tag)	x	x		
Personelle Auslastung	x	x		x
Betriebsgröße	x		x	
Angebot Glückspiel	x			
Angebot Alkoholausschank	x			
Öffnungszeiten	x	x		
Verschiedene Umsatzmodelle	x	x	x	x
Bezahlvorgang sex. Dienstleistungen	x	x	x	x
Anzahl Veranstaltungen in letzten 12 Monaten				x
Durchschnittliche Tätigkeitsdauer von Prostituierten	x	x		
Anzahl Kund*innen pro Tag	x	x	x	x
Ausstattung (Fahrzeuge)		x		
Besteuerung der sex. Dienstleistung	x	x	x	x
Angebot: Übernachtungsmöglichkeiten	x			
Etwaiger zusätzlicher Service für Prostituierte	x	x		x
Betreiber*innenpflichten	x	x		
Sicherheitsvorkehrungen				x
Notrufsystem	x	x		
Untersagung der Prostitutionstätigkeit	x	x	x	x
Kondomnutzung	x	x	x	x
Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten (Dokumentation)	x	x	x	x
Sexuelle Selbstbestimmung am Arbeitsplatz	x	x	x	x
Preisgestaltung und Betriebsklima	x	x	x	x
Erfahrungen mit Kontrollen nach ProstSchG	x	x	x	x
Bewertung der Kontrollen	x	x	x	x
Datenübermittlung an Behörden	x	x	x	x
Zusätzliche Schutzmaßnahmen für Prostituierte	x	x	x	X

Die Befragung von Gewerbetreibenden gliederte sich – wegen Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von Teilnehmer*innen – in zwei sich teils zeitlich überlappende Phasen. Die Befragung mittels individueller Teilnahmelinks fand von Mitte Juli bis Ende September 2024 statt. Diese wurden von Selbstvertretungsorganisationen und -verbänden, Anzeigeplattformen sowie einzelnen Behörden an Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben weitergeleitet. Zudem wurden insgesamt weitere 117 Betriebe, die durch eine Online-Recherche identifiziert werden konnten, direkt durch das KFN kontaktiert. Da sich in der ersten Phase die Teilnahmezahlen nur zögerlich entwickelten, wurde eine Teilnahme auch ohne individuellen Teilnahmelink ermöglicht. Durch diese zweite Befragungsphase, die von Mitte August bis Ende September 2024 stattfand, sollte es Befragungsteilnehmer*innen erleichtert werden, den Teilnahmelink an andere potenzielle Teilnehmer*innen weiterzuleiten. Es bestand die Hoffnung, dass durch einen Schneeballeffekt höhere Teilnahmezahlen erreicht werden können als allein durch die direkte Ansprache.

In der ersten Phase wurden insgesamt 1.454 Links verschickt. Von diesen wurden 269 Links zumindest einmal aufgerufen, was einer Rücklaufquote von etwa 22,7 % entspricht. Im Sample konnten dann 220 Antwortbögen berücksichtigt werden.

In der zweiten, offenen Phase der Befragung wurden insgesamt 363 Personen erreicht, die zumindest die erste Seite der Befragung aufriefen. Von den 131 Personen, die die Befragung über die erste Seite hinaus bearbeiteten, konnten schließlich 64 im Sample aufgenommen werden. Insgesamt umfasst das Analysesample somit 284 Teilnehmende.

g. Technische Umsetzung und Auswertungsmethoden der Online-Befragungen

Für die Erhebung der quantitativen Daten wurde auf das Online-Umfragetool Enterprise Feedback Suite eines professionellen Anbieters – Tivian XI-GmbH – zurückgegriffen. Die Auswertung der quantitativen Daten wurde mithilfe von IBM SPSS Statistics, Version 29.0.1.1, durchgeführt.

Um eine Mehrfachteilnahme an den Befragungen zu erschweren und somit die Befragungen vor Manipulation zu schützen, wurden bei allen Online-Befragungen zu Beginn der Teilnahme Cookies auf den Endgeräten der Nutzer gesetzt, die eine erneute Teilnahme über diesen Browser verhindern sollten.

Für die Online-Befragung der Prostituierten sowie die Befragung von Gewerbetreibenden wurden als zusätzliche Sicherungsmechanismen individuelle Teilnahmelinks erstellt. Durch die gezielte Verteilung der Links sollten eine Teilnahme durch Personen außerhalb des Feldes sowie eine Mehrfachteilnahme von einzelnen Personen der jeweiligen Zielgruppen erschwert werden. Individuelle Teilnahmelinks konnten jeweils nur einmal genutzt werden.

Die Darstellung der Angaben der Befragungsteilnehmer*innen im Bericht erstreckt sich über Häufigkeitsauszählungen und weiterführende Deskriptionen. Für Gruppenunterschiede wurden die Methoden der einfaktoriellen Varianzanalyse (ANOVA), Post-hoc-Analysen, t-Tests sowie der Chi-Quadrat-Test (χ^2-Test) angewandt.[449] Für eine weiterführende Betrachtung von Gruppenunterschieden wurde eine K-Means-Clusteranalyse berechnet.

Die *einfaktorielle Varianzanalyse (ANOVA)* ist ein statistisches Verfahren, das verwendet wird, um Mittelwertunterschiede zwischen drei oder mehr unabhängigen Gruppen zu testen. Sie analysiert, ob eine unabhängige Variable (Faktor) einen signifikanten Einfluss auf eine abhängige Variable hat.

Die *Post-hoc-Analyse* ist ein statistisches Verfahren, das nach einer signifikanten ANOVA durchgeführt wird, um zu bestimmen, welche Gruppen sich signifikant voneinander unterscheiden. Sie hilft, um paarweise Mittelwertvergleiche vorzunehmen, während sie das Risiko von Alpha-Fehler-Inflation (Fehlerrate durch Mehrfachvergleiche) kontrolliert.

[449] Vgl. Bortz/Schuster (2015).

Der *t-Test* ist ein statistisches Verfahren, das dazu dient, die Mittelwerte von zwei unabhängigen oder abhängigen Stichproben zu vergleichen. Er prüft, ob sich die Mittelwerte signifikant voneinander unterscheiden und dieser Unterschied zufällig oder systematisch ist.

Der *Chi-Quadrat-Test (χ^2-Test)* ist ein statistisches Verfahren zur Untersuchung von Zusammenhängen zwischen kategorialen Variablen. Er prüft, ob die beobachteten Häufigkeiten in einer Kontingenztabelle signifikant von den erwarteten Häufigkeiten abweichen, die unter der Annahme der Unabhängigkeit der Variablen zu erwarten wären.

Eine *Clusteranalyse (K-Means)* ist eine Methode, um komplexe Datensätze, wie etwa das Antwortverhalten von Befragungsteilnehmer*innen, zu verschiedenen Themenfeldern in Gruppen (sog. Cluster) zu unterteilen. Hierbei wird die Gruppenzugehörigkeit nicht durch vorangestellte Annahmen oder Hypothesen, sondern durch das Antwortverhalten der Befragten selbst bestimmt.

IV. M4 – rechtsdogmatische Analysen zu Wechselwirkungen und Überschneidungen des ProstSchG mit Vorschriften des Strafrechts

M4 stellt die rechtsdogmatische Betrachtung der Wirkung des ProstSchG aus zweierlei Perspektiven dar. Einerseits wurden Überschneidungen und mögliche Wechselwirkungen der prostituiertenschutzrechtlichen Regelungen mit dem Strafrecht thematisiert (Teil 1, Kapitel 1), andererseits solche Überschneidungen mit dem Bau- und Gaststättenrecht (Unterauftragnehmer*in I: Elke Gurlit). Die Ergebnisse der Betrachtung des Unterauftragnehmers III sind direkt in diesen Bericht eingeflossen. Die Ergebnisse der Analysen der Unterauftragnehmer*innen I sind separat veröffentlicht.

Darüber hinaus wurde während der Laufzeit des Projekts noch ein Rechtsgutachten zum Thema Prostitution und Freiwilligkeit in Auftrag gegeben (Unterauftragnehmer II: Hauke Brettel). Auch die Ergebnisse dieser Untersuchung sind separat veröffentlicht.

V. M5 – Zusammenführung aller gewonnenen Erkenntnisse aus den verschiedenen Arbeitspaketen

In M5 bestand das Ziel darin, die in M1 bis M4 (und den jeweils zugehörigen APs) gewonnenen Erkenntnisse über das ProstSchG zusammenzuführen und in einem Abschlussbericht (AP17) aufzubereiten.

C. Zusammenfassung Methodenkapitel

Das vorgesehene modular gestufte Design für die Evaluation des ProstSchG hat sich in der Gesamtbetrachtung als äußerst gewinnbringend herausgestellt. Module konnten flexibel gehandhabt werden. Sie konnten also bei Bedarf angepasst/ergänzt werden. Das stellte sich als ein großer Vorteil des gewählten Designs heraus.

In M1 war die systematische Sichtung von (Forschungs-)Literatur, Rspr. und ausgewählten Medien vorgesehen. Hier wurde wissenschaftliche Fachliteratur systematisch ausgewertet (s. dazu Teil 2), aktuelle Rspr. zum Bereich des ProstSchG wurde erfasst und schließlich wurden auch Medien-/Zeitungsberichterstattung standardisiert erhoben und mit Blick auf verschiedene leitende Fragen hin analysiert (s. Teil 4, Kapitel 1). Hier wurden insgesamt 1.593 Artikel identifiziert, die zwischen dem 01.01.2017 und dem 01.07.2024 publiziert wurden. Nach Abzug von bspw. Doppelungen etc. erstreckt sich das Analysesample auf 733 Artikel.

M2 beinhaltete die Auswertung und Analyse der Bundesstatistik zum ProstSchG. Hier wurden durch das Statistische Bundesamt Sonderauswertungen angefertigt, die einen Überblick über die Offizialdaten der gemeldeten Prostituierten sowie Prostitutionsgewerbe in der Bundesrepublik bieten.

M3 beinhaltete die Erhebung, Auswertung und Analyse eigens erhobener Daten zu Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen des ProstSchG. Es wurden Expert*inneninterviews, Fokusgruppen/Gruppendiskussionen, eine systematische Erhebung behördlicher Umsetzungspraxis und fünf verschiedene quantitative Onlinebefragungen (Prostituierte, Kund*innen, Prostitutionsgewerbetreibende und Behördenmitarbeitende [Leitung/Sachbearbeitung]) konzipiert und durchgeführt.

Es konnten insgesamt 55 Expert*inneninterviews geführt werden. Erfolgt sind Interviews mit

- 17 Personen, die in der Prostitution und in verschiedenen Bereichen (z. B. Wohnungsprostitution, Sexualassistenz, Straßenprostitution, Bordellprostitution etc.) tätig sind,
- zwölf Personen, die Mitarbeitende von ProstSchG-Behörden sind und dort u. a. mit gesundheitlicher Beratung, Anmeldung und/oder Erlaubnisverfahren/Überwachung von Prostitutionsgewerben betraut sind,
- sechs Interviews mit Prostitutionsgewerbetreibenden verschiedener Betriebsformen (z. B. Tantramassage, Bordell, FKK-Club, Zimmervermietung, Vermittlung),
- fünf Interviews mit Mitarbeitenden von Fachberatungsstellen unterschiedlicher Schwerpunkte (z. B. Ein-/Aus-/Umstiegsberatung und/oder aufsuchende Arbeit, Bordellprostitution, Betroffenheit von Menschenhandel und Zwangsprostitution, Minderjährigenprostitution, Straßenprostitution),
- neun Interviews mit spezialisierten Polizeibeamt*innen, die in verschiedenen Bereichen der sog. „Milieukriminalität/Menschenhandel und Ausbeutung“ auf verschiedenen Organisationsebenen (Sachbearbeitung/Leitungsposition) beschäftigt sind,
- drei Interviews mit Rechtsanwält*innen, die Expertise und Erfahrung mit rechtlichen Belangen von Prostituierten und Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben aufwiesen,
- drei Interviews mit Ärzt*innen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit im ÖGD, mit und für Fachberatungsstellen oder als niedergelassene Ärzt*innen Prostituierte als Patient*innen betreuen.

Acht Modellstädte wurden im Rahmen der systematischen Erhebung behördlicher Umsetzungspraxis besucht. Die Modellstädte wurden nach zuvor festgelegten Kriterien ausgewählt (z. B. Grenznähe, nördliche/südliche/östliche/westliche geographische Lage, hohes Prostitutionsaufkommen vs. geringes, zentrale/dezentrale Umsetzungspraxis ProstSchG etc.). Als Modellstädte wurden Amberg (Bayern), Bielefeld (NRW), Brandenburg a. d. H. (Brandenburg), Dresden (Sachsen), Frankfurt a. M. (Hessen), Hamburg (Hamburg), Neumünster (Schleswig-Holstein) und Saarbrücken (Saarland) ausgewählt.

In insgesamt fünf verschiedenen Online-Befragungen wurden 6.928 Personen erreicht, deren Angaben in die Untersuchung einfließen konnten. Sie teilen sich wie folgt auf die verschiedenen Personengruppen auf:

- Erreicht wurden insgesamt 3.167 Personen, die sich durch den Aufruf zur Teilnahme angesprochen fühlten und als Prostituierte die Onlinebefragung angeklickt hatten. Das Nettosample/Analysesample der Prostituiertenbefragung enthält Angaben von max. *2.350 Personen*, die in die Analysen einbezogen wurden.
- Von insgesamt 632 Aufrufen der Online-Befragung von Gewerbetreibenden konnten die Angaben von max. *284 Personen* in den Analysen berücksichtigt werden.
- Die Onlinebefragung von Behördenmitarbeitenden wurde insgesamt 1.823-mal aufgerufen; von insgesamt max. *824 Behördenmitarbeitenden*, von denen wiederum 205 die Behördenleitungs- und 619 die Sachbearbeiter*innenbefragung ausgefüllt hatten, konnten die Angaben in die Untersuchungen eingebunden werden.
- 10.144-mal wurde die frei zugängliche Onlinebefragung von Kund*innen aufgerufen; hiervon konnten Angaben von max. *3.470 Personen*, die sich als Kund*innen von Prostituierten verstehen, in die verschiedenen Analysen aufgenommen werden.

Zur Validierung der Erkenntnisse wurden gegen Projektende zwei Workshops in den Räumlichkeiten des KFN veranstaltet. Es waren Personen an diesen Workshops beteiligt, die selbst in der Prostitution

tätig sind, sowie Mitarbeitende von Fachberatungsstellen, Behördenmitarbeitende und Wissenschaftler*innen mit Bezug zur Prostitutionsforschung und/oder Prostitutionsgewerbetreibende.

Kapitel 3 Stichprobenbeschreibungen

In diesem Teil werden die Stichproben der in den quantitativen Befragungen erreichten Personen beschrieben. Begonnen wird mit Kund*innen (A). Es folgen Prostitutionsgewerbetreibende (B.), Behördenleitungen und Sachbearbeitende in Behörden (C.) sowie Prostituierte (D.).

A. Kund*innen

I. Samplegröße

Die Nettostichprobe der Kund*innen umfasst 3.470 Personen.

II. Geschlechtsidentität(en)

Es wurden hauptsächlich Personen erreicht, die sich mit dem männlichen Geschlecht identifizieren (93,6 %). 6,0 % fühlen sich dem weiblichen Geschlecht zugehörig. 0,3 % gaben an, keinem aufgeführten binären Geschlecht anzugehören. Hiervon ordnen sich sechs Personen als genderfluid ein, zwei Personen als agender. Eine Person ordnet sich als bigender ein.

III. Alter

Die Online-Befragung war nur für Personen vorgesehen, die zum Befragungszeitpunkt mindestens 18 Jahre alt waren. Es ergibt sich über die jeweils mittlere Alterskategorie eine Spanne von 19 bis 68 Jahren. Das daraus ermittelte Durchschnittsalter[450] liegt bei 46,9 Jahren (arithm. Mittel, SD[451]=12,9, n=3.440).

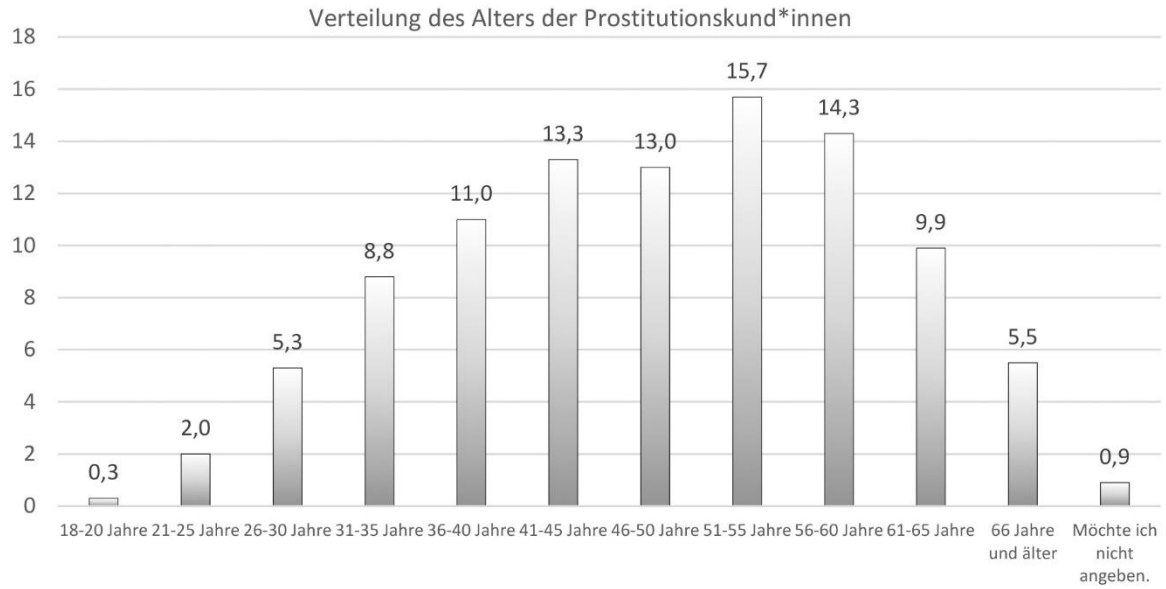


*Abbildung 5: Verteilung des Alters der Kund*innen nach Alterskategorien, n=3.470, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen*

In Abbildung 5 wird die prozentuale Verteilung über die einzelnen Alterskategorien dargestellt. Erkennbar wird, dass Personen jeder aufgeführten Kategorie erreicht wurden. Einen nur geringen Anteil machen die jüngeren Befragten von 18 bis 30 Jahren (7,6 %) aus. Der größte Anteil der Kund*innen ist

[450] Das Durchschnittsalter wurde in jeder Befragung kategorial erhoben. Das Durchschnittsalter wurde jeweils durch das mittlere Alter jeder Kategorie berechnet. Genauere Altersangaben konnten nicht erhoben werden, da das Risiko einer Reidentifizierung gemindert werden sollte. Daher kann über das Durchschnittsalter der Befragungsteilnehmer*innen nur bedingt eine Aussage getroffen werden. Tatsächlich könnte es in jeder Gruppe wenige Jahre höher oder auch niedriger sein als jeweils angegeben.

[451] SD bezeichnet die Standardabweichung.

zwischen 31 und 60 Jahren (76,1 %) alt. Deutlich weniger Kund*innen sind älter als 60 Jahre (15,4 %). Ein kleiner Anteil von 0,9 % wollte keine Angaben zum Alter machen.

IV. Staatsangehörigkeit(en) und Muttersprache(n)

94,6 % (n=3.212) der Befragungsteilnehmer*innen gaben an, die deutsche Staatsangehörigkeit zu besitzen. 4,4 % der Befragten hatten (auch) andere Staatsbürgerschaften inne, und zwar teils von Staaten innerhalb und teils von Staaten außerhalb der EU (Tabelle 13).

*Tabelle 13: Staatsangehörigkeit(en) von Kund*innen, n= 3.212, Angaben absolut und in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Kund*innen*

Staatsangehörigkeit(en)	n=3.212	%
Bulgarien	2	0,1
China	2	0,1
Deutschland	3.039	94,6
Frankreich	15	0,5
Großbritannien	11	0,3
Portugal	5	0,2
Rumänien	3	0,1
Russland	10	0,3
Schweden	3	0,1
Spanien	11	0,3
Türkei	7	0,2
Ungarn	3	0,1
Weitere (z. B. Australien, Belgien, Brasilien, Dänemark, Griechenland, Indien, Italien, Kanada, Kolumbien, Kosovo, Libanon, Luxemburg, Mexiko, Niederlande, Nigeria, Österreich, Philippinen, Schweiz, Syrien, Ukraine, USA, Zypern)	101	3,1

Der größte Anteil der Befragten ist mit Deutsch als Muttersprache aufgewachsen (96,5 %, n=3.212). Etwa 10 % der befragten Kund*innen gaben Englisch als Muttersprache an. Im Übrigen lassen sich Tabelle 14 – zu jeweils sehr kleinen Anteilen – zahlreiche weitere Muttersprachen entnehmen.

*Tabelle 14: Muttersprache(n) von Kund*innen, n=3.470, Angaben absolut und in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Kund*innen*

Muttersprache(n)	n=3.212	%
Arabisch	3	0,1
Bulgarisch	3	0,1
Deutsch	3.101	96,5
Englisch	315	9,8
Französisch	66	2,1
Mandarin	4	0,1
Polnisch	13	0,4
Rumänisch	9	0,3
Russisch	36	1,1
Spanisch	45	1,4
Türkisch	16	0,5
Ukrainisch	5	0,2
Ungarisch	5	0,2
Vietnamesisch	4	0,1
Andere (z. B. Albanisch, Dänisch, Farsi, Griechisch, Niederländisch, Thai, Italienisch, Kroatisch, Schwedisch, Tschechisch, Slowakisch)	71	2,2

V. Höchster Bildungsabschluss

Der größte Anteil der Befragten verfügt über den Abschluss einer Hochschule/Universität (60,3 %, n=3.128). Etwa ein Drittel (33,8 %) hat eine berufliche Ausbildung abgeschlossen. 4,6 % der Befragten haben einen Schulabschluss als höchsten Bildungsabschluss angegeben. 1,3 % der Kund*innen nannten einen anderen Bildungsabschluss, hierunter wurde u. a. eine Promotion oder ein Meistertitel subsumiert.

VI. Einkommensverteilung (Nettoeinkommen)

Angesichts des hohen Anteils der Personen, die einen Hochschul- bzw. Universitätsabschluss besitzen, ist die Verteilung des monatlichen Nettoeinkommens wenig überraschend: Der größte Anteil der Befragten (53,5 %, n=3.128) verfügt über ein monatliches Nettoeinkommen von 2.000 bis 4.000 Euro. 36,4 % verdienen netto 4.001 Euro und mehr. Ein vergleichsweise kleiner Anteil von 9,5 % gab an, ein monatliches Nettoeinkommen von 1.000 bis 2.000 Euro im Monat zu beziehen, bei 0,6 % liegt das Nettoeinkommen unter 500 Euro (Abbildung 6).

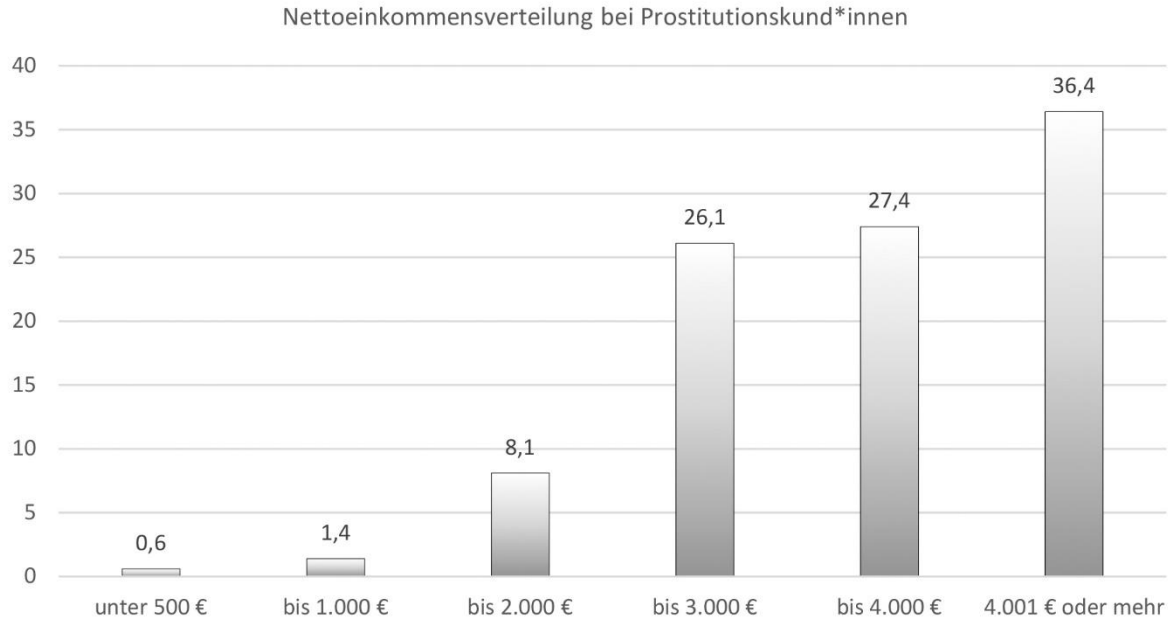


*Abbildung 6: Nettoeinkommensverteilung bei Kund*innen, n=3.128, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen*

VII. Beruflicher Sektor

Zur beruflichen Tätigkeit wurde erhoben, welchem beruflichen Sektor die Befragten ihre Tätigkeit am ehesten zuordnen würden. Hierauf antwortete etwa ein Fünftel der Befragten (20,5 %, n=2.764), man sei in einem Sektor tätig, der sich vornehmlich dem Bereich IT/Computer/Datenerhebung/Datenanalyse zuordnen lasse. Gut 12 % ordnen ihre berufliche Tätigkeit dem Feld Wirtschaft/Verwaltung/Sprachen zu. Im Feld Metall/Maschinen/Fahrzeug(bau) arbeiten 7,2 % der befragten Kund*innen. Zwischen 6 und 7 % der Befragten gaben an, in den Bereichen Forschung/Wissenschaft/Entwicklung/Konstruktion/Technisches Zeichnen, Recht/Steuern/Wirtschaftsprüfung oder Einkauf/Lager/Logistik/Verkehr tätig zu sein. Die weiteren Tätigkeitsbereiche, denen sich jeweils weniger als 6 % der Befragten zuordneten, können Abbildung 7 entnommen werden.

*Abbildung 7: Beruflicher Sektor, in dem Kund*innen zum Zeitpunkt der Befragung tätig waren, n=2.764, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen*

VIII. Beziehungsstatus

Etwas mehr als die Hälfte der Befragten (55,8 %) führt nach eigenen Angaben eine feste Beziehung zu mindestens einer Person. Die übrigen 44,2 % gaben an, zum Zeitpunkt der Befragung als Single zu leben (n=2.982).

IX. Eigene Tätigkeit in der Prostitution

1,7 % der befragten Kund*innen sind oder waren selbst in der Prostitution tätig (n=3.399).

X. Erstmalige Inanspruchnahme einer sexuellen Dienstleistung

Erhoben wurde auch das Jahr der erstmaligen Inanspruchnahme einer sexuellen Dienstleistung. Hier ergab sich eine große Spanne: Sie reicht vom Jahr 1958 bis zum Jahr 2024. Dabei lässt Abbildung 8 erkennen, dass sich an der Befragung zahlreiche Menschen beteiligt haben, die bereits vor Inkrafttreten des ProstSchG Kund*innen waren und daher über Erfahrungen mit der Prostitution sowohl unter der alten als auch unter der neuen Rechtslage verfügen. Der Anteil derjenigen, die bereits vor Inkrafttreten des ProstSchG Kund*innen von Prostituierten waren, liegt bei 76,5 %. Der Anteil derjenigen, die erst nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erstmals das Angebot von Prostituierten in Anspruch genommen haben, beträgt 24,5 %.

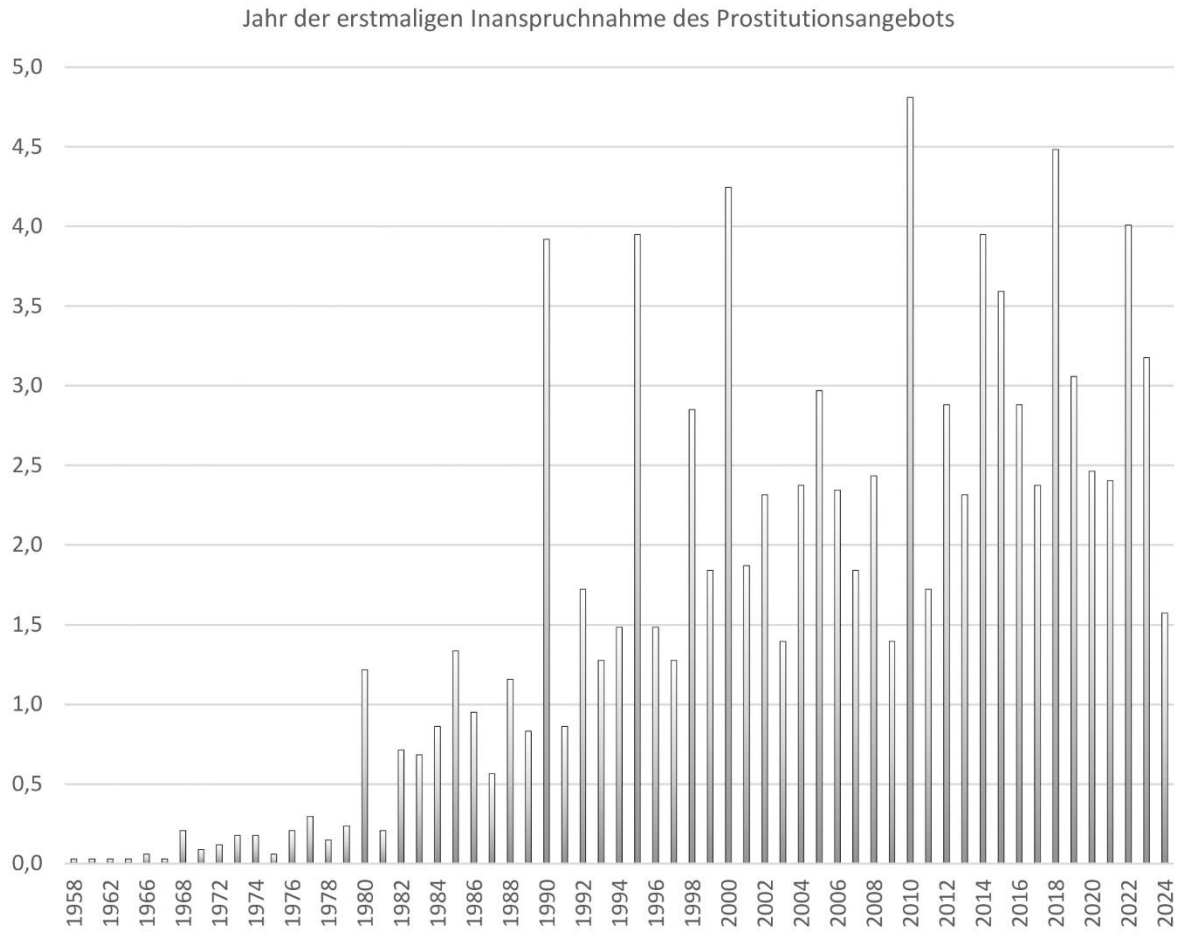


*Abbildung 8: Jahr der erstmaligen Inanspruchnahme des Prostitutionsangebots, n=3.368, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen*

XI. Ort der Suche nach einer sexuellen Dienstleistung

Die befragten Kund*innen suchen überwiegend online nach einer sexuellen Dienstleistung (Abbildung 9). Das geschieht auf Internetplattformen (88,1 %) oder in Onlineforen für Kund*innen (37,8 %), aber auch auf dem Internetauftritt der Prostituierten (35,8 %), selten auch auf Social-Media-Kanälen (4,3 %). Mehr als die Hälfte der befragten Kund*innen suchen in Bordellen/Laufhäusern nach einem passenden Angebot (55,5 %). Etwas weniger als ein Fünftel (18,6 %) sind Besucher*innen von FKK-/Sauna-/Wellnessclubs. Deutlich kleiner ist der Anteil der Kund*innen, die im öffentlichen Raum (z. B. auf der Straße [5,6 %]) nach einer sexuellen Dienstleistung Ausschau halten. Sehr selten genannt wurden der Freundes-/Bekanntenkreis, Wohnwagen, Swingerclubs, Bars/Diskotheken, Tabledance-Bars oder Escort-Agenturen (zwischen 3,0 und 0,3 %).

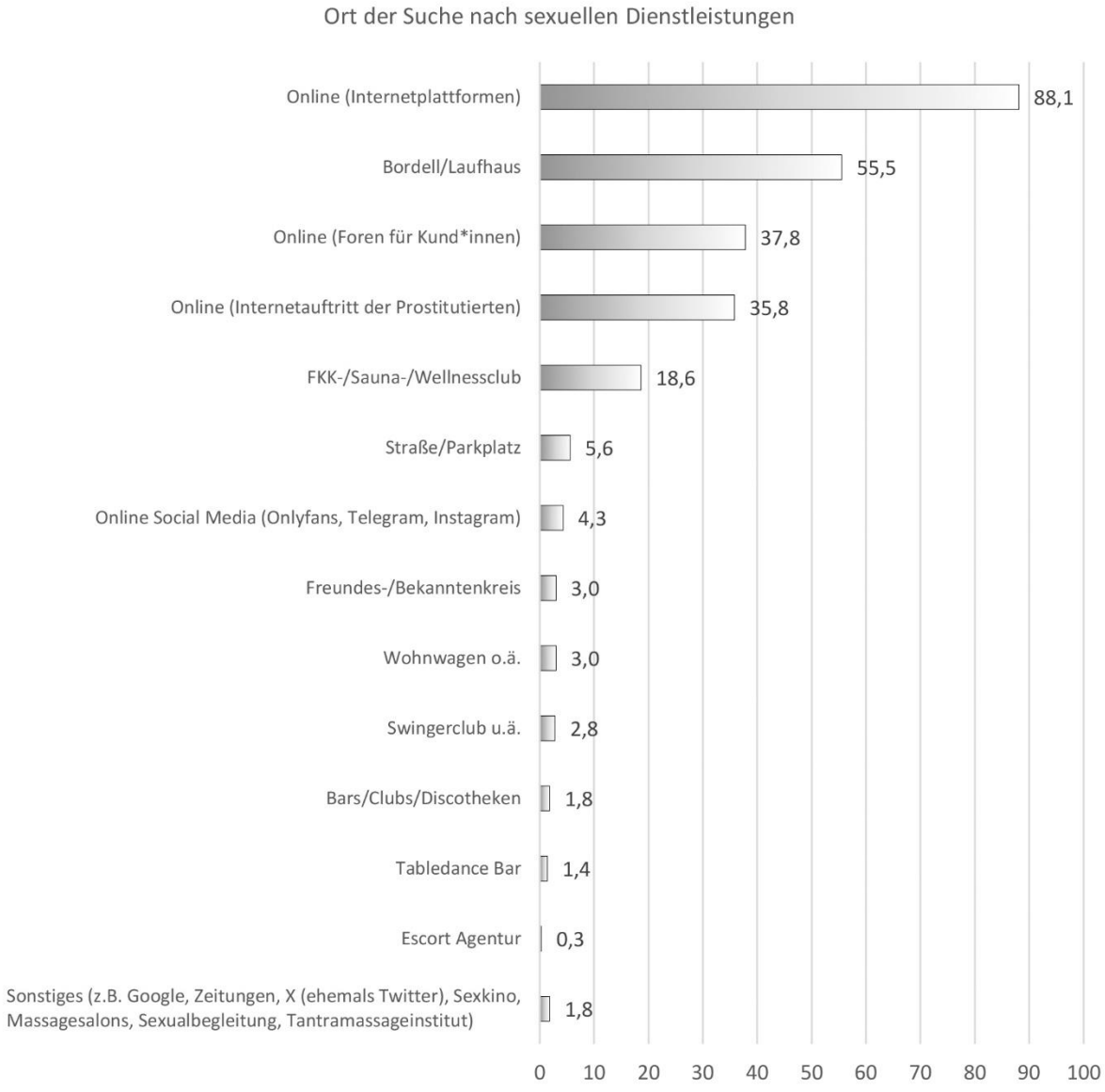


*Abbildung 9: Ort der Suche nach sexuellen Dienstleistungen, n=3.470, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Kund*innen*

XII. Häufigkeit der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen, Einordnung als Stammkund*in, Örtlichkeit der letztmaligen Inanspruchnahme einer sexuellen Dienstleistung

Ein Drittel der befragten Kund*innen nimmt das Angebot sexueller Dienstleistungen etwa einmal monatlich in Anspruch (33,9 %, n=3.387). Alle zwei bis sechs Monate geht rund die Hälfte aller Befragten zu Prostituierten (48 %). Ein deutlich kleinerer Teil der Befragten nutzt Prostitutionsangebote häufiger als einmal im Monat (15,6 % einmal wöchentlich, 2,5 % häufiger als einmal die Woche).

41,8 % der erreichten Kund*innen bezeichnen sich als Stammkund*in mindestens einer*eines Prostituierten (n=3.408). Etwa ein Viertel (24,2 %) hiervon geht ausschließlich zu einer*einem Prostituierten (n=1.428). Ein Großteil der Befragten (58,9 %, n=1.428), die sich als Stammkund*innen einordnen, hat angegeben, Stammkund*in von ein bis drei Prostituierten zu sein.

Die letzte Inanspruchnahme des Prostitutionsangebots erfolgte zumeist in einer Terminwohnung (36,4 %). 13,6 % respektive 9,5 % der befragten Kund*innen gaben an, beim letzten Besuch in einem Bordell bzw. Laufhaus gewesen zu sein. In den Privatwohnungen der Prostituierten oder in einem Hotel waren 9,4 % bzw. 7,5 % der Kund*innen bei ihrem letzten Besuch. Der FKK-/Sauna-/Wellnessclub ist von 7,2 % der Befragten als Ort der letzten Inanspruchnahme einer sexuellen Dienstleistung benannt worden. Deutlich seltener traf man sich bei Kund*innen zuhause (3,9 %) oder in einem S-M-/Fetisch-Studio (3,0 %). Die Straße, das Stundenhotel, Airbnb-Wohnungen, Lovemobile oder andere Orte (z. B. Clubs/Diskotheken usw.) wurden noch seltener benannt (1,1 % bis 0,1 %). Im Freitextfeld konnten noch weitere Treffpunkte aufgeführt werden. Hier ist beispielsweise das Büro, der Wald, das Pornokino oder der PKW benannt worden (vgl. Abbildung 10).

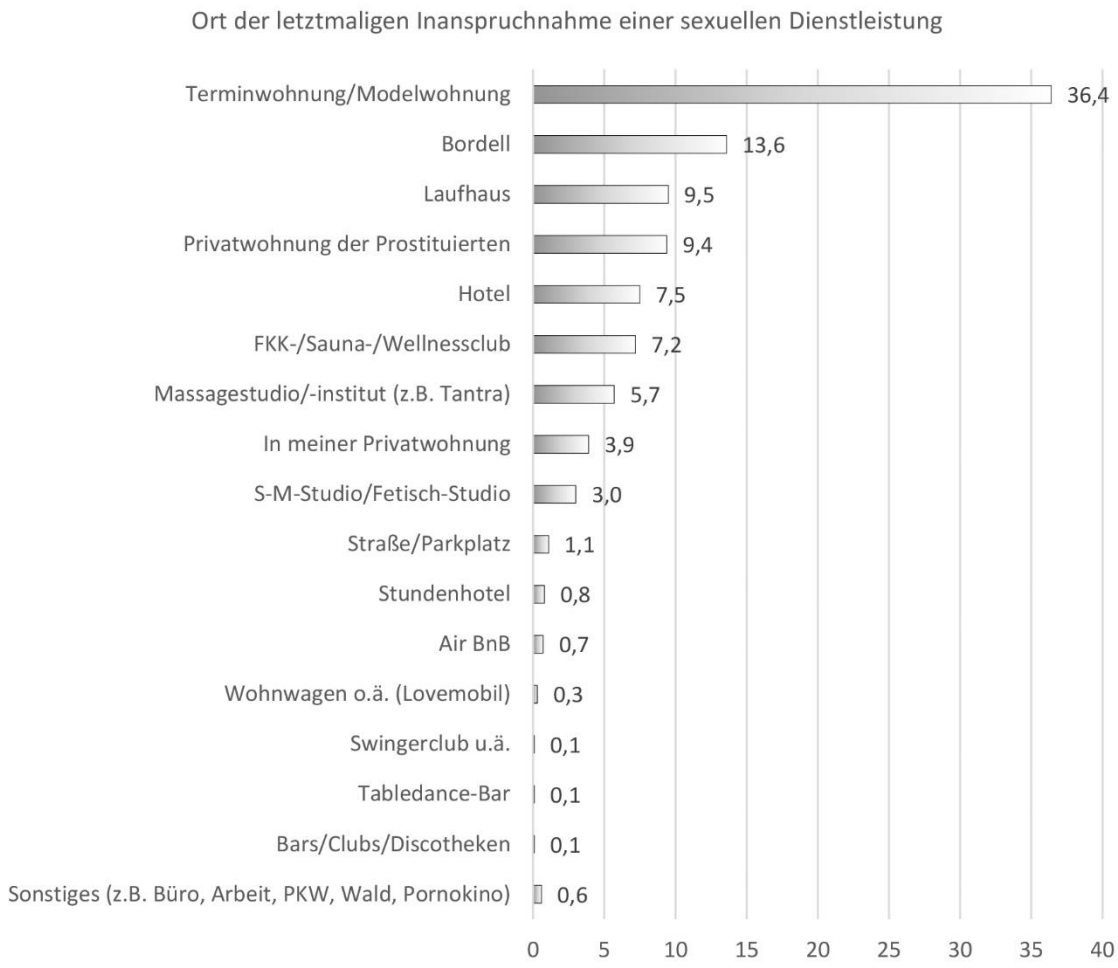


*Abbildung 10: Ort der letztmaligen Inanspruchnahme einer sexuellen Dienstleistung, n=3.470, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen*

B. Prostitutionsgewerbetreibende

I. Samplegröße

Mit der Online-Befragung wurden 284 Personen (Nettostichprobe) erreicht, die mindestens ein Prostitutionsgewerbe führen.

II. Geschlechtsidentität(en)

53,9 % der Befragten identifizieren sich mit dem weiblichen Geschlecht, 43,7 % mit dem männlichen. 1,1 % gaben an, sich keinem binären Geschlecht zugehörig zu fühlen; 1,4 % wollten keine Angabe zu ihrer Geschlechtsidentität machen.

III. Alter

Das Alter der Gewerbetreibenden ist breit über die verwendeten Alterskategorien gestreut. Ein kleiner Anteil von 3,6 % der Befragten ist zwischen 18 und 30 Jahren alt. Deutlich mehr Gewerbetreibende befinden sich im Alter zwischen 31 und 55 Jahren (57,0 %). Ein höheres Alter von etwa 56 bis über 66 Jahre gaben rund 37 % der Befragten an (56 bis 60 Jahre: 16,2 %; 61 bis 65 Jahre: 14,1 %; 66 Jahre und älter: 7,0 %). 2,1 % der Gewerbetreibenden wollten hierzu keine Angaben machen.

Das Durchschnittsalter[452] der gemittelten Alterskategorie der Gewerbetreibenden liegt bei etwa 51 Jahren (n=278, min=19, max=68, SD=10,8).

IV. Staatsangehörigkeit(en) und Muttersprache(n)

Die Mehrheit der teilnehmenden Gewerbetreibenden besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit (85,2 %). Darüber hinaus wurden Betreiber*innen mit zahlreichen anderen Staatsangehörigkeiten (15,8 %), sowohl von Ländern innerhalb als auch von solchen außerhalb der EU, erreicht (Tabelle 15). Fünf Personen machten zu ihrer Staatsangehörigkeit keine Angabe (1,8 %).

Tabelle 15: Staatsangehörigkeiten, n=284, Angaben absolut und in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Gewerbetreibende (gesamt)

Staatsangehörigkeit(en)	n=284	%
Bulgarien	1	0,4
China	2	0,7
Deutschland	242	85,2
Frankreich	1	0,4
Großbritannien	1	0,4
Iran	1	0,4
Polen	7	2,5
Rumänien	2	0,7
Thailand	5	1,8
Türkei	4	1,4
Ukraine	2	0,7
Ungarn	5	1,8
Andere (z. B. Bosnien-Herzegowina, Italien, Österreich, Slowakei, Tschechien)	13	4,6

Ein wesentlicher Anteil der Gewerbetreibenden ist mit Deutsch als Muttersprache aufgewachsen (85,6 %). 5,6 % gaben Englisch als Muttersprache an. 13 Gewerbetreibende (4,6 %) sind mit Russisch

[452] Das Durchschnittsalter wurde in jeder Befragung kategorial erhoben. Das Durchschnittsalter wurde jeweils durch das mittlere Alter jeder Kategorie berechnet. Genauere Altersangaben konnten nicht eruiert werden, da das Risiko einer Reidentifizierung gemindert werden sollte. Daher kann über das Durchschnittsalter der Befragungsteilnehmer*innen nur bedingt eine Aussage getroffen werden. Tatsächlich könnte es in jeder Gruppe wenige Jahre höher oder auch niedriger sein als jeweils angegeben.

aufgewachsen, sieben mit Polnisch. Andere Muttersprachen sind zu geringen Anteilen in der Gruppe der Gewerbetreibenden vertreten (Tabelle 16).

Tabelle 16: Muttersprachen, n=284, Angaben absolut und in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Gewerbetreibende (gesamt)

Muttersprache(n)	n=284	%
Arabisch	1	0,4
Bulgarisch	2	0,7
Deutsch	243	85,6
Englisch	16	5,6
Französisch	1	0,4
Mandarin	1	0,4
Polnisch	7	2,5
Rumänisch	2	0,7
Russisch	13	4,6
Spanisch	3	1,1
Thai	6	2,1
Türkisch	6	2,1
Ukrainisch	4	1,4
Ungarisch	5	1,8
Vietnamesisch	1	0,4
Andere (z. B. Italienisch, Kurdisch, Niederländisch, Slowakisch, Tschechisch)	12	4,2

V. Höchster Bildungsabschluss

Etwas mehr als jede*r zweite Gewerbetreibende (59,0 %) hat als höchsten Bildungsabschluss eine abgeschlossene Berufsausbildung berichtet. Ein Fünftel (19,8 %) hat ein Studium an einer Hochschule/Universität erfolgreich beendet. Die Abschlüsse wurden in zahlreichen Fächern, namentlich Betriebswirtschaft, Sozialpädagogik, Volkswirtschaftslehre, Kunst, Medizin, Psychologie oder Wirtschaftswissenschaften, erworben.

Nur ein relativ kleiner Anteil der Befragten (14,8 %) nannte als höchsten Bildungsabschluss einen Schulabschluss (gruppiert, alle Abschlüsse). Diverse weitere Zusatzqualifikationen oder Zertifikate sowie andere Formen staatlicher Abschlüsse sind von 0,4 % der Befragten angeführt worden; 0,7 % der Befragten konnten sich keinem der aufgeführten Abschlüsse zuordnen. 5,3 % machten keine Angabe (Abbildung 11).

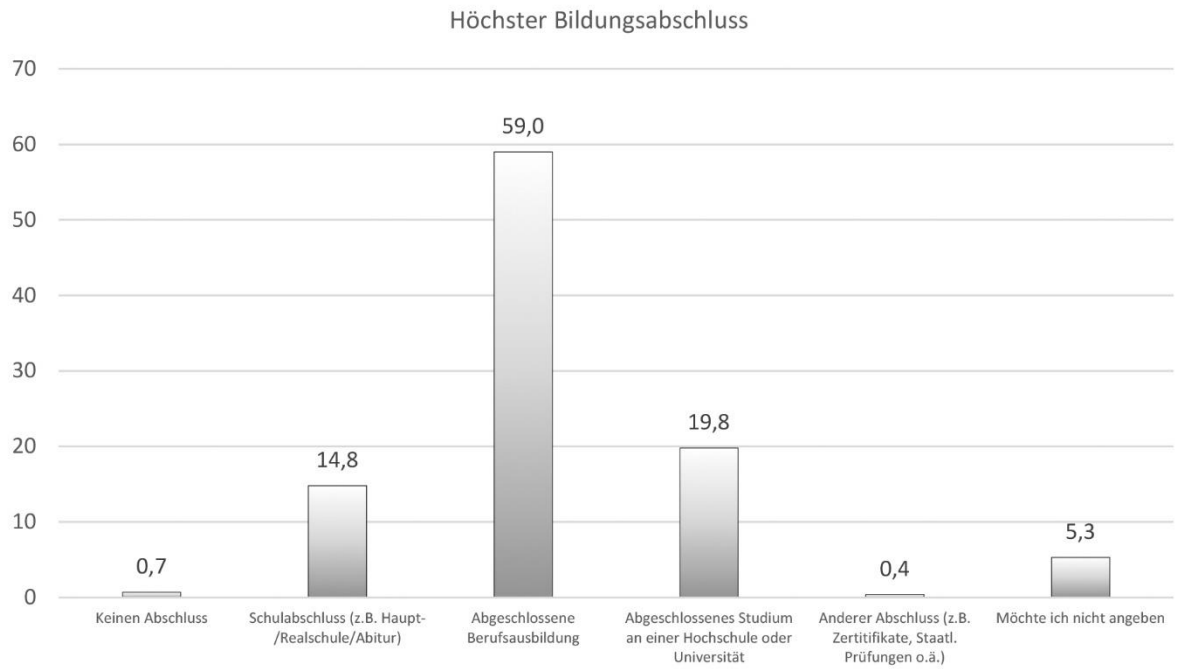


Abbildung 11: Höchster Bildungsabschluss, n=283, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende (gesamt)

VI. Dauer der Tätigkeit als Prostitutionsgewerbetreibende*r

Einige Teilnehmende sind erst seit 2024 als Betreiber*innen aktiv, andere bereits seit Jahrzehnten (längstens wurde angegeben, dass seit 1975 ein Prostitutionsgewerbe betrieben wurde). Im Durchschnitt betreiben die Befragten bereits seit knapp 14 Jahren ein Prostitutionsgewerbe. Der Großteil hat in den frühen 2010er Jahren die Tätigkeit aufgenommen – wie bei den Kund*innen haben also auch an der Befragung von Gewerbetreibenden viele Menschen teilgenommen, die das Feld der Prostitution schon vor Inkrafttreten des ProstSchG im Jahr 2017 kennengelernt haben: Der Anteil derer, die bereits seit 1975 bis einschließlich 2016 ein Prostitutionsgewerbe betreiben, liegt bei 70,2 % (n=242). Seit 2017 haben 29,8 % der Befragten die Betreiber*innentätigkeit aufgenommen (vgl. Abbildung 12).

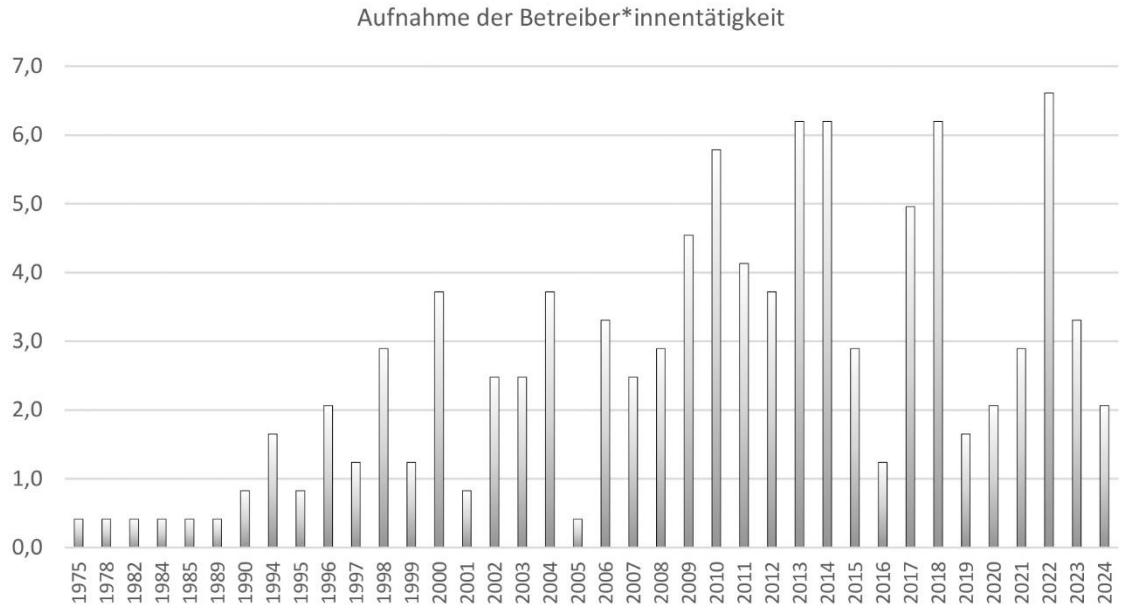


*Abbildung 12: Aufnahme der Betreiber*innentätigkeit, n=242, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende (gesamt)*

VII. Gewerbeformen

Aus der nachstehenden Abbildung 13 lässt sich ablesen, dass mit der Online-Befragung hauptsächlich Betreiber*innen von Prostitutionsstätten erreicht wurden. Etwa jede zehnte teilnehmende Person betreibt eine Prostitutionsvermittlung. Die Zahl der teilnehmenden Betreiber*innen von Prostitutionsfahrzeugen und -veranstaltungen ist jeweils gering.

Im Einzelnen:

1. Prostitutionsstätten

In den meisten Fällen wird eine Prostitutionsstätte (92,3 %, n=284) betrieben, und zwar in Form von Terminwohnungen (40,5 %), Bordellen und/oder Laufhäusern (41,3 %) oder Massagestudios (12,0 %). Andere Prostitutionsstätten sind bspw. FKK-/Sauna-/Wellnessclubs (5,8 %), Bars mit Stripteaseangebot und zusätzlicher Zimmervermietung (1,5 %), S-M-/Fetisch-Studios (9,3 %) sowie Tantramassage-/Sexual-Body-Work-Einrichtungen-/Institute (5,4 %).

2. Prostitutionsvermittlungen

29 Personen gaben (zudem) an, dass sie Inhaber*in einer Prostitutionsvermittlung seien. Sie vermitteln allesamt konkret Treffen/Dates, die jeweils auch sexuelle Dienstleistungen (100 %) beinhalten. Bei den vermittelten Treffen/Dates geht es teilweise auch um Abend-/Eventbegleitungen (60,7 %) oder Reisebegleitungen (50,0 %). Weiter erstreckt sich die Vermittlungstätigkeit bspw. auf Sexualassistenz, Tantramassagen oder Sexual-Body-Work (je 17,9 %).

3. Prostitutionsfahrzeuge

Sieben Personen besitzen (auch) Fahrzeuge, die sie für die Prostitutionstätigkeit bereitstellen. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Wohnmobile und Wohnwagen.

4. Prostitutionsveranstaltungen

Vier Betreiber*innen führen Prostitutionsveranstaltungen durch. Hierbei handelt es sich zumeist um Veranstaltungen, die in Bordellen (Clubs/Villen), FKK-/Sauna-/Wellnessclubs oder angemieteten Eventlocations (bspw. Hotels, Schlössern, Schiffen etc.) stattfinden. Aber auch in Privatwohnungen oder Burschenschaftshäusern führen die Betreiber*innen Prostitutionsveranstaltungen durch. Insgesamt haben die vier Betreiber*innen in den vergangenen zwölf Monaten zwischen zwei und 20 Veranstaltungen organisiert.

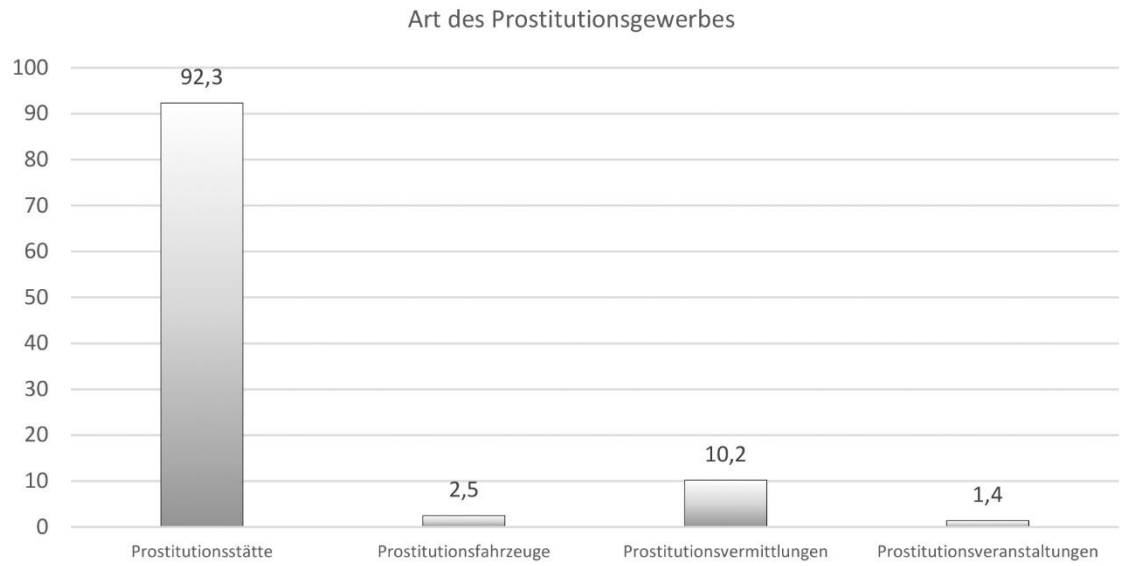


Abbildung 13: Art des Prostitutionsgewerbes, n=284, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Gewerbetreibende (gesamt)

VIII. Beziehungsstatus

69,0 % der befragten Gewerbetreibenden leben in einer festen Beziehung zu mindestens einer Person. 10,2 % wollten keine Angabe zu dieser Frage machen (n=284).

IX. Eigene Tätigkeit in der Prostitution

Die Gewerbetreibenden wurden dazu befragt, ob sie selbst Erfahrungen in der Prostitutionstätigkeit gesammelt haben: Knapp 40 % der befragten Gewerbetreibenden sind selbst als Prostituierte*r aktiv (gewesen) und haben (ähnlich ihrer Betreiber*innenerfahrung in Jahren) im Durchschnitt rund 14 Jahre selbst in der Prostitution gearbeitet (min=1 Jahr, max= 40 Jahre, SD= 9,4, n=103). Derzeit sind von 108 Gewerbetreibenden mit Prostitutionserfahrung noch 40,7 % in der Prostitution aktiv.

54,1 % der Gewerbetreibenden verfügen über keine eigenen Erfahrungen in der Prostitution; 6,8 % wollten sich zu dieser Frage nicht äußern.

X. Weitere, neben dem Prostitutionsgewerbe geführte Gewerbebetriebe

64 Gewerbetreibende berichteten, dass sie nicht nur ein Prostitutionsgewerbe, sondern auch mindestens ein weiteres Gewerbe führen (s. Abbildung 14). Am häufigsten wurden insoweit Hotels/Pensionen (7,2 %) benannt. Es folgen Gastronomiebetriebe (4,3 %), Bars/Kneipen (3,6 %), Spielhallen (1,1 %) sowie Nachtclubs (1,1 %). Nur selten wurden ein Pornokino oder ein Betrieb für Tabledance/Striptease (je 0,7 %) aufgeführt. Deutlich häufiger kommt es hingegen vor, dass zusätzlich ein *sonstiger* Betrieb, namentlich Handwerk, Facilitymanagement, IT-Dienstleistungen etc., geführt wird.

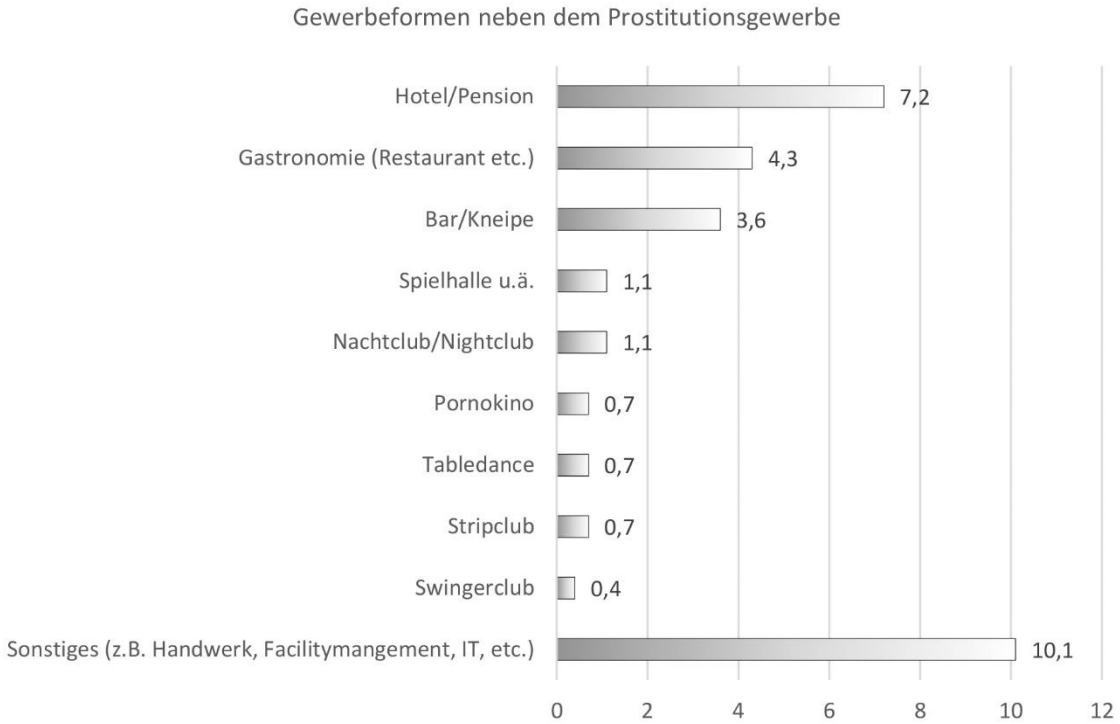


Abbildung 14: Gewerbeformen neben dem Prostitutionsgewerbe, n=277, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende (gesamt)

C. Behördenmitarbeitende (Behördenleitungen und Sachbearbeitung)

Die Gruppe der Behördenmitarbeitenden setzt sich aus Personen, die auf der Leitungsebene und der Sachbearbeitungsebene (Anmeldung sowie Informations- und Beratungsgespräch, gesundheitliche Beratung, Erlaubnisverfahren, Überwachung) tätig sind, zusammen. Es wurden zwei unabhängige Befragungen konzipiert: eine für die Leitungsebene, eine für die Ebene der Sachbearbeitenden. Deren Gesamtsample wird im Folgenden beschrieben.

Wichtig ist Folgendes: Nicht in allen Fällen, in denen sich Sachbearbeiter*innen aus einer bestimmten Behörde an der Befragung beteiligt haben, haben auch die zugehörigen Behördenleitungen den Fragebogen beantwortet; umgekehrt haben teils Behördenleitungen an der Befragung teilgenommen, ohne dass Sachbearbeiter*innen aus deren Behörde teilnahmen. Dies hat zur Folge, dass sich die Angaben von Behördenleitungen zu einzelnen Aspekten des ProstSchG zuallermeist nicht in Bezug zu den Angaben von Sachbearbeitenden setzen lassen. Die Befragungen von Behördenleitungen und Sachbearbeitenden sind daher im nachfolgenden Bericht als zwei getrennte Befragungen zu betrachten. Die Bemühungen des Forschungsteams, die Befragungen von Behördenleitungen und Sachbearbeitenden miteinander zu verbinden, waren leider nicht erfolgreich.

I. Samplegröße

Es wurden 619 Sachbearbeiter*innen erreicht, die partiell auch eine Leitungsposition innehaben. Zudem haben 205 Personen (auch) den Fragebogen für Behördenleitungen ausgefüllt. Einige Sachbearbeiter*innen wurden mit dem Ausfüllen des umfangreichen und daher zeitaufwendigen Erhebungsinstruments für Leitungen stellvertretend beauftragt. Im Folgenden wird nur an relevanten Stellen zwischen den Befragungen für Behördenleitungen und Sachbearbeitung unterschieden. Ausführliche Informationen zu den in den Behörden tätigen Sachbearbeitenden finden sich – differenziert nach den Bereichen Anmeldung/Informations- und Beratungsgespräch, gesundheitliche Beratung, Erlaubnisverfahren und Überwachung – im Teil zur Praktikabilität (Teil 5, Kapitel 1).

Aus jedem Bundesland wurden Behördenleitungen erreicht; die Anteile der dort erreichten Personen sind unterschiedlich (Tabelle 17): Am häufigsten nahmen Leitungen aus den bevölkerungsreichen Flächenländern Nordrhein-Westfalen (18,5 %), Bayern (16,6 %) und Baden-Württemberg (15,6 %) teil.

Tabelle 17: Für die Umsetzung des ProstSchG zuständige Behördenleitungen nach Bundesländern, n=205, Angaben in absolut und in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Behördenleitung (gesamt)

	Leitungen	
Bundesland	**n=205**	**%**
Baden-Württemberg	32	15,6
Bayern	34	16,6
Brandenburg	7	3,4
Hessen	27	13,2
Niedersachsen	18	8,8
Nordrhein-Westfalen	38	18,5
Rheinland-Pfalz	13	6,3
Sachsen	8	3,9
Sachsen-Anhalt	5	2,9
Thüringen	3	1,5
Berlin/Bremen/Hamburg/Mecklenburg-Vorpommern/Saarland/Schleswig-Holstein*	8	3,9

Anm.: * Die Bundesländer mit zentraler Umsetzungspraxis – s. dazu Teil 5, Kapitel 1 – werden aus Anonymitätsgründen gesammelt dargestellt.

II. Ressortzuordnung der Behörden/Zuständigkeit in den Behörden

Der Großteil der Behördenleitungen ist in einer Ordnungsbehörde beschäftigt (62,4 %), etwa ein Drittel (30,7 %) in einer Gesundheitsbehörde. Ein Fünftel (20,5 %) arbeitet bei der Gewerbebehörde. Darüber hinaus beteiligten sich in wenigen Fällen Leitungen aus anderen zuständigen Behörden (3,9 %) an der Befragung. Über Einzelheiten informiert Tabelle 18.

Tabelle 18: Ressortzuordnung, n=205, Angaben in absolut und in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Behördenleitung (gesamt)

	Leitungen	
Behörde	**n=205**	**%**
Ordnungsbehörde	128	62,4
Gesundheitsbehörde	63	30,7

Gewerbebehörde	42	20,5
Sozialbehörde	3	1,5
Andere Behörde	8	3,9

Ferner wurde danach gefragt, mit welchem Bereich des ProstSchG – Anmeldung und Informations- und Beratungsgespräch, gesundheitliche Beratung, Erlaubnisverfahren und/oder Überwachung – die Behördenmitarbeitenden betraut sind (Tabelle 19). Der Großteil der Teilnehmenden ist mit Erlaubnisverfahren und/oder der Überwachung des Prostitutionsgewerbes befasst (Leitungsebene: je 57,1 %; Sachbearbeitungsebene: 44,3 % bzw. 43,6 %). 31,7 % der Behördenleitungen und 40,1 % der befragten Sachbearbeiter*innen sind für die gesundheitliche Beratung zuständig. Ein etwas größerer Anteil der Befragten zeichnet für die Anmeldung (Leitungsebene: 53,2 %; Sachbearbeitungsebene: 43,3 %) und/oder das Informations- und Beratungsgespräch (Leitungsebene: 49,3 %; Sachbearbeitungsebene: 39,6 %) verantwortlich.

*Tabelle 19: Zuständigkeiten bei der Umsetzung des ProstSchG, Behördenleitungen (n=205) und Sachbearbeiter*innen (n=619), Angaben in absolut und in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Behördenleitung (gesamt) und Sachbearbeitung (gesamt)*

	Leitungen		**Sachbearbeitung**	
Zuständigkeit für ProstSchG	**n=205**	**%**	**n=619**	**%**
Gesundheitliche Beratung (§ 10 ProstSchG)	65	31,7	248	40,1
Anmeldung (§ 5 ProstSchG)	109	53,2	268	43,3
Informations- und Beratungsgespräch (§§ 7, 8 ProstSchG)	101	49,3	245	39,6
Erlaubnisverfahren (§§ 12 ff. ProstSchG)	117	57,1	274	44,3
Überwachung des Prostitutionsgewerbes (§§ 29 ff. ProstSchG)	117	57,1	270	43,6

Aus Tabelle 20 ergibt sich, dass die Befragten auf Leitungsebene vielfach für mehrere Bereiche des ProstSchG gleichzeitig zuständig sind. Die meisten Behördenleitungen mit Mehrfachzuständigkeit sind sowohl mit dem Erlaubnisverfahren als auch mit der Überwachung des Prostitutionsgewerbes befasst. Deutlich weniger Überschneidungen lassen sich für den Bereich der gesundheitlichen Beratung feststellen; hier gibt es nur selten Überschneidungen mit den Feldern Anmeldung/Informations- und Beratungsgespräch sowie Erlaubnisverfahren und Überwachung. Durchaus häufig kommen kumulierte Zuständigkeiten in den Bereichen Anmeldung/Informations- und Beratungsgespräch sowie Erlaubnisverfahren oder Überwachung vor.

Auf Sachbearbeiter*innenebene zeigt sich ein den Leitungen ähnliches Bild: Auch hier finden sich häufig Mehrfachzuständigkeiten in den Bereichen Erlaubnisverfahren und Überwachung. Deutlich seltener kommt es zu einer Zuständigkeitskumulation im Bereich der gesundheitlichen Beratung. Demgegenüber finden sich zahlreiche Fälle, in denen Sachbearbeiter*innen für Anmeldung/Informations- und Beratungsgespräch sowie Erlaubnisverfahren und/oder Überwachung verantwortlich sind.

*Tabelle 20: Mehrfach-Zuständigkeiten bei der Umsetzung des ProstSchG; Behördenleitungen (n=205) und Sachbearbeiter*innen (n=619), Angaben in absolut, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Behördenleitung (gesamt) und Sachbearbeitung (gesamt)*

Mehrfach-Zuständigkeit für ProstSchG (n=205, Leitungen, absolut)					
	Gesundheitliche Beratung	**Anmeldung**	**Informations- und Beratungsgespräch**	**Erlaubnisverfahren**	**Überwachung**
Gesundheitliche Beratung (§ 10 ProstSchG)	-	7	10	3	3
Anmeldung (§ 5 ProstSchG) (n=109)	7	-	97	86	89
Informations- und Beratungsgespräch (§ 7 ProstSchG)	10	97	-	80	81
Erlaubnisverfahren (§§ 12 ff. ProstSchG)	3	86	80	-	111
Überwachung des Prostitutionsgewerbes (§§ 29 ff. ProstSchG)	3	89	81	111	-
Mehrfach-Zuständigkeit für ProstSchG (n=619, Sachbearbeitung, absolut)					
	Gesundheitliche Beratung	**Anmeldung**	**Informations- und Beratungsgespräch**	**Erlaubnisverfahren**	**Überwachung**
Gesundheitliche Beratung (§ 10 ProstSchG)	-	20	30	7	7
Anmeldung (§ 5 ProstSchG)	20	-	223	173	175
Informations- und Beratungsgespräch (§ 7 ProstSchG)	30	223	-	154	160
Erlaubnisverfahren (§§ 12 ff. ProstSchG)	7	173	154	-	248
Überwachung des Prostitutionsgewerbes (§§ 29 ff. ProstSchG)	7	175	160	248	-

III. Soziodemographie der Sachbearbeitung (Alter, Geschlechtsidentität[en], Bildungshintergrund, beruflicher Hintergrund, Staatsangehörigkeit[en])

Die Erkenntnisse zur Soziodemographie der Sachbearbeitung beziehen sich – unabhängig vom Zuständigkeitsbereich –[453] auf alle Teilnehmenden aus dieser Gruppe von Befragten. Nach Zuständigkeitsbereichen (etwa Anmeldung und gesundheitliche Beratung) differenzierte Darstellungen enthält Teil 5, Kapitel 1. Bei Behördenleitungen wurde auf die Erhebung von soziodemographischen Merkmalen aus Datenschutzgründen in Gänze verzichtet. Da deutlich weniger Behördenleitungen pro Bundesland tätig sind, wäre eine Identifizierung der Person nicht in Gänze auszuschließen gewesen.

Aus Abbildung 15 geht die Verteilung der Alterskategorien[454] der Sachbearbeiter*innen hervor. Es zeigt sich eine grundsätzlich gleichförmige Verteilung über alle Kategorien hinweg. Nur im Alter von 18 bis 20 Jahre sowie bei den Teilnehmenden im höheren Lebensalter (ab 61 Jahren) werden deutlich geringere Anteile (5,2 % bzw. 4,3 %) offenbar.

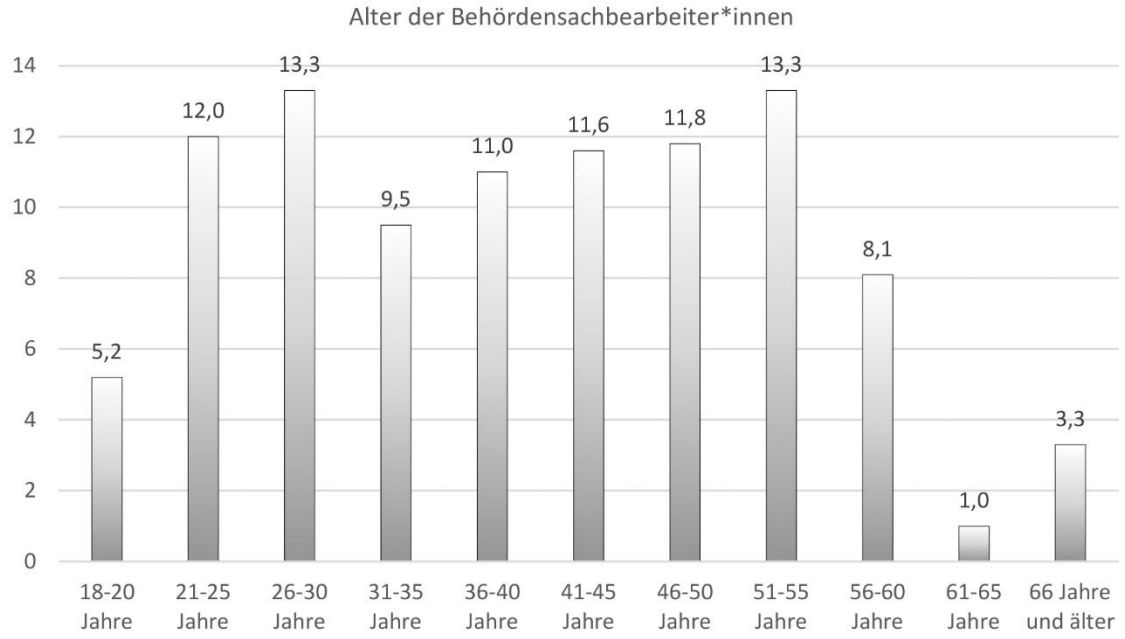


Abbildung 15: Einfache Verteilung der Alterskategorien, n=518, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesamt)

1. Geschlechtsidentität(en)

Am häufigsten ordnen sich die Sachbearbeiter*innen dem weiblichen Geschlecht zu (76,3 %). Lediglich ein Fünftel der befragten Sachbearbeiter*innen identifiziert sich mit dem männlichen Geschlecht. 0,2 % der Behördenmitarbeitenden gaben an, eine diverse Geschlechtsidentität zu haben.[455] 3,1 % der Befragten wollten zu ihrer Geschlechtsidentität keine Angaben machen (n=518).

[453] Zu nach Zuständigkeitsbereich differenzierten Erkenntnissen Teil 5, Kapitel 1.

[454] Das Durchschnittsalter wurde in jeder Befragung kategorial erhoben. Das Durchschnittsalter wurde jeweils durch das mittlere Alter jeder Kategorie berechnet. Genauere Altersangaben konnten nicht erhoben werden, da das Risiko einer Reidentifizierung gemindert werden sollte. Daher kann über das Durchschnittsalter der Befragungsteilnehmer*innen nur bedingt eine Aussage getroffen werden. Tatsächlich könnte es in jeder Gruppe wenige Jahre höher oder auch niedriger sein als jeweils angegeben.

[455] Aufgrund datenschutzrechtlicher Maßgaben war es nicht möglich, die Geschlechtsidentifikation bei Behördensachbearbeiter*innen vielfältiger zu erheben. Die Kategorie „divers“ stellt in diesem Zusammenhang eine Sammelkategorie vielfältiger Geschlechtsidentifikationen dar.

2. Bildungshintergrund

Der Bildungshintergrund (vgl. Abbildung 16) wurde wiederum über Angaben zum höchsten erreichten Bildungsabschluss erhoben. Die Gruppe der Sachbearbeiter*innen (n=488) weist zu 60,5 % einen Hochschul-/ Universitätsabschluss auf. Zu 37,5 % ist eine berufliche Ausbildung als höchster erreichter Abschluss berichtet worden. In 1,4 % wurde ein Schulabschluss als höchster Bildungsabschluss benannt (bspw. im Falle von noch in der Ausbildung befindlichen Personen/Studierenden). Ferner gaben 0,6 % der befragten Sachbearbeiter*innen an, andere Abschlüsse erreicht zu haben: Hierzu zählen Angestelltenlehrgänge oder verschiedene Zusatzqualifikationen.

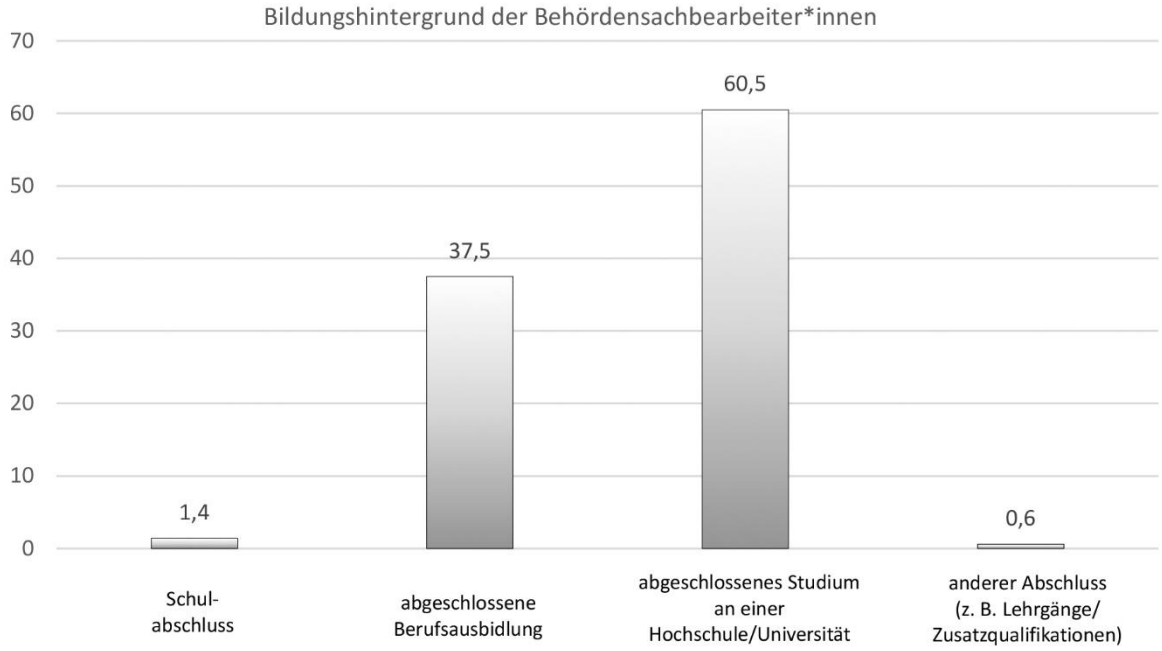


*Abbildung 16: Bildungshintergrund der Behördensachbearbeiter*innen, n=488, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesamt)*

3. Beruflicher Hintergrund

Der berufliche Hintergrund von Sachbearbeiter*innen liegt häufig im Bereich der Verwaltungsberufe (42,3 % Verwaltungsfachwirt*innen und Verwaltungsfachangestellte). Einen Anteil von 29,6 % machen Soziale Arbeit und Sozialpädagogik aus. Aus dem medizinisch/psychologischen Bereich (Humanmedizin: 6,1 %, Medizinische FA: 6,3 % und Psychologie: 1,3 %) kommen 13,7 %. Weitere Abschlüsse wurden in der Soziologie (0,8 %), den Rechtswissenschaften (3,6 %) und verschiedenen anderen Bereichen (24,1 %, z. B. Pflege, Polizei, Wirtschaftswissenschaften, Büromanagement u. v. m.) erworben.

Auf die Erhebung von Staatsangehörigkeiten musste aus Datenschutzgründen verzichtet werden. Informationen dazu, welche Sprachen die Behördensachbearbeiter*innen sprechen können, finden sich in Teil 5, Kapitel 1 (Praktikabilität).

D. Prostituierte

I. Samplegröße

Die Stichprobe umfasst insgesamt 2.350 Personen.

Über die Online-Befragung wurden insgesamt 2.185 Prostituierte erreicht. Mithilfe von Papier-Fragebögen konnten zusätzlich 165 Teilnehmende gewonnen werden. Die Rekrutierung erfolgte, wie gezeigt (Teil 3, Kapitel 2), über verschiedene Wege (Prostitutionsplattformen 37,4 %, Fachberatungsstellen 30,2 %, Anmeldebehörden 3,8 %, Prostitutionsgewerbe 5,1 %, Selbstvertretungsorganisationen 11,7 %, IfSG-Beratungen 5,5 %, Einrichtungen/Institute für Tantramassage 3,1 %, Einzelpersonen 3,3 %, s. Abbildung 17).

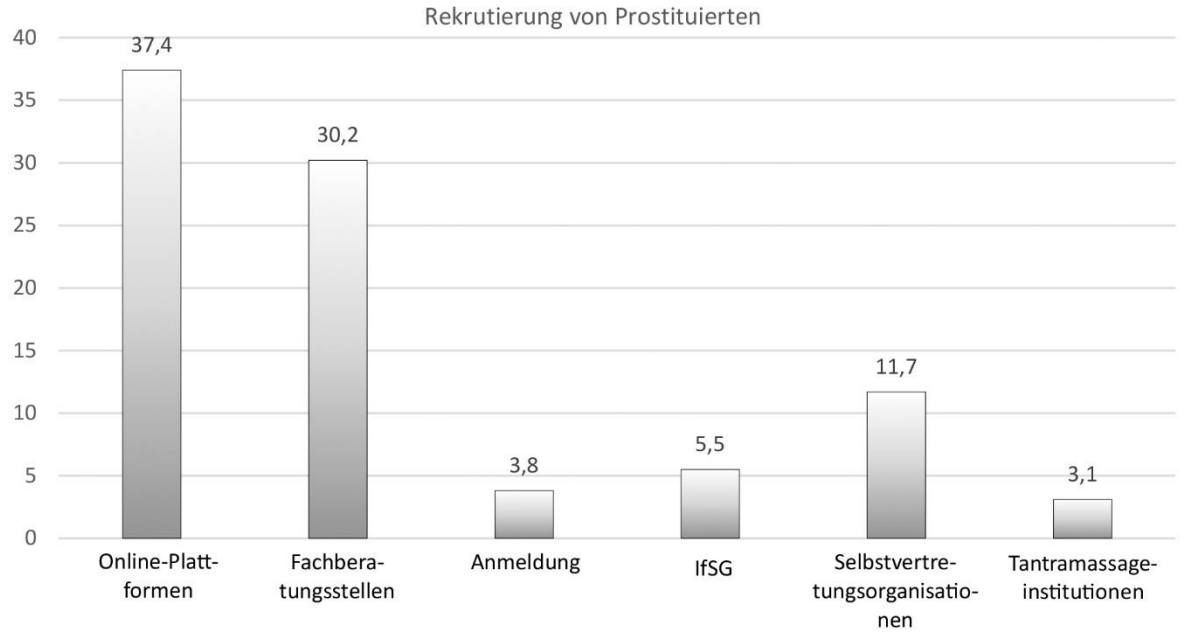


Abbildung 17: Rekrutierung von Prostituierten, n=2.350, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

II. Geschlechtsidentität(en)

Die Stichprobe (n=2.304) enthält mehrheitlich Personen, die sich dem weiblichen Geschlecht zuordnen (83,5 %). 7,4 % identifizieren sich mit dem männlichen Geschlecht. 4,9 % ordneten sich als trans* ein. Über ein Freitextfeld konnte darüber hinaus angegeben werden, welchem weiteren/anderen Geschlecht man sich zugehörig fühlt (0,3 %) (Abbildung 18).[456]

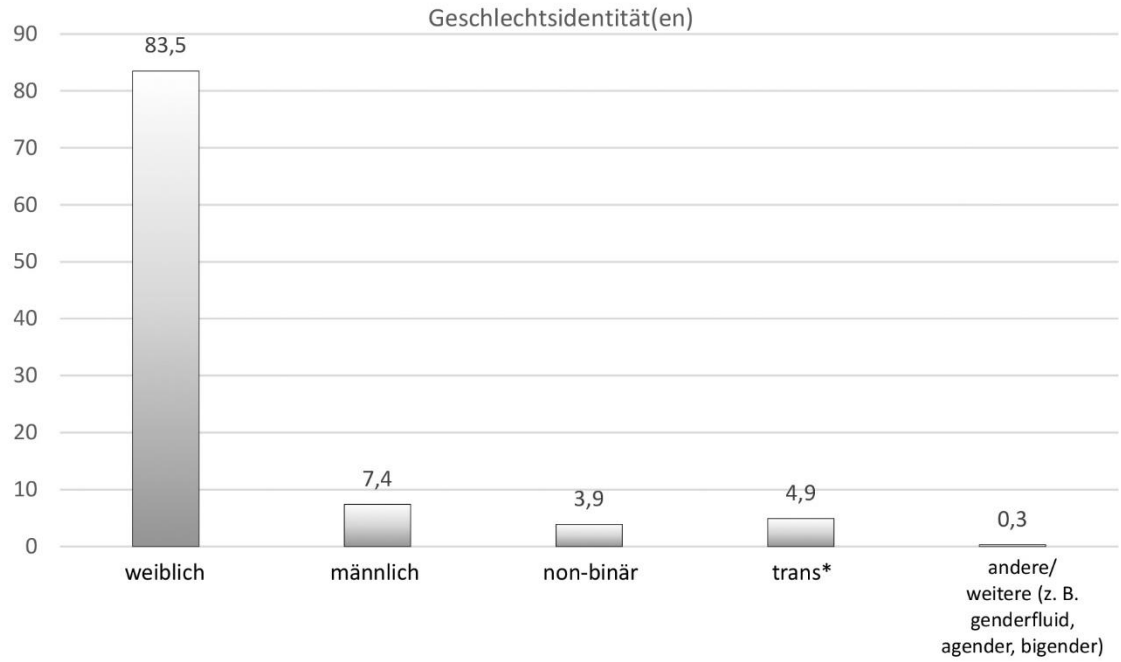


Abbildung 18: Geschlechtsidentität(en), n=2.304, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

III. Alter

Im Durchschnitt[457] sind die befragten Prostituierten etwa 36,3 Jahre alt. Die jüngsten Teilnehmer*innen befinden sich in der Altersgruppe von 16 bis 17 Jahren; die ältesten gaben an, über 66 Jahre alt zu sein. Der größte Teil der Befragten befindet sich im Alter zwischen 21 und 40 Jahren (66,7 %, n=2.268). 41 Jahre und älter ist rund ein Drittel der Befragten (Abbildung 19).

[456] Aufgrund der Art der Fragestellung kann nicht ausgeschlossen werden, dass trans*Personen sich auf der ersten Antwortebene der weiblichen oder der männlichen Geschlechtsidentität zugeordnet haben, wenn von der zur Auswahl zur Verfügung gestellten Kategorie „Andere/Weitere“ kein Gebrauch gemacht wurde. Die Programmierung der Frage ließ nur dann weitere Antwortmöglichkeiten sichtbar werden, wenn „non-binär“ ausgewählt wurde. Erst hiernach wurden mithin verschiedene Antwortmöglichkeiten wie bspw. „trans*weiblich“ oder „trans*männlich“ sichtbar. Es kann demnach sein, dass die Gruppe der trans*Personen tatsächlich größer als knapp 5 % ist, weil sich trans*Personen dem männlichen oder dem weiblichen Geschlecht zugeordnet haben und ihre Transidentität nicht deutlich machen konnten, selbst, wenn sie es gewollt hätten. Das ist auf eine bedauerliche Unaufmerksamkeit bei der Programmierung zurückzuführen.

[457] Das Durchschnittsalter wurde in jeder Befragung kategorial erhoben. Das Durchschnittsalter wurde jeweils durch das mittlere Alter jeder Kategorie berechnet. Genauere Altersangaben konnten nicht erhoben werden, da das Risiko einer Reidentifizierung gemindert werden sollte. Daher kann über das Durchschnittsalter der Befragungsteilnehmer*innen nur bedingt eine Aussage getroffen werden. Tatsächlich könnte es in jeder Gruppe wenige Jahre höher oder auch niedriger sein als jeweils angegeben.

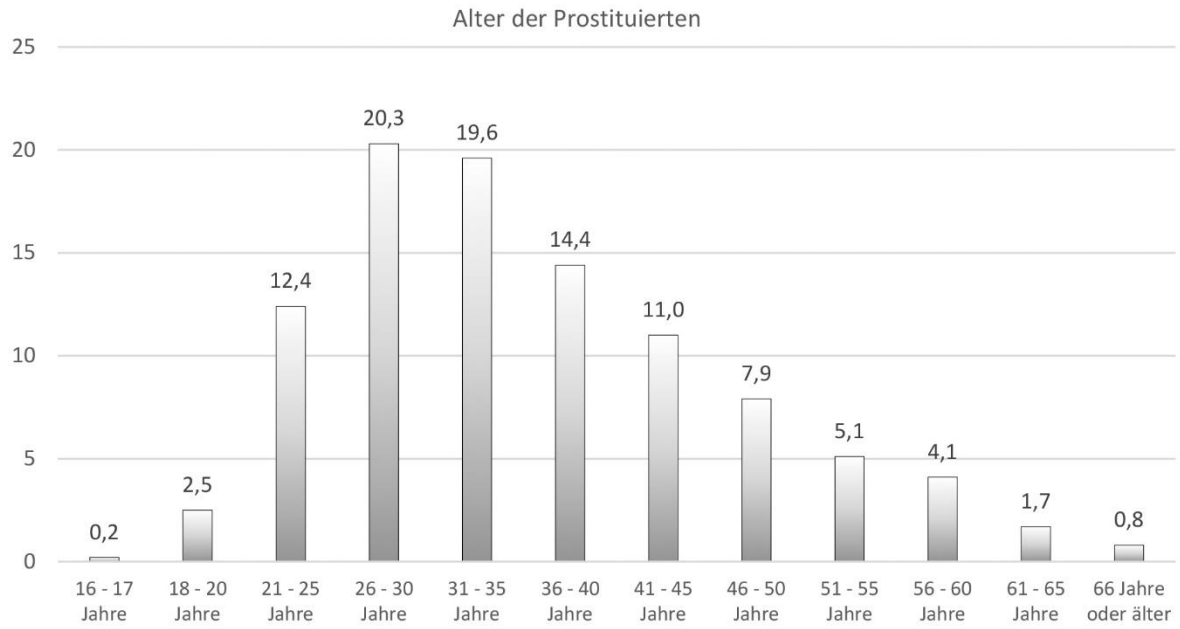


Abbildung 19: Alter in Kategorien, einfache Verteilung, n=2.273, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

IV. Staatsangehörigkeit(en) und Muttersprache(n)

Die Mehrheit der teilnehmenden Prostituierten besitzt (auch) eine deutsche Staatsangehörigkeit (44,6 %, n=2.350). Staatsangehörigkeiten anderer EU-Staaten haben rund 48 % der befragten Prostituierten inne. Etwa 8 % gaben an, (auch) die Staatsangehörigkeit eines Landes außerhalb der EU zu besitzen (vgl. Abbildung 20).

Die ausländischen Staatsangehörigkeiten erstrecken sich auf eine Vielzahl von Ländern: Albanien, Argentinien, Australien, Belarus, Brasilien, Bulgarien, China, Dominikanische Republik, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irak, Iran, Irland, Israel, Italien, Jamaika, Japan, Kanada, Kasachstan, Kenia, Kolumbien, Kroatien, Kuba, Lettland, Libanon, Litauen, Luxemburg, Mazedonien, Mexiko, Neuseeland, Niederlande, Nigeria, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowakei, Spanien, Syrien, Thailand, Tschechien, Türkei, Ukraine, Ungarn, USA und Venezuela.

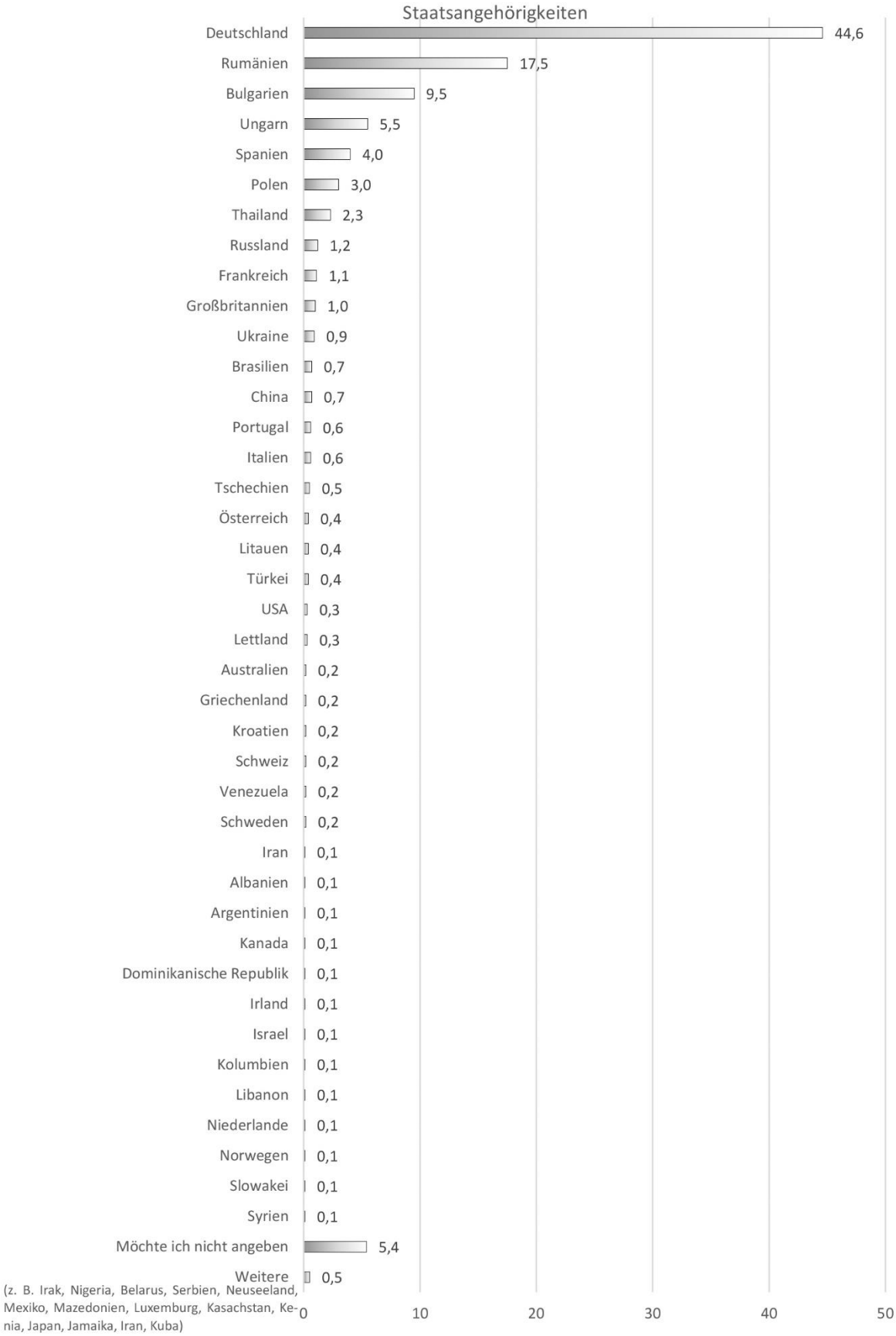


Abbildung 20: Staatsangehörigkeiten, einfache Verteilung, n=2.273, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Prostituierte

Auf die Frage „Welche ist Ihre Muttersprache?“ antworteten 45,4 % der Befragten mit „Deutsch“. Gut 17 % gaben „Rumänisch“ an, 9,1 % sind mit Bulgarisch als Muttersprache aufgewachsen.

Ebenso wie bei den Staatsangehörigkeiten zeigt sich in der Stichprobe eine große Vielfalt an Muttersprachen. 6,7 % der Befragten sind mit Spanisch aufgewachsen, 5,5 % mit Ungarisch, 5,4 % mit Englisch. Weitere Muttersprachen, die jedenfalls vereinzelt vorkamen, können Abbildung 21 entnommen werden.

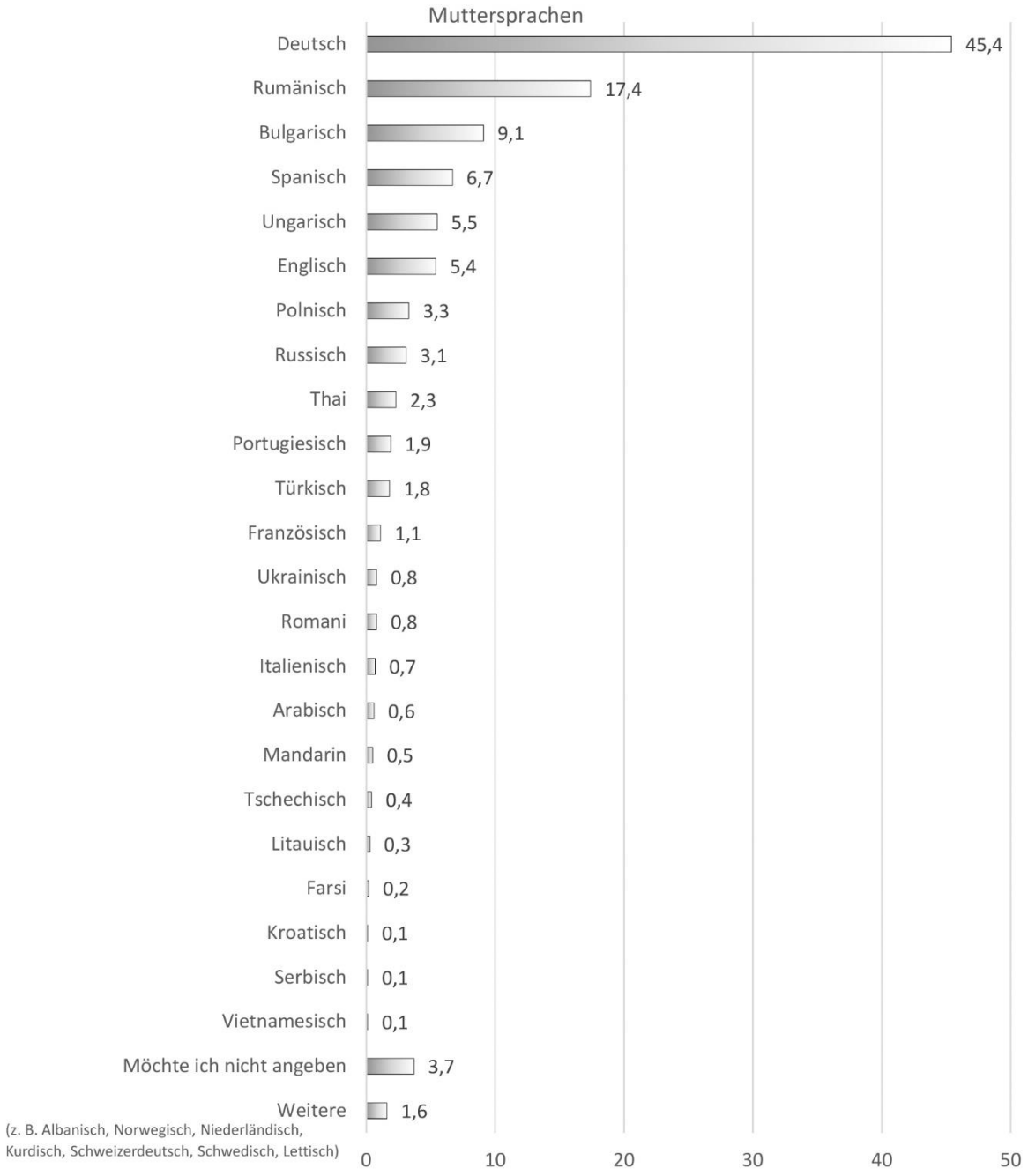


Abbildung 21: Muttersprachen, n=2.350, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Prostituierte

V. Höchster Bildungsabschluss

Unter den teilnehmenden Prostituierten befinden sich zu 9,0 % (n=2.340) Personen, die (noch) keinen höchsten Bildungsabschluss angeben konnten. 29,5 % der befragten Prostituierten benannten als höchsten Bildungsabschluss einen Schulabschluss (gruppiert). 28,9 % berichten über eine abgeschlossene Berufsausbildung, 26,6 % über einen Abschluss an einer Hochschule/Universität. Über weitere Abschlüsse (z. B. Zertifikate oder Zusatzausbildungen) verfügen 1,6 %. 4,4 % der Befragten wollten keine Angabe zu ihrem höchsten erreichten Bildungsabschluss machen (Abbildung 22).

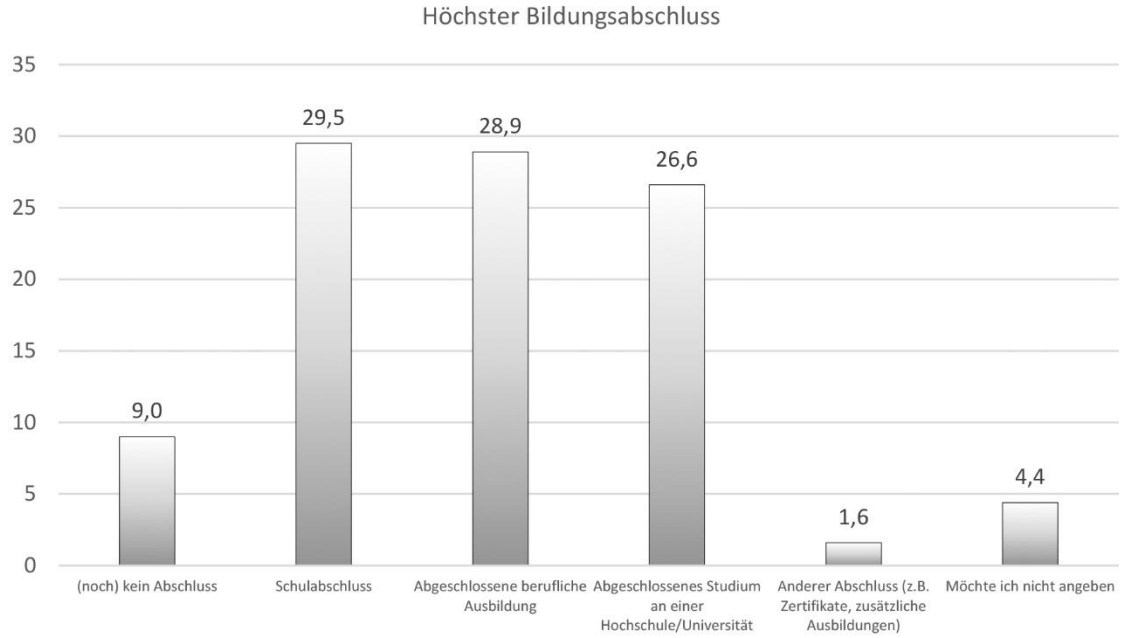


Abbildung 22: Höchster erreichter Bildungsabschluss, n=2.340, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

VI. Beziehungsstatus

Zum derzeitigen Beziehungsstatus von Personen, die der Prostitutionstätigkeit nachgehen (n=2.278), gaben 35,6 % der Befragten an, in einer Beziehung mit einer Person oder mehreren Personen zu sein. Knapp 53 % beschreiben sich als Single. 11,7 % der Befragten wollten keine Angabe machen.

VII. Zur Tätigkeit in der Prostitution: Eintrittsalter, Dauer der Prostitutionstätigkeit, Relevanz des mit der Prostitution erzielten Einkommens für die Lebensführung, Treffpunkte mit Kund*innen

1. Eintrittsalter in die Prostitution

Von 2.239 Personen liegen Angaben zum Jahr der Aufnahme der Prostitutionstätigkeit vor. Aus den gemittelten Alterskategorien und aus dem Jahr der Aufnahme der Tätigkeit wurde das ungefähre Alter bei der Aufnahme der Tätigkeit errechnet.

Es ergab sich, dass die befragten Prostituierten im Durchschnitt 28,7 Jahre[458] alt waren, als sie die Prostitutionstätigkeit aufgenommen haben. Ungefähr 137 Personen waren noch minderjährig. In den meisten Fällen (46,3 %) wurde die Prostitutionstätigkeit im Alter zwischen 18 und 30 Jahren begonnen (Abbildung 23).

[458] Etwaige Messungenauigkeiten aufgrund der Alterskategorien müssen hier in Rechnung gestellt werden; der konkrete Wert kann wenige Jahre um den ermittelten Wert von 28,7 Jahren liegen.

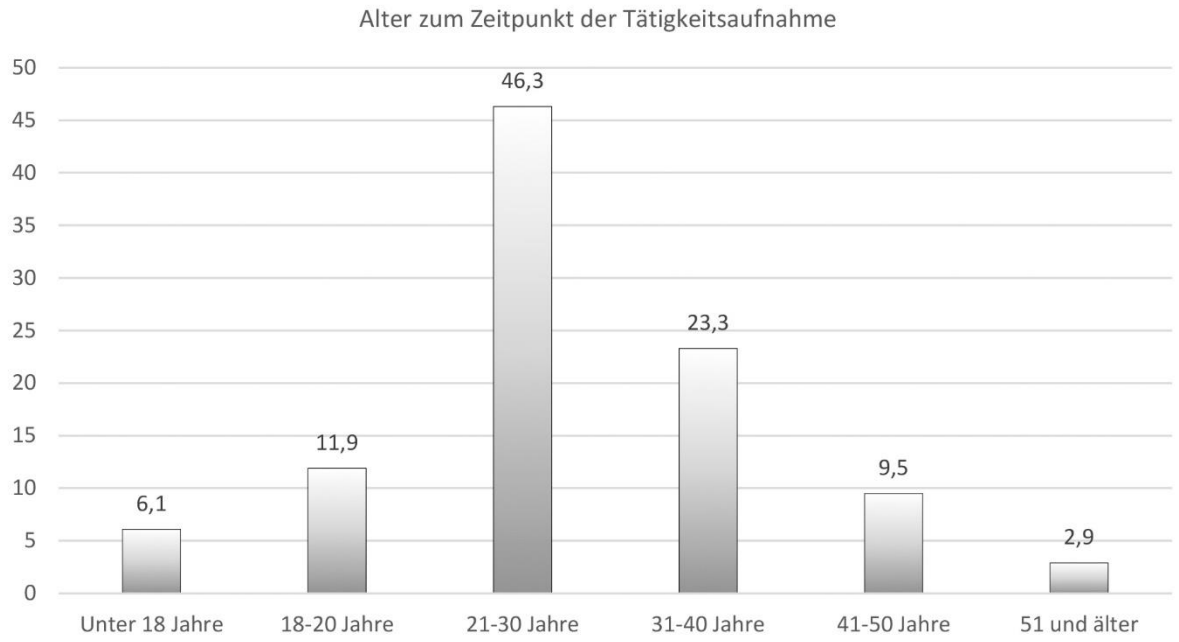


Abbildung 23: Ungefähres Alter zum Zeitpunkt der Tätigkeitsaufnahme, n=2.239, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

2. Dauer der Prostitutionstätigkeit

Im Mittel sind die befragten Prostituierten seit etwa acht Jahren in der Prostitution tätig. Die Spanne der Dauer der Prostitutionstätigkeit reicht von null [im Jahr 2024 begonnen] bis hin zu 57 Jahren [seit 1967] (n=2.274, SD=8,1). Abbildung 24 verdeutlicht, dass der Großteil der befragten Prostituierten in den letzten zehn Jahren die Tätigkeit aufgenommen hat und nur wenige Prostituierte seit mehreren Jahrzehnten in diesem Bereich tätig sind.

Abbildung 24: Jahr der Aufnahme der Prostitutionstätigkeit, n=2.274, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

3. Relevanz des Einkommens aus der Prostitutionstätigkeit für die Lebensführung

42,3 % der Befragten bestreiten allein mit der Prostitution ihren Lebensunterhalt. Für die Mehrheit der befragten Prostituierten stellt die Prostitutionstätigkeit einen Nebenverdienst dar (57,7 %, n=1.953). Hiervon bildet das Einkommen aus der Prostitution für 26,6 % der Befragten den größten Teil des Einkommens („Prostitution stellt den Hauptberuf dar, es werden aber noch andere Einkünfte erzielt."). 19,4 % der Befragten beschreiben ihr Einkommen aus der Prostitution als Nebenverdienst, der aber dringend für den Lebensunterhalt benötigt werde. Etwa 11,7 % verdienen sich mit der Prostitutionstätigkeit ein Taschengeld, um sich einen Urlaub oder Dinge, die „man nicht dringend bräuchte", zu gönnen.

4. Einkommenshöhe (brutto, monatlich)

Weniger als 500 Euro brutto verdienen etwa 11 % der befragten Prostituierten (n=1.770) mit der Prostitutionstätigkeit im Monat.[459] Der größte Anteil erzielt Einkommen zwischen 500 und 2.000 Euro monatlich (33,9 %). Von einem Bruttoeinkommen in Höhe von 2.000 bis 4.000 Euro berichteten 20,4 % der Teilnehmer*innen. Ein vergleichsweise kleiner Anteil der befragten Prostituierten (10,1 %) verdient 4.000 bis über 5.000 Euro monatlich mit dieser Tätigkeit. Besonders auffällig ist, dass knapp ein Viertel (24,6 %) der Befragten keine Angaben zur Einkommenshöhe machen wollte/konnte (Tabelle 21).[460]

Tabelle 21: Einkommenshöhe, n=1.770, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

Einkommenshöhe, mtl. Brutto	
	%
Weniger als 500 Euro	11,1
500 bis 1.000 Euro	16,3
1.001 bis 2.000 Euro	17,6
2.001 bis 3.000 Euro	12,7
3.001 bis 4.000 Euro	7,7
4.001 bis 5.000 Euro	4,5
Über 5.000 Euro	5,6
„Keine Angabe" zur Einkommenshöhe	24,6

Werden die Aspekte Relevanz des Einkommensanteils für die Lebensführung (s. dazu 3.) und Einkommenshöhe aufeinander bezogen, wird deutlich, dass diejenigen, die weniger Geld mit der Prostitution verdienen, diese Tätigkeit auch eher als Nebenjob („um sich etwas zu gönnen") ausüben. Teilnehmer*innen, die mit der Prostitutionstätigkeit ihr gesamtes oder den Großteil ihres Einkommens erzielen, berichteten von eher höheren Verdiensten (Tabelle 22).

[459] Aufgrund der unterschiedlichen Besteuerungsverfahren (z. B. Selbstständigkeit vs. Angestelltenverhältnis vs. Steuerfreiheit, etwaige Teilnahme am Düsseldorfer Verfahren) wurde auf eine detaillierte Erhebung der Einkommenshöhe in Form des Nettoeinkommens verzichtet. Zudem wurde in Vorgesprächen zu der Erhebung rückgemeldet, dass für die anvisierte Zielgruppe etwaige Angaben zum Bruttoeinkommen mit geringeren Hürden verbunden sein könnten.

[460] Der hohe Anteil von Personen, die „keine Angabe" zur Einkommenshöhe machen wollte, könnte einerseits darin begründet sein, dass generell in quantitativen Befragungen (s. z. B. zum Themenfeld Nonresponse Bias: Schupp/Wolf (2015)), obschon sie anonym sind, größere Hemmungen bei der Angabe der Einkommenshöhe bestehen als bei anderen Themenbereichen. Das tatsächliche Einkommen kann ferner von den Angaben im Fragebogen abweichen. Überdies ist speziell im Hinblick auf diese Befragung möglich, dass die Teilnehmenden ihr Einkommen nicht den vorgegebenen Kategorien zuordnen konnten, da sie die Höhe des monatlichen Einkommens nicht einschätzen konnten (z. B. aufgrund starker Schwankungen von Monat zu Monat). Eine weitere Erklärung könnte darin bestehen, dass starke Befürchtungen bestanden, die Angaben zum Einkommen könnten missverstanden oder für Zwecke Dritter (z. B. Finanzamt) verwendet werden.

Tabelle 22: Einkommensanteil und Einkommenshöhe bei der Prostitutionstätigkeit, Angaben in Zeilenprozenten, KFN-Befragung Prostituierte

Einkommensanteil*Einkommenshöhe, mtl. Brutto				
Durch Prostitution verdiene ich …	Weniger als 500 Euro	500–2.000 Euro	2.001–4.000 Euro	4.001 bis über 5.000 Euro
… mein ganzes Einkommen. (n=649)	6,6 %	33,3 %	36,8 %	23,3 %
… den größten Teil von meinem Einkommen (Hauptberuf). (n=407)	4,7 %	45,2 %	35,1 %	15,0 %
… einen kleinen, aber wichtigen Teil von meinem Einkommen (z. B. Nebenjob, den ich brauche). (n=328)	19,8 %	65,2 %	12,5 %	2,4 %
… ein Taschengeld (z. B. für Urlaube oder andere Dinge, die ich nicht dringend brauche). (n=202)	34,7 %	50,5 %	12,4 %	2,5 %

5. Treffpunkte mit Kund*innen

In den meisten Fällen treffen sich die hier befragten Prostituierten (n=2.350) mit Kund*innen in Hotels (30,0 %) oder Wohnungen der Kund*innen (25,8 %). Auch Terminwohnungen (22,8 %) sind häufige Orte, an denen Prostituierte und Kund*innen zusammenkommen. Laufhäuser oder Bordelle, die als klassische Formen von Prostitutionsstätten gelten, werden zu 22,7 % bzw. 17,1 % als Treffpunkte mit Kund*innen von Prostituierten berichtet. Stundenhotels oder Wohnungen der Prostituierten gaben 11,7 % bzw. 11,5 % der Befragten an. S-M-/Fetisch-Studios und Tantramassagestudios wurden zu 10,7 bzw. 10,0 % als Treffpunkt berichtet. AirBnB-Wohnungen/Ferienwohnungen, die nur für kurze Zeit angemietet und für die Prostitutionsausübung genutzt werden, wurden ähnlich oft wie die Treffpunkte Straße oder Parkplatz benannt (9,1 bzw. 9 %). In Clubs, die u. a. auf die Prostitutionstätigkeit ausgerichtet sind (Sauna-/FKK- oder Wellnessclub), treffen 7,1 % der befragten Prostituierten auf ihre Kund*innen. Bars und Diskotheken sind laut den Angaben der hier Befragten eher seltene Orte für ein Treffen. Gleiches gilt bei den hier Befragten für die u. a. in Pflegeheimen ausgeübte Sexualassistenz (3,8 %) und weitere Orte (Abbildung 25).

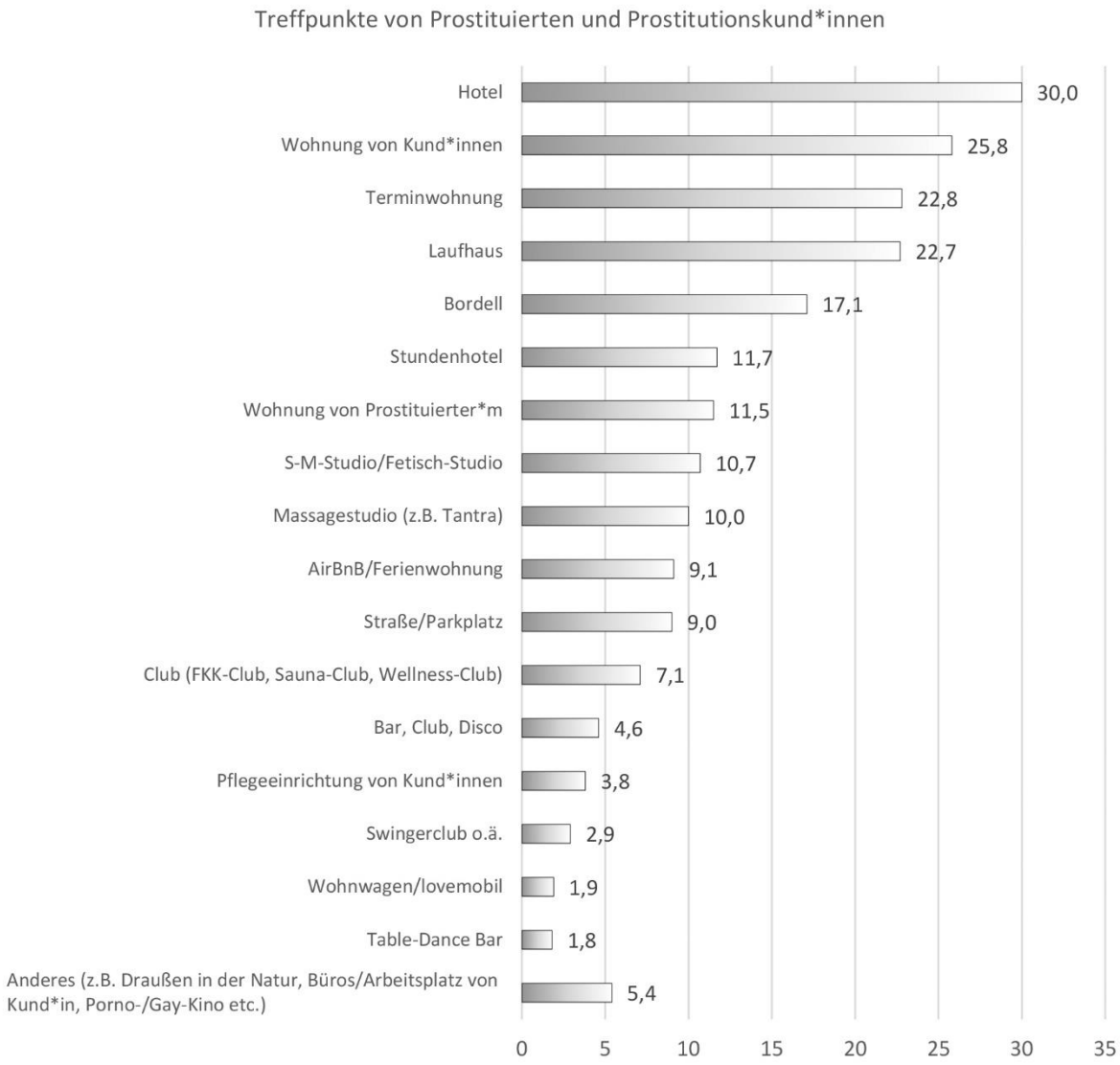


*Abbildung 25: Treffpunkte von Prostituierten und Kund*innen, n=2.350, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte*

E. Zusammenfassung Stichprobenbeschreibungen

Die Gruppe der **Kund*innen** konnte mit Angaben von n=3.470 Personen in den Analysen berücksichtigt werden. Sie ordnen sich mehrheitlich dem männlichen Geschlecht zu und sind im Durchschnitt etwa 47 Jahre alt. Sie stammen mehrheitlich aus Deutschland und gaben dementsprechend auch mehrheitlich Deutsch als Muttersprache an. Der Bildungshintergrund erstreckt sich hauptsächlich über einen akademischen Abschluss einer Hochschule oder Universität. Etwa jede*r Zweite verdient im Monat etwa 2.000 bis 4.000 Euro netto. 36,4 % gaben an, mehr als 4.000 Euro monatlich zu verdienen. Die beruflichen Sektoren sind äußerst vielfältig, doch ein bemerkenswerter Anteil gab an, in der IT-/Computer-/Datenerhebung oder -analyse tätig zu sein. In einer festen Beziehung lebt etwas mehr als jede*r Zweite. Und nur ein geringer Anteil der Befragten war/ist selbst in der Prostitution tätig. Die erstmalige Inanspruchnahme vom Prostitutionsangebot erstreckt sich zwischen den Jahre 1958 und 2024. Auf das Angebot werden die meisten Kund*innen online aufmerksam (auf entsprechenden Internetplattformen). Durchschnittlich nehmen Kund*innen das Prostitutionsangebot alle zwei bis sechs Monate einmal in Anspruch. Häufiger wird das Angebot von einem deutlich geringeren Anteil von Kund*innen in Anspruch genommen. Die letztmalige Inanspruchnahme war bei etwa jede*r dritten Kund*in der Besuch in einer Termin-/Modelwohnung. Seltener wurde ein Bordell/Laufhaus etc. aufgesucht.

Gewerbetreibende sind mit Angaben von n=284 Personen in den Analysen berücksichtigt. Sie sind zu etwa gleichen Anteilen dem weiblichen oder männlichen Geschlecht zugeordnet. Das Durchschnittsalter liegt bei etwa 51 Jahren. Sie sind mehrheitlich deutsche Staatsbürger*innen und gaben dementsprechend mehrheitlich an, mit Deutsch als Muttersprache aufgewachsen zu sein. Eine Berufsausbildung gaben die meisten Gewerbetreibenden als Bildungshintergrund an; etwa jede*r Fünfte hat ein Studium an einer Hochschule/Universität absolviert. Im Durchschnitt sind die Befragten schon seit 14 Jahren als Betreiber*innen im Prostitutionsgewerbe tätig. Sie leben mehrheitlich in einer festen Beziehung. Ein nennenswerter Anteil hat selbst Erfahrungen als Prostituierte*r gesammelt. Das Prostitutionsgewerbe ist jedoch nicht das einzige Gewerbe; die Befragten gaben an, dass sie noch weitere Gewerbeformen betreiben, die zum Prostitutionsgewerbe keine unmittelbare Nähe aufweisen.

Behördenmitarbeitende (Leitungen und Sachbearbeitung) konnten mit Angaben von n=824 Personen in den Analysen berücksichtigt werden. Es wurden aus jedem Bundesland Behördenmitarbeitende erreicht. Sie sind u. a. für die Ordnungs-, Gesundheits-, Gewerbe- oder eine Sozialbehörde tätig. Sie sind für die Umsetzung der gesundheitlichen Beratung (§ 10 ProstSchG), die Anmeldung (§§ 5, 7, 8 ProstSchG), des Erlaubnisverfahrens (§§ 12 ff. ProstSchG) und die Überwachung von Prostitutionsgewerben (§§ 29 ff. ProstSchG) zuständig. Die Tätigkeitsbereiche überschneiden sich bei vielen Behördenmitarbeitenden: Ein großer Anteil ist mit dem Anmeldeprozess und dem Erlaubnisverfahren sowie der Überwachung betraut. Ein deutlich geringerer Anteil hat Überschneidungen mit der gesundheitlichen Beratung und weiteren Bereichen des ProstSchG (sowohl bei Leitungen als auch bei der Sachbearbeitung). Aus Datenschutzgründen konnten soziodemographische Angaben nur von den auf der Sachbearbeitungsebene Tätigen erhoben werden: Sie sind zu etwa gleichen Anteilen auf die Kategorien 21–55 Jahre verteilt. Sie gaben an, mehrheitlich dem weiblichen Geschlecht angehörig zu sein, und erwarben zu etwa zwei Dritteln einen akademischen Abschluss an einer Hochschule/Universität. Ihre berufliche Laufbahn erstreckt sich auf verschiedene vorherige Tätigkeiten, wobei ein wesentlicher Anteil der Sachbearbeiter*innen von einer Verwaltungslaufbahn berichtete.

Die Angaben von n=2.350 Personen, die **in der Prostitution tätig** sind, wurden in die Analysen einbezogen. Knapp 40 % wurden über Online-Plattformen für die Befragungsteilnahme gewonnen. Auch andere Verteilungswege (z. B. Fachberatungsstellen, Anmeldung für die Prostitutionstätigkeit, IfSG-Beratungen, Selbstvertretungsorganisationen, Tantramassageinstitutionen) erwiesen sich als gewinnbringend, um möglichst vielen Personen die Teilnahme an der Befragung zu ermöglichen.

Mehrheitlich ordnen die Befragten sich dem weiblichen Geschlecht zu. Etwa 7 % gaben an, männlichen Geschlechts zu sein; ein Anteil von knapp 5 % gab an, trans*Person zu sein; etwa 4 % gaben keine binäre Geschlechtsidentität an.

Das kategoriale Durchschnittsalter liegt bei etwa 36 Jahren, wobei der größte Anteil der Befragten im Alter zwischen 26 und 35 Jahren ist. Der Anteil von deutschen Staatsbürger*innen liegt bei 44,6 %; rund 48 % haben andere EU-Staatsangehörigkeiten – etwa 8 % kommen aus keinem EU-Land. Dementsprechend gab ein großer Anteil der Befragten an, mit Deutsch als Muttersprache aufgewachsen zu sein. Rumänisch und Bulgarisch folgen hierauf. 9,0 % der Befragten berichteten, (noch) keinen Abschluss zu beseitzen. Über einen Schulabschluss (29,5 %), eine abgeschlossene Berufsausbildung (28,9 %) oder ein abgeschlossenes Studium (26,6 %) berichtete die Mehrheit der Befragten.

Das durchschnittliche Eintrittsalter in die Prostitution liegt bei rund 29 Jahren; 11,9 % der Befragten gaben an, etwa 18–20 Jahre alt gewesen zu sein (Messungenauigkeiten sind zu beachten). Der Anteil etwas älterer Prostituierten ist in der Alterskategorie 21–30 Jahren am größten (46,3 %). Ein Großteil der befragten Prostituierten nahm die Prostitutionstätigkeit in den letzten zehn Jahren auf. Einige sind seit mehreren Jahrzehnten in diesem Bereich tätig. Ein Anteil von 42,3 % bestreitet allein mit der Prostitutionstätigkeit ihren Lebensunterhalt – bei den anderen bildet die Prostitutionstätigkeit eine zusätzliche Möglichkeit, um Geld für ihre Belange verdienen zu können. Ein Viertel beschreibt die Prostitutionstätigkeit als Hauptberuf, neben dem aber noch andere Einkünfte durch andere Tätigkeiten erzielt werden. Die Befragten gaben an, dass sie mehrheitlich zwischen 500 und 2.000 Euro monatlich mit der Prostitutionstätigkeit verdienen.

Die derzeitigen Treffpunkte mit Kund*innen sind vielfältig; und in vielen Fällen gibt es mehrere Möglichkeiten, auf Kund*innen zu treffen. Etwa ein Drittel der Befragten trifft die Kund*innen in Hotels. Aber auch bei den Kund*innen zuhause oder in Terminwohnungen treffen Prostituierte auf ihre Kund*innen. Prostitutionsstätten (z. B. Bordelle, Laufhäuser etc.) sind etwas seltener als Anlaufpunkte angegeben worden.

Kapitel 4 Allgemeine, methodische, datenschutzbedingte und ethische Limitationen der vorliegenden Untersuchung

A. Einführung

Im Folgenden werden einige Limitationen beschrieben, denen die Evaluation des ProstSchG unterliegt. Unterschieden werden kann dabei zwischen allgemeinen (B.), methodischen (C.), datenschutzrechtlichen (D.) und ethischen (E.) Limitationen. Ferner wird innerhalb der vorstehenden Punkte dargestellt, welche Anstrengungen unternommen wurden, um den Limitationen – besonders in Bezug auf die quantitativen Befragungen – bestmöglich entgegenzuwirken. Erläutert wird mithin, welche Maßnahmen u. a. zur Maximierung der Aussagekraft der Daten, zur Minimierung der Verzerrungen (Bias) und zur Überwachung der Datenqualität ergriffen wurden.

B. Allgemeine Limitationen

Der Begriff allgemeine Limitationen meint hier Begrenzungen, die nicht nur die vorliegende Evaluation betreffen, sondern generell bei Evaluationen von Gesetzen entstehen können (I.). Ebenfalls fallen unter diesen Begriff mögliche Einschränkungen, die sich im Rahmen einer (hier vorliegenden) Auftragsforschung ergeben können (II.).

I. Allgemeine Limitationen bei der Evaluation von Gesetzen

Evaluationen bewegen sich stets in einem „Spannungsverhältnis zwischen Wissenschaftlichkeit und Nützlichkeit“[461]. Dabei können verschiedene Herausforderungen im Hinblick auf die Datengrundlagen und erforderliche Wirksamkeitseinschätzungen entstehen. In der vorliegenden Evaluation wird eine rGf (s. hierzu unter Teil 3, Kapitel 1) durchgeführt. Auch wenn es sich hierbei um ein anerkanntes Evaluationsinstrument handelt, bestehen verschiedene Herausforderungen, die auch im Rahmen einer rGf bewältigt werden müssen. Das sind bspw. Kausalitätsprobleme (1.), verzögerte Wirkung von Gesetzen (2.), Datenverfügbarkeit und -qualität (3.), Vergleichsprobleme (4.) sowie politische und gesellschaftliche Einflussfaktoren (5.).[462]

1. Kausalitätsprobleme

In zeitlichem Zusammenhang mit dem Inkrafttreten eines Gesetzes können sich die Rahmenbedingungen, unter denen das Gesetz wirken soll, ändern. Hierdurch entstehen *Kausalitätsprobleme (Korrelation vs. Kausalität):* Oft ist es daher schwer, festzustellen, ob beobachtete Effekte wirklich auf das Gesetz zurückzuführen sind oder andere Faktoren (z. B. wirtschaftliche Entwicklungen, gesellschaftliche Trends etc.) eine Rolle spielen.[463]

Das ist beim ProstSchG nicht anders – im Gegenteil: Einige Zeit nach Inkrafttreten haben sich die Rahmenbedingungen für die Prostitution infolge der Coronapandemie jedenfalls zeitweilig fundamental geändert. So ist in den letzten Jahren beispielsweise eine zunehmende Verlagerung der Prostitution von öffentlichen Räumen in die weniger sichtbare Wohnungsprostitution beobachtet worden (vgl. hierzu auch Vertiefung 7). Ob diese hier beispielhaft aufgeführte Entwicklung auf die Coronapandemie oder das ProstSchG oder beides zurückzuführen ist, ist unklar und wird auch mit dieser Evaluation nicht verlässlich geklärt werden können.

Für eine zuverlässige Bestimmung *kausaler Zusammenhänge* wären überdies mindestens zwei, idealerweise mehrere Erhebungszeitpunkte erforderlich. Hierdurch wäre eine zeitliche Einordnung, welche Ursache X zum Zeitpunkt T1 eine Wirkung auf Veränderung Y zum Zeitpunkt T2 gehabt hat, möglich. Da indes keine ausreichenden (Vergleichs-)Daten zu den Lebensrealitäten von Prostituierten vor

[461] Stockmann (2007), 24 (29).
[462] U. a. Stockmann (2007); Buch/Patzwaldt/Riphahn/Vogel (2019); Bortz/Döring (2005).
[463] Schnell/Hill/Esser (2011), 222 ff.

Einführung des ProstSchG vorliegen, ist es kaum möglich, zu bestimmen, ob bestimmte Entwicklungen bereits vorher in Gang gesetzt waren oder durch das Gesetz ausgelöst wurden. Kausalaussagen sind in dieser Evaluation daher nur sehr eingeschränkt möglich; das sollte bei der Ergebnisinterpretation entsprechend berücksichtigt werden. Die Verfasser*innen machen das im Folgenden dadurch deutlich, dass sie etwa im Hinblick auf die Frage der Zielerreichung lediglich vom Bestehen deutlicher/weniger deutlicher Anhaltspunkte sprechen, dass das Ziel erreicht wurde. Angeregt sei an dieser Stelle, dass man bei künftig zu evaluierenden Gesetzen möglichst daran denkt, noch vor deren Inkrafttreten ausreichend Daten zu erheben, um später einen Vergleich zu ermöglichen.

2. Allfällige verzögerte Wirkung von Gesetzen

Im Kapitel zu den Evaluationskriterien wurde bei den nicht intendierten Nebenfolgen bereits darauf hingewiesen, dass manche Gesetze ihre Wirkung erst nach Jahren entfalten. Die vorliegende Evaluation erhebt auch deshalb keinen Anspruch darauf, die Wirkungen des ProstSchG auch nur annähernd vollständig abzubilden.

3. Datenverfügbarkeit und -qualität

Im Zeitpunkt einer Evaluation sind notwendige Daten möglicherweise (noch) nicht verfügbar, ungenau oder nicht für einen Vergleich geeignet. Offizialdaten sind, soweit sie zu einzelnen Phänomenbereichen überhaupt vorliegen, manchmal unvollständig oder nicht zugänglich (z. B. wegen des Datenschutzes oder bürokratischer Hürden). Buch et al. (2019) beschreiben, dass Offizialdaten für die Beantwortung spezifischer Fragestellungen nicht immer geeignet oder „nicht im ausreichenden Maße aufgearbeitet" seien[464]. Es kann daher erforderlich sein, alternativ oder kumulativ Daten neu zu erheben, um den Betrachtungsgegenstand gezielt(er) adressieren zu können.

> In der Evaluation des ProstSchG kam aufgrund fehlender Daten zu den Gesetzesadressat*innen (Prostituierte, Kund*innen, Gewerbetreibende) eine Vielzahl verschiedener Methoden im sog. „Mixed-Methods-Design" zum Einsatz (vgl. Teil 3, Kapitel 2). Daneben wurden weiterführende Analysen mit den Daten aus der eigens für das ProstSchG (§ 35 ProstSchG) erstellten Bundesstatistik durchgeführt. Der Zugang zu den Daten aus der Bundesstatistik gestaltete sich jedoch nicht leicht, und ein Teil dieser Offizialdaten konnte aus Datenschutzgründen von der zuständigen Behörde nicht zur Verfügung gestellt werden. Einzelheiten werden in Teil 4, Kapitel 2 beschrieben.

4. Vergleichsprobleme (fehlende Kontrollgruppen)

Es liegt in der Natur von Gesetzen, dass sie im Hinblick auf einen bestimmten Regelungsgegenstand allgemeine Geltung beanspruchen. Damit stehen zumeist rechtliche und ethische Gründe der Bildung einer Kontrollgruppe im Wege – man darf etwa nicht zufällig zwei Gruppen von Staftäter*innen bilden und sie im geschlossenen bzw. offenen Vollzug unterbringen, um zu prüfen, ob der offene Vollzug wirksam ist. Methoden wie „Difference-in-Differences" oder „quasi-experimentelle Designs" könnten an dieser Stelle herangezogen werden, sind aber oft nur begrenzt anwendbar.

Für die Evaluation des ProstSchG konnte auf Basis der kriminologischen Binsenwahrheit, dass sich nicht alle Menschen an ein Gesetz halten,[465] davon ausgegangen werden, dass sich nicht alle Kund*innen, Prostitutionsgewerbetreibende oder Prostituierte sowie Sachbearbeitenden selbstverständlich normkonform handeln. Es galt deshalb, möglichst viele Personen, von denen manche normkonformes und andere abweichendes Verhalten zeigen, zu erreichen. Da keine „echte" Kontrollgruppe in Evaluationen von Gesetzen existieren kann, wurden im Rahmen der Auswertungen Intergruppen- und Intragruppenvergleiche in Bezug auf einzelne Teilbereiche des Gesetzes angestellt. Eine experimentelle Kontrollgruppe ist durch dieses Vorgehen allerdings nicht ersetzt.

[464] Buch/Patzwaldt/Riphahn/Vogel (2019), 106 (112).
[465] Wäre es anders, bräuchte man im Übrigen keine Kriminologie.

5. Politische und gesellschaftliche Einflussfaktoren

Politische Maßnahmen oder gesellschaftliche Entwicklungen können die Effekte eines Gesetzes überlagern. Zu diesen besonderen Herausforderungen[466] wird in der wissenschaftlichen Literatur darauf hingewiesen, dass „strategische Kalküle und unterschiedliche Interessen" bei Evaluationen eine „relevante Rolle spielen". Darauf müsse man vorbereitet sein.

Die Evaluation des ProstSchG bewegte sich angesichts der mit hoher Intensität geführten gesellschaftlichen und politischen Debatte über das ProstSchG und die Prostitution von Anfang an in einem Spannungsfeld. Der anfänglich bestehende Plan, sich dem Spannungsfeld zu entziehen, indem man sich möglichst bedeckt hält, wurde, weil ersichtlich kontraproduktiv, schnell verworfen. So führte die zurückhaltende Kommunikation zu erheblichem Misstrauen gegenüber der Studie. Von da an bemühte sich das Evaluationsteam um weitestmögliche Transparenz und den Kontakt zu zahlreichen Akteur*innen im Feld der Prostitution. Die Evaluation des ProstSchG adressierte nicht nur unterschiedliche Akteursgruppen nach ihrer Profession, sondern auch nach ihren unterschiedlichen Interessen. So wurden in der vorliegenden Evaluation sowohl Vertreter*innen von Einrichtungen, die eine Einführung des sog. Nordischen Modells befürworten, als auch Repräsentant*innen von verschiedenen Verbänden und Selbstvertretungsorganisationen von Sexarbeiter*innen berücksichtigt. Hierbei wurde intensiv auf eine Ausgewogenheit der verschiedenen Akteursgruppen geachtet, sodass bspw. in Interviews, Gruppendiskussionen etc. jedenfalls nicht bewusst ein bestimmtes moralisches oder politisches Interesse der Akteur*innen überrepräsentiert wurde.

Darüber hinaus wurden über 30 verschiedene Vorträge zum Vorgehen in der Evaluation gehalten, um für Akzeptanz und Unterstützung im gesamten Vorhaben zu werben. Verschiedene weitere Maßnahmen wurden darüber hinaus getroffen (z. B. wurde eine nicht auf „Prostitution" zurückführbare Projekt-E-Mail-Adresse Projekt17@kfn.de eingerichtet, an die die Fragen jederzeit gerichtet werden konnten). Dies diente dazu, das wissenschaftliche Vorgehen und die Ziele der Evaluation in den unterschiedlichen Interessensgruppen persönlich darstellen zu können.

II. Limitationen durch Auftragsforschung

Nach einer Definition der FU Berlin ist unter Auftragsforschung im Allgemeinen das wissenschaftliche Forschen im Auftrag eines privatwirtschaftlichen oder öffentlich-rechtlichen Mittelgebers (= Auftraggeber) zu verstehen. Das Ziel des Auftrages wird hierbei vom Auftraggeber vorgegeben, und die Rechte an den Evaluationsresultaten sind in den meisten Fällen voll oder teilweise dem Auftraggeber vorbehalten.

Im Folgenden werden einige Aspekte, die rund um das Themenfeld „Forschung im Auftrag von …" diskutiert und kritisiert werden können, dargestellt; hierauf folgt eine den jeweiligen Aspekt betreffende Beschreibung zu dem Verhältnis Auftraggeber*in und Auftragnehmer*in der Evaluation des ProstSchG.

Kritisch beleuchtet werden könnten *Interessenkonflikte & Ergebnissteuerung* im Kontext von Auftragsforschung*:* Interessenkonflikte und Ergebnissteuerung sind insofern bei Auftragsforschung kritisch zu beleuchten, als die*der Auftraggeber*in bestimmte Ergebnisse erwarten oder gar versuchen könnte, sie gezielt in eine gewünschte Richtung zu lenken (z. B. durch Maßnahmen, die die Auswahl der Forschungsmethoden oder Zielgrößen betreffen). Die Auftragsdurchführenden (Auftragnehmer*innen) könnten in die Gefahr geraten, Ergebnisse im Sinne der*des Auftraggeber*in zu produzieren, um auch etwaige zukünftige Aufträge nicht zu gefährden.

> Im Rahmen der Evaluation des (ProstSchG) reagierte das KFN fristgerecht auf eine entsprechende Ausschreibung des BMFSFJ mit einem über 60 Seiten fassenden Vorschlag zur Durchführung der Untersuchung. Im Rahmen eines EU-weiten Vergabeverfahrens erhielt das KFN den Zuschlag für die Durchführung der Evaluation. Die Ausschreibung enthielt methodische Vorschläge, an denen sich das Projektdesign orientieren konnte und an denen sich das KFN in Teilen auch orientiert hat. Ergänzungen und Erweiterungen, die vom KFN vorgeschlagen wurden, etwa eine

[466] Z. B. Wolff/Kampffmeyer/Schumacher (2019), 46.

Befragung von Prostitutionsgewerbetreibenden und Kund*innen, die Berücksichtigung minderjähriger Prostituierter und von Ärzt*innen sowie die nachträgliche Vergabe eines Gutachtenauftrags zur Freiwilligkeit in der Prostitution wurden durch den Auftraggeber unterstützt. Dieses Selbstverständnis als unterstützende Instanz prägte den Evaluationsprozess.

Für den weiteren Verlauf der Evaluation lässt sich feststellen, dass der Auftraggeber zu keinem Zeitpunkt Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung und die Durchführung der Untersuchung oder andere Aspekte der Evaluation genommen hat. Den Forschenden wurde zudem bei der Erarbeitung des Abschlussberichts die erforderliche wissenschaftliche Autonomie gewährt, sodass die Analysen und Schlussfolgerungen ohne externe Vorgaben oder sonstige Eingriffe ausgearbeitet werden konnten.

Einfluss auf die Methodenauswahl: Bei Auftragsforschung kann es einen Kritikpunkt zu Vorgaben der*der Auftraggeber*in bzgl. der Auswahl von Forschungsmethoden geben, die es ermöglichen, bestimmte Fragestellungen zu bevorzugen und andere auszuschließen. Hierdurch könnte es zu starken Einschränkungen hinsichtlich Aussagekraft (z. B. wegen einseitiger Begutachtung eines Themenfeldes) und dann auch zu einer verzerrten Darstellung des Forschungsfeldes kommen.

Weiter oben wurde bereits beschrieben, dass das KFN auf eine Ausschreibung mit einem Vorschlag zum methodischen Vorgehen im Rahmen der Evaluation des ProstSchG reagiert hat. Hier wurde ebenso beschrieben, dass es in der Ausschreibung Vorschläge zum methodischen Vorgehen für die Evaluation gab. Hieran konnten sich die bewerbenden Institutionen orientieren, gleichwohl wurde bei schlüssiger Begründung ein ergänzendes Vorgehen ebenso unterstützt. Nötige Anpassungen, die dem Forschungsprozess dienlich waren und erst im Verlauf des Forschungsprozesses aufgefallen sind, wurden vom Auftraggeber nicht selbst eingebracht.

C. Methodische Limitationen

Methodische Limitationen sind teilweise bereits vor der Datenerhebung und Auswertung bekannt bzw. erkennbar. Auf sie kann daher zumindest mit unterschiedlichen Maßnahmen reagiert werden. Im Folgenden werden die methodischen Limitationen ausführlich dargestellt; außerdem wird darüber informiert, welche Maßnahmen im Rahmen der Evaluation des ProstSchG zur Sicherung der Studiengüte und auch der Datenqualität ergriffen wurden.

I. Repräsentativität

Unter dem Begriff der „Repräsentativität“ wird gemeinhin gefasst, dass eine erreichte Stichprobe in quantitativen Forschungsdesigns (z. B. Fragebogenstudien) eine „Miniaturausgabe“ der Grundgesamtheit (auch: Gesamtpopulation) darstellt. Allerdings wird in der wissenschaftlichen Fachliteratur verschiedentlich darauf hingewiesen, dass sich für den Begriff keine eigentliche mathematische Definition finden lassen kann.[467] Unter anderem zeigen Schnell/Hill/Esser (2011) auf, dass der Begriff „Repräsentativität“ oder „repräsentative Stichproben“ bei der vielseitigen Verwendung einer Vielzahl von verschiedenen Stichprobenuntersuchungen „erst recht […] kein exakt definiertes Gütekriterium“[468] darstelle[469]. Außerdem sei bei Zugrundelegung von wissenschaftlichen Kriterien die Verwendung des Begriffs der Repräsentativität „ungenau und unnötig“[470]. „Um eine Untersuchung in Bezug auf ihre Güte

[467] Z. B. Gabler/Quatember (2012).
[468] Schnell/Hill/Esser (2011), 299.
[469] Von der Lippe/Kladroba (2002); Tiede/Voß (2000).
[470] Schnell/Hill/Esser (2011), 300.

beurteilen zu können, benötigt man genaue Angaben über die Grundgesamtheit und den Ziehungsprozess sowie detaillierte Angaben über die Art der Ausfälle und die verwendeten Instrumente“[471].[472]

In Bezug auf die quantitativen Befragungen von Kund*innen, Gewerbetreibenden, Behördenmitarbeitenden und Prostituierten muss allerdings festgestellt werden, dass die vorliegende Untersuchung nach dem gängigen sozialwissenschaftlichen Verständnis von „Repräsentativität“ hierauf keinen Anspruch erheben kann.

Unsicherheit besteht bereits über die Trennschärfe der Zielpopulationen. So könnten Prostituierte bspw. auch als Gewerbetreibende auftreten – oder Sachbearbeitende als Kund*innen. Zudem liegen zur Zahl der in Deutschland mit und ohne Anmeldung tätigen Prostituierten, den mit und ohne Erlaubnis arbeitenden Prostitutionsgewerbetreibenden und den Kund*innen keine Informationen über die Grundgesamtheit vor. Ohne Kenntnis der Zusammensetzung der Grundgesamtheit können indes keine belastbaren Aussagen zur Repräsentativität getroffen werden. In Teil 2 (Literaturanalyse) wurde bereits ausführlicher auf die Unbestimmtheit der Gruppengröße von Personen, die in der Prostitution tätig sein könnten, eingegangen.

Für die vorliegende Untersuchung wurden die Zielpopulationen daher wie folgt definiert:

- *Kund*innen:* Personen, die sich selbst als Kund*innen beschreiben und mindestens einmal das Angebot von Prostituierten in Anspruch genommen haben und durch eine Online-Befragung erreichbar sind.

- *Gewerbetreibende:* Personen, die als Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben auftreten und durch eine Online-Befragung oder eine Paper-Pencil-Befragung erreichbar sind.

- *Behördenmitarbeiter*innen:* Personen, die innerhalb einer deutschen Behörde beruflich beschäftigt sind und mit der Umsetzung der Aufgaben nach ProstSchG betraut sind und durch eine Online-Befragung erreichbar sind.

- *Prostituierte:* Personen, die Prostituierte i. S. d. § 2 Abs. 2 ProstSchG sind und aktiv der Prostitutionstätigkeit nachgehen sowie durch eine Online-Befragung oder eine Paper-Pencil-Befragung erreichbar sind.

Schütte/Schmies (2014) postulieren, dass für weiterführende Fragestellungen, „die sich auf spezielle Populationen beziehen, […] es aufgrund der Unterrepräsentanz in allgemeinen Bevölkerungsbefragungen und der häufig auf die spezielle Population ausgerichteten Fragestellung gezielter Befragungen [bedarf], die genau auf die interessierende Population ausgerichtet sind und auch nur diese in der Stichprobe beinhalten. Datenerhebungsmethode, Feldzugang und Interviewführung müssen dann an die jeweilige Zielpopulation angepasst werden“[473].

Diesem Postulat folgt die Evaluation des ProstSchG, um Erkenntnisse in „hard-to-reach-populations“ zu gewinnen.

Zur Vervollständigung erfolgt nachfolgend noch eine Auseinandersetzung mit einigen weiteren Kriterien, die für die Erfüllung eines Repräsentativitätsanspruchs hätten gegeben sein müssen.

[471] Schnell/Hill/Esser (2011), 300.
[472] Weiter heißt es bei Schnell/Hill/Esser (2011), 299, dass die „gelegentlich zu findenden Forderungen nach Maßnahmen zur ‚Steigerung‘ der ‚Repräsentativität‘ nur Belege für das Unverständnis der Stichprobenverfahren“ seien.
[473] Schütte/Schmies (2014), 807.

1. Kriterium 1: Zufallsstichprobe (Randomisierung)

Von einer Zufallsstichprobe wird in den Sozialwissenschaften gesprochen, wenn über die Aufnahme eines Elementes ein Zufallsprozess entscheidet.[474] Beachtet werden muss dafür, dass „für jedes Element der Grundgesamtheit die Auswahlwahrscheinlichkeit angebbar (und größer als Null) ist."[475]

Forschungen zu „hard-to-reach populations"[476] (auf Deutsch: „schwer erreichbaren Populationen") empfehlen stattdessen ein sog. „Snowball-Sampling-Verfahren" (entspricht: „nicht probabilistische Stichprobe"); es gebe einen dringenden Bedarf, diese Samplingmethoden weiterzuentwickeln, um mit „hidden populations" (auf Deutsch: „versteckten/verborgenen Populationen") forschen zu können.[477]

Da die Zielpopulation schwer zu erreichen ist, wurde zu weiten Teilen das „Snowball-Sampling-Verfahren" gewählt, wie es in der Forschung zu „hard-to-reach populations" empfohlen wird.[478] Im Rahmen dieses Sampling-Verfahrens werden verschiedene Netzwerke zur Erreichung der Zielpopulation genutzt, die wiederum ihren Mitgliedern den Zugang zu Befragungen ermöglichen; dies kann bspw. durch Weiterleitung des Links zur Online-Befragung passieren.

Zu beachten ist, dass durch diese Art des gewählten Sampling-Verfahrens Verzerrungen (z. B. Selektionsbias) entstehen können: Da Netzwerke meist ähnliche Ansichten teilen, wird damit zu rechnen sein, dass die Stichprobe homogener ausfällt als die Grundgesamtheit, wodurch Varianz letztlich geringer ausfällt als in der Grundgesamtheit. Dieser Effekt entsteht, weil ähnlich denkende Personen über ein und dasselbe Netzwerk erreicht wurden. Dem kann teilweise entgegengewirkt werden – so wie in dieser Evaluation umgesetzt –, indem eine Vielzahl an Rekrutierungswegen und Netzwerken angesprochen und genutzt wird. Dadurch kann eine möglichst große Zahl an Teilnehmer*innen erreicht und eine höhere Vielfalt in der Stichprobe erzielt werden (Varianzsteigerung), da verschiedene Gruppen unterschiedliche Perspektiven einbringen können.

Ferner wurde bei dem Rekrutierungsweg über Online-Plattformen ein Zufallsverfahren angewandt. In der Kalenderwoche 24 des Jahres 2024 wurden Prostituierte, die zu diesem Zeitpunkt sowohl registriert als auch auf den Plattformen online aktiv waren, zufällig ausgewählt und durch die Betreiber*innen der Online-Plattformen kontaktiert. Ihnen wurde der Link zur Befragung mit der Bitte um Teilnahme zugeleitet.

2. Kriterium 2: angemessene Stichprobengröße für eine endliche Grundgesamtheit

Für die Ermittlung einer geeigneten Stichprobengröße müssen einige Werte zuvor bekannt sein; mithilfe untenstehender Formel kann die Mindest-Stichprobengröße ermittelt werden.

1. „Schätzung von Anteilswerten bei kleinem Auswahlsatz $(n/N < 0{,}05)$

   $n \geq (z_{a/2}/e)^2 * p * (1\text{-}p)$

2. Schätzung von Anteilswerten bei großem Auswahlsatz (Berücksichtigung des Korrekturfaktors 1- n/N (Ziehen ohne Zurücklegen)

   $n \geq (N*z^2_{a/2}*p\ (1\text{-}p))/\ (z^2_{a/2}*p\ (1\text{-}p)+N*e^2)$"[479]

Für die Terme der Formel gelten folgende Informationen:

n	Stichprobenumfang
N	Umfang der Grundgesamtheit
Z_{a2}	tabellierter Wert aus der Standardnormalverteilung, für α=0,05 ist 1,96
P	Anteil des interessierenden Merkmals in der Stichprobe, entweder aus Voruntersuchung bekannt oder ungünstigen Fall p=0,5 annehmen
e	zulässiger absoluter Stichprobenfehler, 2e entspricht der Länge des Konfidenzintervalls

[474] Schnell/Hill/Esser (2011), 265.
[475] Schnell/Hill/Esser (2011), 265.
[476] Raifman/DeVost/Digitale/et al. (2022), 38 (39); Schnell/Hill/Esser 2011, 294; Faugier/Sargeant (1997), 790.
[477] Faugier/Sargeant (1997), 790 (796).
[478] Raifman/DeVost/Digitale/et al. (2022), 38 (39).
[479] Für die Darstellung der Terme in der Box und für die Formeln vgl. Häder/Häder (2014), 283 (288).

Die vorgesehenen minimalen Stichprobengrößen für die jeweiligen Zielpopulationen sind in Tabelle 23 aufgeführt. Des Weiteren ist dargestellt, wie viele Personen über das angewandte „Snowball-Sampling-Verfahren“ in der Evaluation je quantitativer Befragung erreicht werden konnte.

*Tabelle 23: Ermittlung einer Stichprobengröße für die Gruppen der Kund*innen, Gewerbetreibenden, Sachbearbeitenden und Prostituierten mit und ohne Bekanntheit einer Grundgesamtheit nach obenstehender Formel*

Zielpopulation	N	e	z (95 %-Konfidenzniveau)	p	Rechnerische mindeste Samplegröße	KFN-Befragungen Brutto-Samplegröße	KFN-Befragungen Netto-Samplegröße
Kund*innen	n. N.	+/- 5 % (0,05)	1,96	0,5	384,16	10.144	3.470
	für das Beispiel geschätzt: 1.000.000	+/- 5 % (0,05)	1,96	0,5	384	10.144	3.470
Gewerbetreibende	n. N.	+/- 5 % (0,05)	1,96	0,5	384,16	632	284
	für das Beispiel geschätzt: 1.000	+/- 5 % (0,05)	1,96	0,5	278	632	284
Sachbearbeitung	n. N.	+/- 5 % (0,05)	1,96	0,5	384,16	1.823	824
	für das Beispiel geschätzt: 1.000	+/- 5 % (0,05)	1,96	0,5	278	1.823	824
Prostituierte	n. N.	+/- 5 % (0,05)	1,96	0,5	384,16	3.167	2.350
	für das Beispiel geschätzt: 100.000	+/- 5 % (0,05)	1,96	0,5	382,69	3.167	2.350

Hiernach ergibt sich in jeder Gruppe ein rechnerisches Sample mit einer Größe von ungefähr 280 bis etwa 390 Personen, wenn die Größe (hier *nur für das Rechenbeispiel* eine x-beliebige Zahl eingesetzt) der Grundgesamtheit bekannt ist. Über das „Snowball-Sampling-Verfahren“ wurden – ausgenommen in der Gruppe der Gewerbetreibenden – deutlich mehr Personen erreicht, als mindestens nötig gewesen wären, um ein rechnerisch ausreichend großes Sample für eine repräsentative Stichprobe erreichen zu können.

Eine größere Stichprobe bringt einige Vorteile mit sich: Sie verringert die Fehlerquote und erhöht die Präzision der Schätzungen. Das bedeutet, mit einer größeren Stichprobe werden genauere und zuverlässigere Ergebnisse erzielt. Des Weiteren wird die statistische Power erhöht. Unterschiede oder Effekte, die selten auftreten, werden hier sichtbar, wohingegen sie in kleineren Stichproben auch unentdeckt bleiben könnten. Außerdem ermöglicht eine größere Stichprobe mehrere Chancen, die Daten zu analysieren: Subgruppenanalysen (z. B. Clusteranalysen) oder komplexere statistische Verfahren sind nur in größeren Stichproben möglich.

3. Kriterium 3: Gültigkeit der Erhebung [externe Validität]

Es geht bei der externen Validität um die Verallgemeinerbarkeit von Erkenntnissen aus Stichprobenstudien. „Hinsichtlich der Generalisierbarkeit von Einzelerfahrungen ist man in der empirischen Forschung erheblich skeptischer als im Alltag, wo gerne auf Pauschalisierungen zurückgegriffen wird.“[480]

> Für repräsentative Stichproben würde Anspruch auf Verallgemeinerbarkeit bestehen können; im vorliegenden Fall werden die Ergebnisse ausschließlich auf die befragten Zielpopulationen dargestellt und auch entsprechend interpretiert. Das wird in den nachfolgenden Ausführungen dadurch hervorgehoben, dass bspw. nur[481] von den befragten Prostituierten gesprochen wird. Signifikanzen werden hinsichtlich ihrer statistischen Bedeutsamkeit in der jeweiligen befragten Gruppe präsentiert; sie lassen keinen Schluss auf die Grundgesamtheit zu.

[480] Bortz/Döring (2005), 37.

[481] Sollte dies an einer Stelle vergessen worden sein, mögen die Leser*innen es sich bitte hinzudenken.

4. Kriterium 4: Vermeidung von systematischen Verzerrungen [Bias/Selektionsbias]

Systematische Verzerrungen können bspw. durch die gezielte Auswahl bestimmter Befragungsteilnehmer*innen entstehen (Selektionsbias) oder durch Fehler im Erhebungsinstrument (Measurement Bias) etc. auftreten. Es gibt verschiedene Formen von Verzerrungen, die auf der Ebene der Selektion, des Konstrukts (des Fragebogens), hinsichtlich Messfehler oder aber auch bei der allgemeinen Datenqualität auftreten. Einige systematische Verzerrungen können durch den Einsatz verschiedener Kontrollmechanismen möglichst geringgehalten werden. Im Folgenden werden zunächst mögliche Ursachen für Verzerrungen beschrieben. Hierauf folgt eine Beschreibung der in der Evaluation des ProstSchG unternommenen Maßnahmen, um diese Effekte möglichst zu reduzieren:

Selektionsverzerrungen/selectionbias-Verzerrungen in der Stichprobe treten auf, wenn sie nicht zufällig gezogen wurde. Eine systematische Über- oder Unterrepräsentanz bestimmter Teilnehmer*innengruppen ist bei einer nicht zufälligen Stichprobe wahrscheinlicher. Auch beim sog. „Snowball-Sampling" bestehen diese Risiken, da hier zuvorderst über Netzwerke Befragungsteilnehmer*innen akquiriert werden. Daher ist bei diesem Sampling-Verfahren von großer Bedeutung, eine hohe Zahl von verschiedenen Netzwerken zu erreichen, die die Verteilung der (in dieser vorliegenden Evaluation: Befragungslinks und Papierfragebögen) vornehmen konnten. Darüber hinaus mussten noch weitere sog. „Rekrutierungswege" in Anspruch genommen werden, um sicherzustellen, auch diejenigen erreichen zu können, die nicht über diese Netzwerke zu erreichen waren (s. Teil 3, Kapitel 2).

Verschiedene Maßnahmen wurden unternommen, um eine möglichst große Zahl von Prostituierten in einem breiten Spektrum der Prostitution zu erreichen. Dazu gehörten die folgenden:

> Die persönliche Ansprache (Ziel: Steigerung der Motivation zur Teilnahme durch Transparenz über die Relevanz des Forschungsvorhabens) sowie eine Vielzahl verschiedener vertrauensbildender Maßnahmen (z. B. Netzwerkausbau, Tagungsteilnahmen, regelmäßiger Kontakt ins Forschungsfeld, niedrigschwellige Kontaktmöglichkeiten etc.) stellten sich für alle Erhebungsschritte als sehr wertvoll heraus – nicht nur, um Befragungsteilnehmer*innen zu rekrutieren, sondern auch, um Multiplikator*innen zu gewinnen, die ihre Netzwerke für die Suche nach Interviewpartner*innen, die Verteilung der Informationen über die Studie und schließlich auch für die Verteilung der Befragungslinks zur Verfügung gestellt haben.
>
> Darüber hinaus wurde bei allen Befragungen die anonyme Teilnahme sichergestellt: Angaben aus den verschiedenen Erhebungen sind nicht auf einzelne Personen zurückzuführen.
>
> Ferner wurde der Fragebogen, der für die Gruppe der Prostituierten vorgesehen war, auf 16 Sprachen übersetzt. Damit sollte denjenigen, die kein Deutsch lesen oder schreiben konnten, die Teilnahme in ihrer Muttersprache ermöglicht werden. Orientiert wurde sich bei der Auswahl der Sprachen sowohl an den Angaben verschiedener Behörden sowie Fachberatungsstellen als auch an den Angaben zur Verteilung der Staatsangehörigkeiten der Prostituierten aus den Offizialdaten der Bundesstatistik. Der Fragebogen wurde übersetzt auf Arabisch, Bulgarisch, Chinesisch, Englisch, Französisch, Polnisch, Portugiesisch, Romanes, Rumänisch, Russisch, Spanisch, Thai, Türkisch, Ukrainisch, Ungarisch und Vietnamesisch. Darüber hinaus wurde der Fragebogen in leichter Sprache ausgehändigt, um allen Personen (mit hoher und ohne hohe Lese- und Schreibkompetenz) das Ausfüllen des vielseitigen und sehr umfassenden Fragebogens zu erleichtern. Darüber hinaus wurde Personen, die aufgrund physischer oder psychischer Einschränkungen keine längere Zeit einen Fragebogen ausfüllen können, eine etwas kürzere Version zur Verfügung gestellt.
>
> In der Gruppe der Prostituierten ist eine zusätzliche finanzielle Aufwandsentschädigung (Incentivierung) als Akquisemethode zum Einsatz gekommen: Das KFN erhielt zur Realisierung der Incentivierungsstrategie 50-Euro-Gutscheine der Firma Rossmann, die an die Befragungsteilnehmer*innen zum Selbstdownload nach dem Abschluss der Befragung zur Verfügung gestellt wurden. Der Firmeninhaber knüpfte hieran keinerlei Bedingungen und bekam auch keinen Einblick in die Studie.

Ein weiterer *Selbstselektionseffekt* bei der Datenerhebung entsteht, wenn besonders engagierte oder extreme Meinungen durch hohe Beteiligungsmotivation der Teilnehmer*innen bemerkbar werden. Hierbei können überengagierte Personen oder extreme Ansichten überrepräsentiert dargestellt sein.

> Diesen Effekten kann durch verschiedene technische (z. B. eingeschränkte Möglichkeiten der Mehrfachteilnahmen und Weiterleitung des Links der Online-Befragung) oder motivierende Maßnahmen (Incentivierung) ein Stück weit entgegengewirkt werden – gänzlich verhindern lassen sie sich jedoch nicht. Im vorliegenden Projekt wurden einerseits technische Maßnahmen (z. B. Einsatz von Cookies, Begrenzung der Weiterleitung des Links) und Maßnahmen zum Monitoring (dauerhafte Überwachung der Online-Befragungen, Datenbereinigung, Plausibilitätschecks, Kontrolle der Ausfüllzeiten etc.) umgesetzt. Andererseits wurden die gewonnenen Erkenntnisse an Menschen aus dem Feld der Prostitution rückgespiegelt (Validierungsworkshop), um sicherzustellen, dass keine extremen Ansichten überrepräsentiert sind. Die Umsetzung dieser Maßnahmen dürfte positiven Einfluss auf die Datenqualität gehabt haben.

Fragebogenbias: Die Art und Weise, wie Fragen oder Antwortmöglichkeiten formuliert sind, können Befragungsteilnehmer*innen unbewusst in eine bestimmte Richtung lenken. Das kann zu Verzerrungen in den Ergebnissen führen. Es können Effekte durch das Framing oder sozial erwünschte Antworten produziert werden. Methodisch kann diesen Effekten mit verschiedenen Maßnahmen entgegengewirkt werden – gänzlich verhindern lassen sie sich aber ebenfalls nicht. Das gilt insbesondere, wenn das Forschungsfeld noch recht unbeforscht ist und wenige Erkenntnisse zu den Zielgruppen bestehen (im Sinne von: „hard-to-reach-populations“).

> Den beschriebenen Effekten sollte entgegengewirkt werden durch das aufeinander aufbauende Mixed-Methods-Forschungsdesign (s. Teil 3, Kapitel 2), über eine möglichst hohe Neutralität bei der Fragestellung/Itemformulierung, über das Sicherstellen von Anonymität und durch die Absicherung mithilfe von Pre-Tests. Mit der externen Überprüfung wurde die Ethikkommission der Universität Halle/Wittenberg beauftragt. Sie hat den gesamten Forschungsprozess und jede neue Feldphase begutachtet und war fortwährend in den Prozess eingebunden.

Messfehler können entstehen, wenn Teilnehmer*innen sich nicht korrekt an vergangene Ereignisse erinnern oder ihre Angaben ungenau sind.

> Im Rahmen des Evaluationsprojekts zum ProstSchG wurde u. a. die Häufigkeit der Betroffenheit von bestimmten Straftaten innerhalb der letzten zwölf Monate erfasst. Zur Veranschaulichung kann ein fiktives Beispiel herangezogen werden: Sollte eine befragte Person auf diese Frage angeben haben, innerhalb dieses Zeitraums „100.000-mal“ Opfer einer bestimmten Straftat geworden zu sein, handelt es sich dabei nicht nur um eine äußerst unwahrscheinliche Angabe. Eine derart extreme Antwort muss nicht zwingend auf eine bewusste Falschangabe zurückzuführen sein, sondern kann vielmehr als eine expressive Beschreibung individueller Erfahrungen verstanden werden, die mit besonderem Nachdruck an das Projektteam vermittelt werden sollte. Dennoch entspricht eine solche Angabe nicht den erwarteten realistischen Antwortkategorien, da eine numerisch plausible Antwort erforderlich war. Um derartigen Messfehlern entgegenzuwirken und die Datenqualität damit sicherzustellen, wurden im Zuge der Datenbereinigung Verfahren zur Identifikation und Eliminierung von Ausreißern sowie logischen Inkonsistenzen angewandt, sodass unplausible Angaben oder, in bestimmten Fällen, auch gesamte Datensätze aus der Analyse ausgeschlossen wurden.

Hieran schließt der Aspekt der *Überwachung der Datenqualität* an: Die Qualität der Daten sollte in der Feldphase regelmäßig überprüft werden, um etwaige Fehler bei der Programmierung (z. B. in Online-Befragungen) frühzeitig beheben zu können, um so keine weiteren Einbußen in der Datenqualität zu verzeichnen.

> Während der Feldphase wurden die quantitativen Befragungen fortwährend überwacht. Etwaige Programmierfehler wurden nicht nur durch vorherige Pre-Tests, sondern auch nach Teilnahme der ersten Befragten an das Forscher*innenteam rückgemeldet und direkt behoben, um keine

weiteren Einbußen in der Datenqualität hinnehmen zu müssen. Nach Abschluss der Datenerhebung im Rahmen der Evaluation des ProstSchG wurde eine umfassende Datenbereinigung für die Sicherstellung der Datenqualität vorgenommen. Hierbei wurde u. a. eine Prüfung auf bspw. Unregelmäßigkeiten, auffällige Ausreißer, doppelte Antworten oder inkonsistente Werte durchgeführt (zum methodischen Vorgehen s. Teil 3, Kapitel 2).

D. Limitationen durch Datenschutzbestimmungen

Datenschutzrechtliche Vorgaben können einen weiteren Faktor darstellen, der die Durchführungen von Studien limitieren kann. Zum einen geht es um Einschränkungen bei der Datenerhebung: Dies kann zu einer Reduzierung der Teilnahmebereitschaft führen, wenn Personengruppen Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes haben. Je nach rechtlichen Vorgaben (z. B. DSGVO) kann die Erhebung personenbezogener Daten (z. B. Vorname, Nachname etc.) oder besonders sensibler Daten (z. B. Daten zum Gesundheitszustand, sexuelle Orientierung) stark eingeschränkt sein. Sind solche Erhebungen für den Forschungsprozess notwendig, sind Einwilligungserklärungen einzuholen. Dieser Prozess kann abschreckend auf die potenziellen Teilnehmer*innen wirken, wodurch der Rekrutierungsprozess verlangsamt werden kann.

Auch können Einschränkungen bei der Datenspeicherung und -verarbeitung entstehen. Für eine sichere Aufbewahrung der Angaben aus Befragungen ist daher eine Anonymisierung bzw. Pseudonymisierung notwendig, um eine nachträgliche Verknüpfung der Angaben mit den Personen zu verhindern, jedenfalls massiv zu erschweren. Ferner kann auf die Erhebung bestimmter Identifikationsmerkmale verzichtet werden, um auszuschließen, dass einzelne Teilnehmer*innen reidentifiziert werden können. Der Nachteil besteht jedoch darin, dass die Analyse und die Interpretation erschwert werden können und die Aussagekraft der Ergebnisse hierdurch verringert werden kann.

Für die vorliegende Evaluation des ProstSchG wurde vom KFN ein sehr umfassendes Datenschutzkonzept ausgearbeitet und durch die Datenschutzbeauftragte des BMFSFJ mit ausdauernder Gründlichkeit geprüft und positiv bewertet.

E. Ethische Limitationen

Ethische Limitationen sind essenziell, um den Schutz von Teilnehmenden zu gewährleisten und wissenschaftliche Integrität sicherzustellen. Sie können aber auch den gesamten Forschungsprozess verhindern. Ethische Beschränkungen können daher verschiedene Herausforderungen mit sich bringen, die die Studiendurchführung, die Datenerhebung, die Analyse sowie die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse betreffen. Aus Richtung der Wissenschaftler*innen kann diesen Limitationen entgegengewirkt werden, wenn sie dem Untersuchungsgegenstand angemessene Erhebungsmethoden anwenden, transparente Ethikanträge schreiben und sorgfältige Studiendesigns entwickeln.

Bereits bei der Konstruktion der verschiedenen Erhebungsinstrumente war sich das Forscher*innenteam hinsichtlich der zahlreichen ethischen Aspekte im Themenfeld der Prostitution bewusst. Dementsprechend wurden bspw. Maßnahmen wie eine anonyme, freiwillige Teilnahme von vornherein festgelegt (in jedem Erhebungsschritt des Mixed-Methods-Designs). Zudem wurde von vornherein darauf hingewiesen, dass bei Nichtteilnahme keine Nachteile entstehen; auch wurden Triggerwarnungen bei besonders sensiblen Themenfeldern (bspw. Kriminalitätserleben) aufgenommen. Es wurde ebenfalls auf ausgeglichene Frageformulierungen geachtet und stets die Möglichkeit zur Nichtantwort („keine Angabe/weiß ich nicht“) gegeben.

Die Prüfung auf ethische Unbedenklichkeit wurde durch die Ethikkommission der Universität Halle/Wittenberg vorgenommen. Nach sorgfältiger Prüfung des Forschungsvorhabens erteilte die Kommission in einem ersten Schritt ein positives Rahmenvotum für das gesamte Vorhaben. Weil ein aufeinander aufbauendes Mixed-Methods-Forschungsdesign für die Evaluation des ProstSchG vorgesehen war, gingen die verschiedenen Erhebungsinstrumente nicht zu einer einheitlichen Prüfung des gesamten Vorhabens, sondern erst nach Abschluss der jeweils

vorhergehenden Arbeitspakete in die Prüfung auf ethische Unbedenklichkeit ein. Das ermöglichte die ständige Einbindung der Ethikkommission zu jedem empirischen Schritt.

Die Ethikkommission erteilte nicht nur ein positives Rahmenvotum, sondern begutachtete zudem jeden einzelnen Erhebungsschritt positiv hinsichtlich ethischer Unbedenklichkeit.

F. Zusammenfassung der Limitationen und Schlussfolgerungen zur Studiengüte

I. Zusammenfassung

Die Evaluation des ProstSchG unterlag verschiedenen allgemeinen, methodischen, datenschutzbedingten und ethischen Limitationen, die sich insbesondere auf Datenverfügbarkeit, Kausalitätsprobleme, Vergleichsmöglichkeiten und Einflussfaktoren auswirkten. Allgemeine Limitationen betreffen strukturelle Herausforderungen von Gesetzesevaluationen, etwa Schwierigkeiten bei der eindeutigen Ursachenzuordnung (Korrelation vs. Kausalität) oder die oft lange Zeitspanne bis zur Wirkung/Wirksamkeit gesetzlicher Maßnahmen.

Methodische Limitationen ergeben sich insbesondere durch fehlende Kontrollgruppen und Herausforderungen bei der Datenerhebung. Aufgrund der fehlenden Vorher-nachher-Messung konnte kein klassisches Panel-Design angewendet werden. Stattdessen kam ein Mixed-Methods-Ansatz zum Einsatz, der verschiedene Datenquellen kombinierte, um Verzerrungen zu minimieren. Datenschutzbedingte Limitationen erschwerten den Zugang zu Verwaltungs- und Offizialdaten. Dennoch konnten durch Kooperation mit dem Statistischen Bundesamt wichtige aggregierte Daten genutzt werden. Ethische Limitationen ergaben sich insbesondere durch den sensiblen Forschungsgegenstand. Maßnahmen wie eine neutrale Kommunikation und Schutz der Teilnehmenden durch anonymisierte Verfahren wurden ergriffen, um Verzerrungen und ethische Risiken zu minimieren.

Die Einbindung der Ethikkommission der Universität Halle/Wittenberg zu jedem einzelnen Schritt der Studie stellte sicher, dass die Forschung in Übereinstimmung mit ethischen Standards durchgeführt wurde. Der unabhängige Forschungsansatz des KFN wurde darüber hinaus nicht durch externe Einflussnahme beeinträchtigt. Es wurden methodische Anpassungen (z. B. Erweiterung der Stichprobe, Nutzung von Mixed Methods) vorgenommen, um Verzerrungen zu minimieren. Insgesamt handelt es sich um eine solide wissenschaftliche Untersuchung, die unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine hohe Datenqualität und belastbare Ergebnisse sicherstellen konnte.

Die Studie zur Evaluation des ProstSchG erhebt keinen Anspruch auf Repräsentativität im allgemeinen Sinn, da zentrale Anforderungen wie eine zufällige Ziehung der Stichprobe oder ausreichende Kenntnisse über die Grundgesamtheit aus oben genannten Gründen nicht erfüllt werden konnten. Im Wissen hierüber hatte sich das Forschungsteam folgendes Ziel gesetzt: Auf möglichst vielen Rekrutierungswegen, die in unterschiedlichste Felder der Prostitution führen, sollte eine möglichst große Zahl (Zielmarke: 2.000) an Prostituierten zur Teilnahme an der Befragung gewonnen werden, um ein möglichst breites Spektrum der Prostitution abzudecken. Die Teilnahme an der Befragung sollte für die Prostituierten attraktiv sein. Die Befragung sollte auch möglichst niedrigschwellig sein, wobei der Niedrigschwelligkeit in gewissem Maße Grenzen dadurch gesetzt waren, dass der Fragebogen angesichts der Breite des Betrachtungsgegenstands im Grundsatz eine bestimmte Länge haben musste. Dem wurde für bestimmte Befragtengruppen aber mit einer Kurzversion begegnet.

In Anbetracht dieses Zieles hat das Forschungsteam alle sich ihm eröffnenden Rekrutierungswege genutzt. Die Wege waren sehr weit verzweigt (s. zur Rekrutierung Teil 3, Kapitel 2). Allen teilnehmenden Prostituierten wurde ein deutschlandweit gültiger Einkaufsgutschein der Firma Rossmann in Höhe von 50 Euro zur Verfügung gestellt. Die Fragebögen standen online und teils auch in Papierform zur Verfügung. Sie wurden in 16 Sprachen übersetzt und in einfacher Sprache angeboten. Für das Ausfüllen stand für Menschen, die sich mit dem Lesen und Schreiben der deutschen Sprache schwerer tun, eine Audiobegleitung zur Verfügung.

Das Ziel, 2.000 Prostituierte zur Teilnahme zu bewegen, wurde erreicht, ja sogar übererfüllt. Dabei wurden Rückläufe auf allen Rekrutierungswegen erzielt, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß (s. dazu Teil 3, Kapitel 2). Vor diesem Hintergrund kann man feststellen, dass mit dieser Evaluation, soweit ersichtlich, eine deutlich größere Zahl und ein deutlich breiteres Spektrum der Prostitution erreicht wurden als in vielen anderen (gleichwohl höchst wertvollen) Untersuchungen zur Prostitution in Deutschland zuvor. Zur Rekrutierung wurde das gängige „Snowball-Sampling-Verfahren“ angewandt, um schwer erreichbare Populationen (z. B. Prostituierte, Kund*innen) in die Befragung einbeziehen zu können.

II. Kursorische Schlussfolgerungen zur Studiengüte

- *Repräsentativität:* Aufgrund der nicht zufälligen Stichprobenauswahl und möglichen Selektionsverzerrungen können die Ergebnisse nicht auf die Gesamtpopulation übertragen werden.
- *Zufallsstichprobe:* Die Teilnehmer*innen wurden nicht zufällig ausgewählt, sondern über Netzwerke und verschiedene weitere Rekrutierungswege (Snowball-Sampling-Verfahren) angesprochen. Dies erhöht die Zugänglichkeit zu schwer erreichbaren Gruppen, kann aber systematische Verzerrungen (Selection Bias) mit sich bringen.
- *Stichprobengröße:* Die erreichten Stichprobengrößen übersteigen in den meisten Gruppen die rechnerisch ermittelte Mindestgröße, was statistische Analysen erleichtert und Präzision verbessert.
- *Externe Validität:* Eine Übertragung auf die Gesamtpopulation ist nicht möglich. Die Ergebnisse beziehen sich aber jedenfalls auf die befragten Gruppen. Validierungsworkshops wurden durchgeführt, um etwaige Besonderheiten in der Datenstruktur zu identifizieren.
- *Bias & Verzerrungen:* Maßnahmen wie Anonymitätszusicherungen, Incentivierung (Gutscheine) und technische Kontrollen (z. B. Plausibilitätschecks) wurden zur Reduktion von Verzerrungen implementiert, können diese aber nicht gänzlich ausschließen.

Die Studie liefert insgesamt tiefgehende Einblicke in sozialwissenschaftlich schwer erfassbare Zielgruppen. Die Ergebnisse sind in jedem Fall für die untersuchten Gruppen aussagekräftig. Die Interpretation der Untersuchungsergebnisse sollte stets mit dem Wissen um das Untersuchungsdesign und seiner Limitationen erfolgen.

Teil 4 Medienanalyse und Auswertung der Bundesstatistik

Kapitel 1 Medienanalyse

A. Einleitung

Die mediale Berichterstattung spielt eine zentrale Rolle im Rahmen der öffentlichen Meinungsbildung. Durch die Auswahl und Darstellung von Themen sowie die Auswahl von in der Berichterstattung zu Wort kommenden Personen prägt sie maßgeblich die öffentliche Wahrnehmung und beeinflusst gesellschaftliche Diskurse und damit nicht zuletzt auch politische Entscheidungsprozesse.[482]

Auch im Kontext der gesetzlichen Regelung der Prostitution ist die mediale Berichterstattung von besonderer Bedeutung. Dabei geht es nicht nur um die Darstellung der Prostitution selbst, sondern ebenso um die Berichterstattung über das ProstSchG und dessen Auswirkungen. Hier werden nicht nur Informationen über das Gesetz transportiert, sondern es wird auch ein Bild der Prostitution gezeichnet, welches sich auf die Einstellung der Gesellschaft, aber auch auf die Handlungen der Akteur*innen auswirken kann.

Vor diesem Hintergrund soll in diesem Teil der Untersuchung analysiert werden, in welcher Weise in Medien über Prostitution und das ProstSchG berichtet wird, welche inhaltlichen Schwerpunkte dabei gesetzt werden und welche Akteur*innen zu Wort kommen. Das Ziel besteht darin, einen Eindruck davon zu bekommen, welche Schwerpunkte im medial geführten Diskurs um Prostitution und deren gesetzliche Regulierung gesetzt und welche gesellschaftlichen Vorstellungen dadurch möglicherweise verstärkt oder abgeschwächt werden.

Zu Beginn wird über das methodische Vorgehen informiert (B). Anschließend wird die Stichprobe beschrieben (C). Es folgen die Ergebnisse (D) und eine Zusammenfassung (E).

B. Methodik

Die öffentliche Berichterstattung zum ProstSchG wurde anhand einer manuellen quantitativen Medieninhaltsanalyse untersucht. Durchgeführt wurde eine Analyse von Print- und Onlineausgaben regionaler und überregionaler deutschsprachiger Tages- und Wochenzeitungen. Das Medium „Zeitung“ ist weiterhin ein zentraler Baustein der öffentlichen Presseberichterstattung. Zudem ist bei Einbeziehung von Zeitungen unterschiedlicher Verlagshäuser davon auszugehen, dass diese Themen, die von öffentlichem Interesse sind, umfangreich abbilden. Die Auswahl des Mediums „Zeitung“ beruhte aber auch auf forschungsökonomischen Gründen: Zu in Zeitungen erschienenen Artikeln kann man über Online-Datenbanken vergleichsweise leicht und vollständig Zugang erhalten. Eine zusätzliche Analyse auch sonstiger medialer Beiträge konnte im Rahmen dieses Forschungsprojekts nicht geleistet werden.

Die Analyse der Medienberichterstattung zielte auf die Behandlung nachfolgender Forschungsfragen:

- Wie präsent ist das Thema ProstSchG in der Zeitungsberichterstattung?
- Welche Perspektiven (u. a. Prostituierte, Behörden, Gewebetreibende) werden in der Zeitungsberichterstattung zum ProstSchG dargestellt?
- Welche Themen werden dabei aufgegriffen?
- Wird über Veränderungen berichtet? Wenn ja: Über welche Veränderungen wird berichtet und wie werden sie bewertet?
- Wie werden Prostitution und ProstSchG in der Zeitungsberichterstattung zum ProstSchG bewertet? Wird hierbei eher eine Liberalisierung oder eher eine strengere Regulierung dieses Lebensbereichs gefordert?

[482] Vgl. dazu bspw. Maurer (2024), 479 ff.

Zur Beantwortung der Fragen wurde die Berichterstattung in ausgewählten überregionalen Zeitungen (Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurter Rundschau, Süddeutsche Zeitung, Die Tageszeitung – taz, WELT und ZEIT) sowie jeweils in einer regionalen Zeitung pro Bundesland ausgewertet (für eine Übersicht der ausgewerteten Zeitungen s. Tabelle 24). Für jede Zeitung wurden die jeweiligen Stammausgaben wie auch Regional-/Online-/Sonntags- und (soweit erhältlich) Sonderausgaben analysiert. Bei der Auswahl der Zeitungen wurde darauf geachtet, dass neben reinen Tageszeitungen auch Wochenzeitungen (wie bspw. die ZEIT) sowie Zeitungen mit einer separaten Sonntagsausgabe (wie bspw. WELT mit der WELT am Sonntag) ausgewählt wurden. Darüber hinaus wurde Wert darauf gelegt, dass neben sog. Qualitätsmedien auch Boulevardzeitungen in der Auswertung vertreten sind.

Für das Sample wurden Artikel berücksichtigt, die zwischen dem 01.01.2017 und dem 01.07.2024 publiziert wurden. Dieser Zeitraum wurde gewählt, um einen möglichst großen Teil der Debatte über das ProstSchG abdecken zu können. Das Startdatum 01.01.2017 gewährleistete, dass die Berichterstattung rund um die Einführung des Gesetzes erfasst ist. Das Enddatum 01.07.2024 musste gewählt werden, um bis zur Abgabe des Evaluationsberichts genügend Zeit für die Dateneingabe und Analyse zu haben. Um möglichst alle Artikel, die das ProstSchG thematisierten, in der Analyse berücksichtigen zu können, wurden sämtliche Artikel gesichtet, die im Rahmen einer Datenbankrecherche mittels der Suchbegriffe Prostitutionsg*[483], Prostituiertenschutzg*, ProstSchG, ProstG, Prostitutionsschutzg* oder Geset* Prostitut* identifiziert wurden. Die Suchen wurden in den Datenbanken Lexis Nexis[484] und WISO[485] sowie den individuellen Archiven der Zeitungen durchgeführt. In die Analyse wurden alle Artikel aufgenommen, in denen Prostitution das Hauptthema und das ProstSchG zumindest ein Nebenthema war. Eine Behandlung als Hauptthema wurde – gleichsam im Sinne einer Negativbestimmung – immer dann angenommen, wenn kein anderes in dem Artikel behandeltes Thema mehr Raum einnahm als Prostitution. Die Behandlung des ProstSchG als Nebenthema wurde immer dann als gegeben angesehen, wenn das ProstSchG darin zumindest Erwähnung fand.

Insgesamt wurden anhand dieser Suchbegriffe N=1.593 Artikel identifiziert (Tabelle 24). Hiervon mussten mehrere Artikel aus verschiedenen Gründen ausgeschlossen werden:

Auf 15 Artikel konnte nicht zugegriffen werden. 472 Datenbankeinträge waren Doppelungen. Diese wurden separat dokumentiert. Nach inhaltlicher Sichtung konnten weitere 110 Artikel nicht in das Analysesample aufgenommen werden, da Prostitution kein Hauptthema des Artikels war. Weitere 247 Artikel fanden keine Berücksichtigung, da das ProstSchG kein Nebenthema war. 16 Artikel wurden aus verschiedenen anderen Gründen nicht berücksichtigt. Ein typisches Beispiel war, dass sie nur einen Verweis auf den eigentlichen Artikel enthielten.

Im Ergebnis konnten n=733 Artikel in die Auswertung aufgenommen werden, darunter 329 aus überregionalen und 404 aus regionalen Zeitungen. Die Inhalte der ausgewählten Artikel wurden mithilfe eines standardisierten Codierbogens erhoben. Neben Hintergrundinformationen des Artikels (z. B. Veröffentlichungsdatum, publizierende Zeitung, Artikellänge in Wörtern etc.) wurde auch erhoben, ob es sich um einen Eigenanteil der Zeitung oder um eine Agenturmeldung handelt. Darüber hinaus wurden die Reichweite der Zeitung (regional oder überregional) und die Periodizität codiert. Die Autor*innenschaft bzw. die Angaben zu beteiligten Nachrichtenagenturen (z. B. Deutsche Presse-Agentur, Katholische Nachrichten-Agentur) wurden aufgenommen. Ferner war die Form des Artikels von Bedeutung. Hier wurde unterschieden zwischen „objektiver Darstellungsform“ (d. h. es werden Ereignisse oder Sachverhalte sachlich, neutral und informierend wiedergegeben) und „subjektiver Darstellungsform“ (d. h. Meinung/Ansichten der*des Autor*in fließen ein). Weitere Kategorien waren „Leserbrief“ und „Interview“.

Inhaltliche Kategorien bezogen sich auf Folgendes:

[483] Das „*“ dient hierbei als Platzhalter für beliebige Zeichenfolgen, sodass mit dem Begriff „Prostitutionsg* sowohl „Prostitutionsgesetzgebung“ als auch „Prostitutionsgesetz“ identifiziert wurden.
[484] www.lexisnexis.com. (abgerufen am 16.03.2025).
[485] www.wiso-net.de. (abgerufen am 16.03.2025).

- *berücksichtigte Perspektiven* (z. B. von Prostituierten, Gewerbetreibenden, Kund*innen, Selbstvertretungsorganisationen, Bündnissen etc.)
- *allgemeine Themen im Kontext der Prostitution* (z. B. Modelle für Prostitutionsregulierung, Gewalt/Kriminalität zum Nachteil der Prostituierten [Menschenhandel/sexuelle Ausbeutung/Zuhälterei], Freiwilligkeit/Autonomie in der Prostitution, Gesundheit von Prostituierten und etwaiger Drogenkonsum, Menschenwürde, Coronapandemie, Kund*innen, Rechtskenntnis von Prostituierten, gefährliche Erscheinungsformen der Prostitution, Arbeitsbedingungen, Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution, Orte der Prostitutionsausübung, Prostitutionsaufkommen, gesellschaftliche Akzeptanz der Prostitution und der Nachfrage prostitutiver Leistungen)
- *Maßnahmen des ProstSchG* (z. B. Anmeldepflicht, Informations- und Beratungsgespräch, gesundheitliche Beratung, Auflagen, Erlaubnispflicht, Mindestanforderungen an Prostitutionsgewerbe, Betreibe*innenpflichten, Kontroll- und Überwachungsbefugnisse, Kon-dompflicht, Werbeverbot, Schutz von personenbezogenen Daten)
- *Schwerpunktthemen zu „allgemeinen Themen im Kontext der Prostitution“* (d. h. räumliche Präsenz eines Themas oder mehrerer Themen im Artikel, gemessen an der Anzahl der Zeilen in den oben beschriebenen Themenfeldern)
- *Schwerpunktthemen zu „Maßnahmen des ProstSchG“* (d. h. räumliche Präsenz eines Themas oder mehrerer Themen im Artikel, gemessen an der Anzahl der Zeilen in den oben beschriebenen Themenfeldern)
- *Bewertung der Prostitution im Artikel* (z. B. Prostitution als berufliche Tätigkeit, erkennbare moralische Bewertung von Prostitution, Bewertung von Freiwilligkeit in der Prostitutionsausübung, Anwendung von Freiwilligkeitskonzeptionen, Bewertung des ProstSchG, gesetzliche Änderungsbedarfe für den Bereich der Prostitution)

Die Auswahl der hier aufgeführten Themenfelder der Artikel ergab sich durch intensive Vorrecherche in 122 Artikeln, die in der Projektlaufzeit durch Suchdienste wie bspw. google und talkwalker alerts aufgefallen waren.

Zu den im Codierbogen erhobenen allgemeinen Themen im Kontext der Prostitution wurde ergänzend Folgendes zu möglichen Veränderungen im Bereich der Prostitution (auch und gerade in Folge des ProstSchG) erhoben:

- Beschreibung möglicher Veränderungen in den Artikeln,
- Bewertung dieser Veränderungen,
- Rückführung dieser Veränderungen auf das ProstSchG,
- Rückführung dieser Veränderungen auf bestimmte Maßnahmen/Regelungsinhalte des ProstSchG.

Tabelle 24: Tabellarische Übersicht zum Auswahlprozess der Artikel für die Analyse der Medienberichterstattung nach Zeitungen, KFN-Medienanalyse

		Identifizierte Beiträge			Ausgeschlossene Beiträge				
Zeitung	Land	**Insgesamt**	Davon Doppelungen	Davon kein Zugriff	**Insgesamt**	Prostitution kein Hauptthema	ProstSchG kein Thema	Andere	**Inkludierte Beiträge**
Frankfurter Allgemeine Zeitung	D	**106**	28	14	**34**	14	20	0	**30**
Frankfurter Rundschau	D	**87**	15	-	**21**	12	9	0	**51**
Süddeutsche Zeitung	D	**82**	21	-	**24**	16	7	1	**37**
Die Tagesszeitung – taz	D	**95**	1	-	**31**	10	21	0	**63**
WELT	D	**406**	205	-	**73**	12	61	0	**128**
ZEIT	D	**50**	11	1	**19**	3	18	1	**16**
Südwest Presse	BW	**42**	2	-	**11**	1	10	0	**29**
Nürnberger Nachrichten	BY	**36**	7	-	**9**	4	5	0	**20**
Berliner Zeitung	BE	**37**	1	-	**15**	5	10	0	**21**
Märkische Oderzeitung/Frankfurter Stadtbote (Oder)	BB	**12**	2	-	**3**	0	3	0	**7**
Weser-Kurier	HB	**71**	1	-	**17**	1	13	3	**53**
Hamburger Morgenpost	HH	**21**	0	-	**7**	1	6	0	**14**
Wiesbadener Kurier	HE	**18**	4	-	**7**	5	2	0	**7**
Nordkurier	MV	**20**	5	-	**5**	1	4	0	**10**
Nordwest-Zeitung	NI	**47**	11	-	**14**	4	10	0	**22**
Rheinische Post	NW	**199**	76	-	**35**	9	18	8	**88**
Wormser Zeitung	RP	**31**	2	-	**11**	1	10	0	**18**
Saarbrücker Zeitung	SL	**72**	4	-	**14**	0	11	3	**54**
Sächsische Zeitung	SN	**86**	60	-	**9**	6	3	0	**17**
Mitteldeutsche Zeitung	ST	**24**	9	-	**7**	4	3	0	**8**
Norddeutsche Rundschau	SH	**14**	1	-	**7**	2	5	0	**6**
Thüringische Landeszeitung	TH	**37**	6	-	**6**	3	3	0	**25**
Gesamt		**1.593**	472	15	**379**	114	252	16	**724**

C. Stichprobenbeschreibung

Die 724 in der Stichprobe enthaltenen Artikel lassen sich wie folgt charakterisieren.[486]

219 Artikel wurden öfter als einmal publiziert (M=1,44; min=1, max=10; SD=0,89, n=725, s. Abbildung 26). Mehrfachpublikationen desselben Beitrags sind u. a. darauf zurückzuführen, dass Artikel in verschiedenen Regionalausgaben einer Zeitung erscheinen oder sowohl online als auch in Print publiziert wurden.

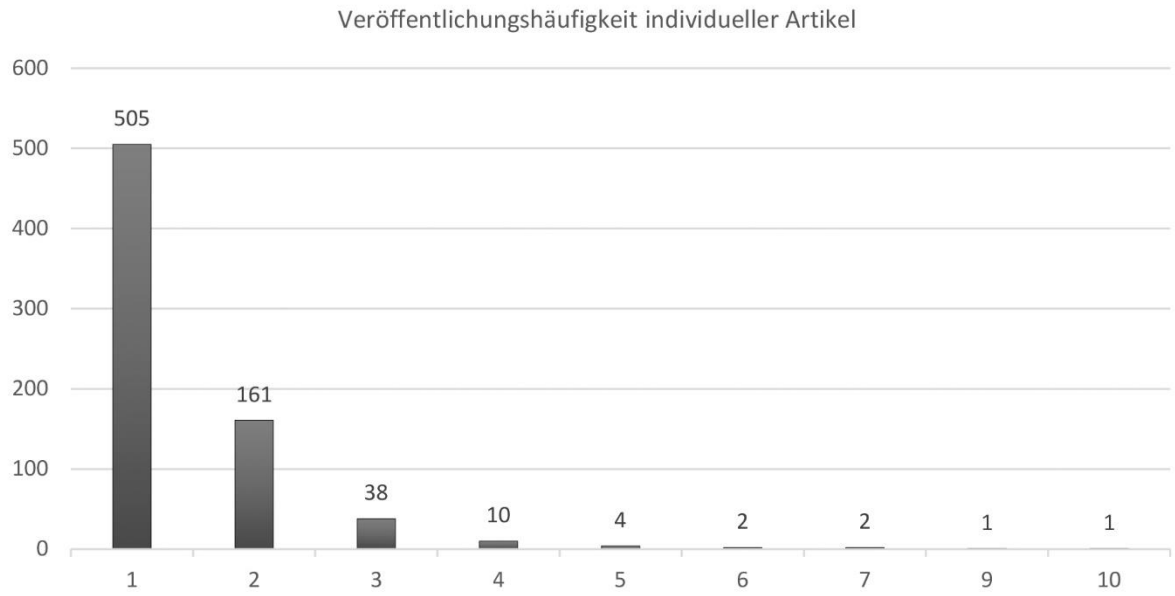


Abbildung 26: Verteilung der absoluten Häufigkeiten von Veröffentlichungen einzelner Artikel der öffentlichen Medienberichterstattung, KFN-Medienanalyse

Hinsichtlich der Zahl pro Jahr erschienener Artikel zeigt sich, dass im Jahr 2017 bereits 182 Artikel unter Erwähnung des ProstSchG publiziert wurden (s. Abbildung 27). Dies entspricht in etwa einem Viertel aller Artikel im Sample (25,1 %, n=724). In den Folgejahren ließ die Berichterstattung über das ProstSchG deutlich nach. So wurden im Jahr 2018 noch 125 Artikel (17,3 %) publiziert, 2019 waren es 108. In den Jahren 2020, 2021 und 2023 zeichnet sich kein bemerkenswerter Trend ab; hier wurden zwischen 74 und 83 Artikel (etwa 10 %) veröffentlicht. Das geringste Aufkommen gab es im Jahr 2022: Die 44 veröffentlichten Artikel machen nur 6,0 % des Samples aus. Worauf dies zurückzuführen ist, kann hier nicht mit Sicherheit gesagt werden. Denkbar ist jedoch ein Zusammenhang mit der Coronapandemie und deren Auswirkungen auf den Bereich der Prostitution. Während 2020 und 2021 noch vermehrt Berichte über die besondere Situation von Prostituierten während der Coronapandemie publiziert worden waren, gab es im Jahr 2022 kaum noch Einschränkungen in diesem Bereich und daher auch weniger Anlass zur Berichterstattung.

[486] Im Folgenden werden jeweils die Angaben für individuell publizierte Artikel angegeben. Wird auf Verhältnisse unter Bezugnahme auf Mehrfachpublikationen eingegangen, wird dies separat ausgewiesen.

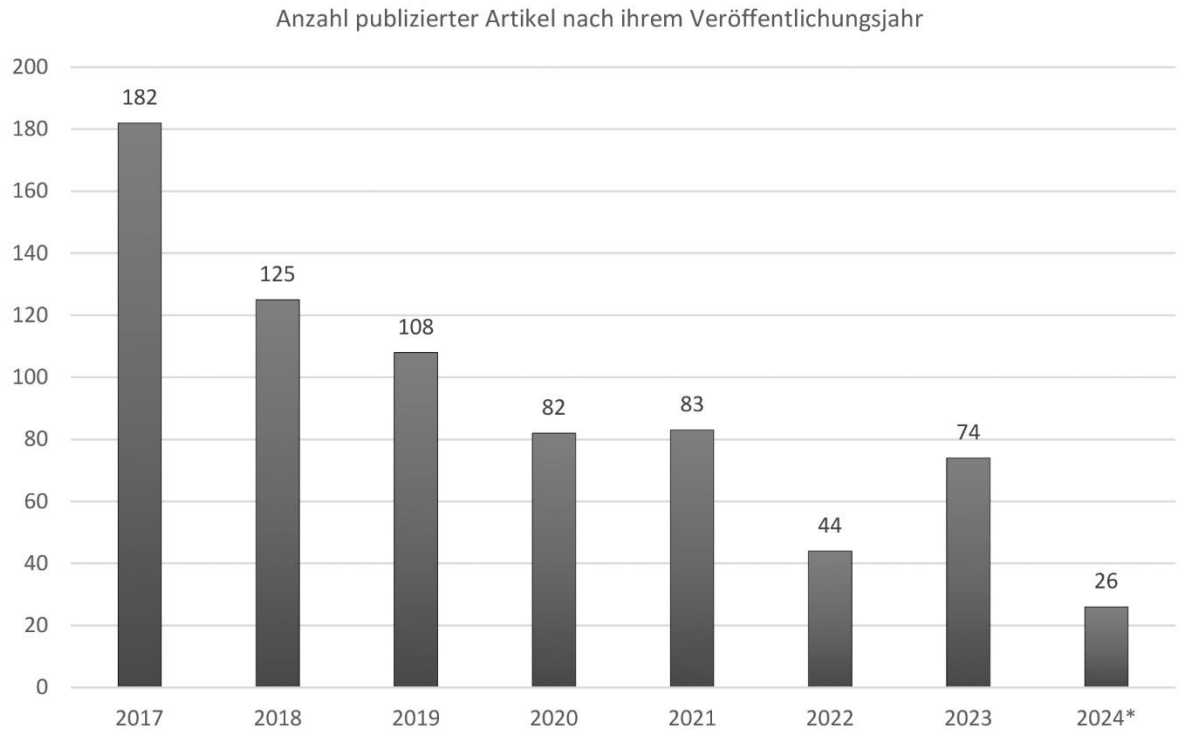


Abbildung 27: Anzahl publizierter Artikel nach ihrem Veröffentlichungsjahr (2017–Mitte 2024), n=724, KFN-Medienanalyse

Die meisten der analysierten Artikel wurden als eigene Beiträge der jeweiligen Zeitungen (insgesamt 61 %, n=724) gezählt[487], wobei 13,5 % neben Hinweisen auf einen eigenen Beitrag auch Verweise auf Agenturmeldungen enthielten (s. Abbildung 28). Alleinige Agenturmeldungen sind zu 4,0 % in Sample vertreten. Diesbezüglich ist jedoch anzunehmen, dass der Anteil höher ist. Bei Analyse der Artikel hat sich ergeben, dass in manchen Zeitungen Berichte von Presseagenturen oder deren Beteiligung nicht klar gekennzeichnet werden. Bei 21,4 % der Artikel konnte weder ein Hinweis auf eine Agentur noch ein solcher auf einen Eigenanteil der Zeitung identifiziert werden.

[487] Ein Artikel zählte als eigener Beitrag, sofern Personen als (Mit-)Autor*innen genannt wurden, die Redaktion bzw. Zeitung als (Mit-)Autor genannt wurde oder im Text konkrete Hinweise auf die Arbeit der Zeitung genannt wurden (bspw. „Wie der Zeitung von Beteiligten berichtet wurde …“). Wurde in einem Artikel nur auf die Autorenschaft einer Presseagentur (bspw. dpa) verwiesen, wurde der Artikel als Presseagenturmeldung eingeordnet. Gab es keinen Hinweis auf die Autorenschaft des Artikels, wurde dies ebenfalls vermerkt.

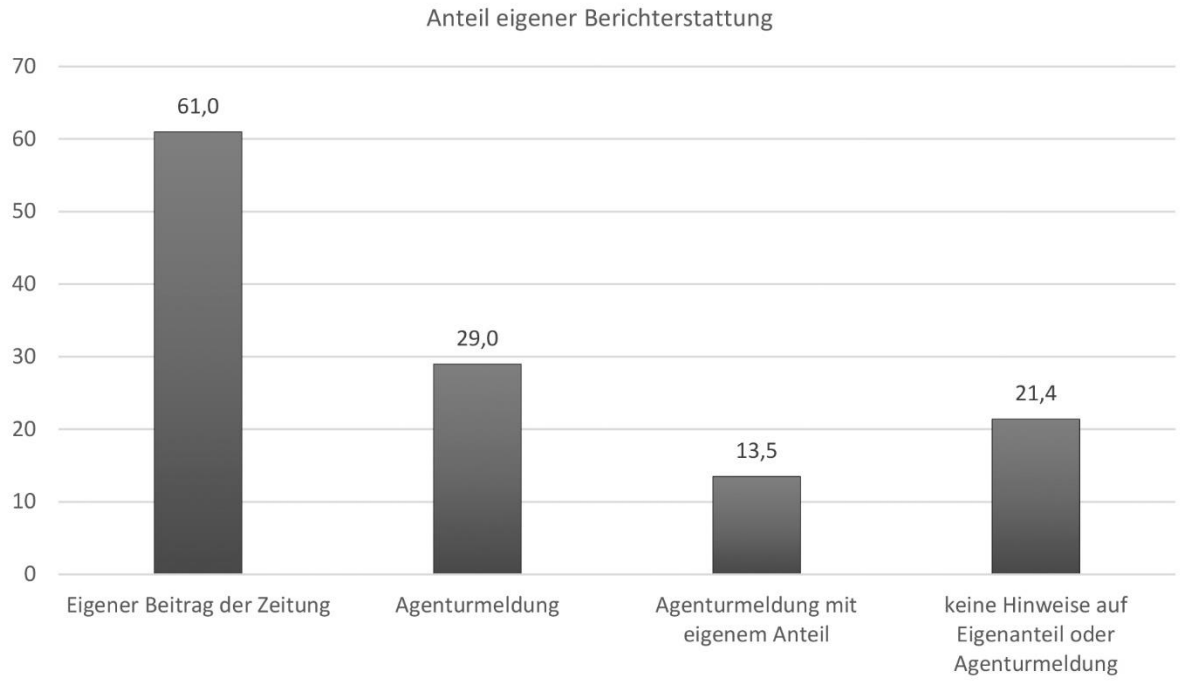


Abbildung 28: Darstellung des Anteils eigener Berichterstattung und von (Verweisen auf) Agenturmeldungen, n=724, KFN-Medienanalyse

Die analysierten Artikel umfassen zwischen 33 und 3.892 Wörter. Im Durchschnitt enthalten die Beitrage 604 Wörter (M=595,9, SD=516,0, n=724). Die Hälfte der Artikel war kürzer als 470 Wörter. Dass der überwiegende Teil der Artikel (75,0 %) kürzer als 728 Wörter ist und nur einige wenige Artikel über 2.000 Wörter umfassen, zeigt sich in Abbildung 29.

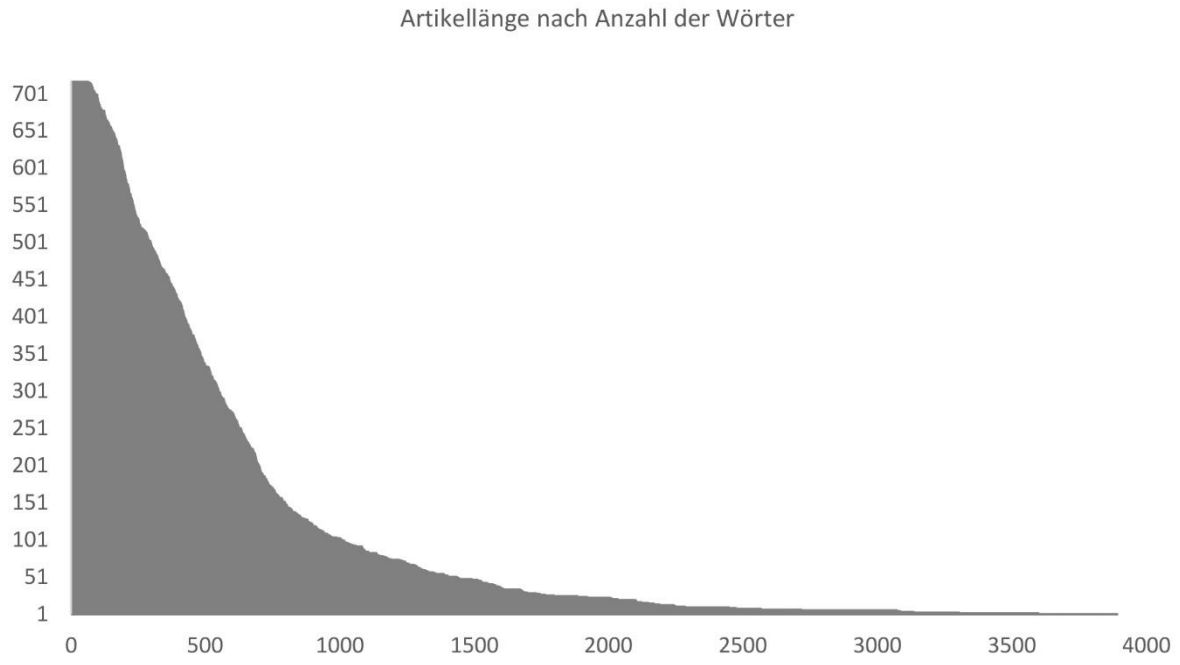


Abbildung 29: Artikellänge nach Anzahl der Wörter, n=724, KFN-Medienanalyse

Wie unter B. beschrieben, wurden nur Artikel in der Analyse berücksichtigt, sofern sie Prostitution (mit) als Hauptthema und das ProstSchG zumindest als Nebenthema behandeln.

Ergeben hat sich, dass in rund der Hälfte der hier analysierten Artikel das ProstSchG nicht nur ein Nebenthema, sondern (mit) das Hauptthema des Artikels war (52,9 %, n=724). In allen anderen Artikeln war das ProstSchG jedenfalls ein Nebenthema, wurde also zumindest erwähnt (s. Abbildung 30).

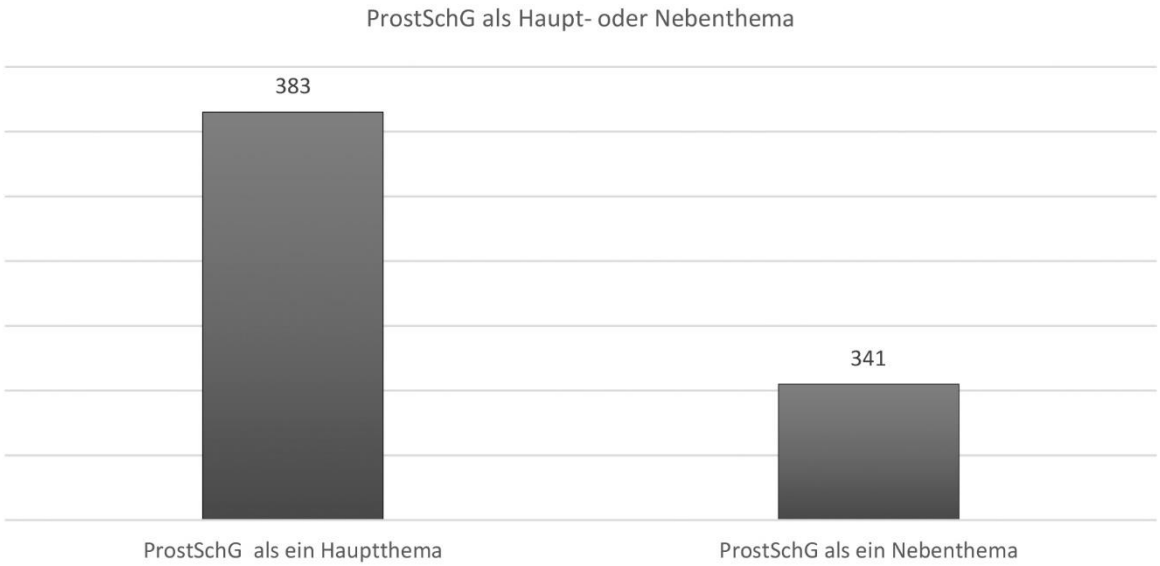


Abbildung 30: Absolute Häufigkeit der Nennungen des ProstSchG als Haupt- oder Nebenthema, n=724, KFN-Medienanalyse

D. Ergebnisse

I. Präsenz des ProstSchG in der Presseberichterstattung

Um sich der Frage zu nähern, wie verbreitet die Berichterstattung über das ProstSchG im Analysezeitraum war, reicht eine alleinige Betrachtung der Artikel, die in dem hier vorgestellten Analysesample enthalten sind, nicht aus. Um die Zahl der 724 analysierten Artikel zur Gesamtzahl erschienener Beiträge ins Verhältnis zu setzen, wurde betrachtet, wie viele Beiträge aus den ausgewerteten Zeitungen in Datenbanken insgesamt abrufbar sind. Für den Erhebungszeitraum konnte für 14 der 22 ausgewerteten Zeitungen die Anzahl ermittelt werden.[488] Für diese 14 Zeitungen sind insgesamt 23.661.800 Beiträge auf der Datenbank Nexis (dazu B. s. o.) abrufbar. Von diesen wurden 1.104 Beiträge gesichtet. Dies entspricht einem Anteil von etwa 0.005 %. Von den 1.124 gesichteten Beiträgen in den 14 Zeitungen wurden wiederum 458 Artikel in der Untersuchung berücksichtigt. Unter Berücksichtigung von Mehrfachveröffentlichungen entspricht dies insgesamt 724 Publikationen, was in etwa 0,003 % der insgesamt veröffentlichten Beiträge im Auswertungszeitraum entspricht. Auch wenn an dieser Stelle nichts zum Anteil anderer Themen in der Gesamtberichterstattung gesagt werden kann, lässt sich festhalten, dass das ProstSchG nur in einem Bruchteil der Artikel in der deutschen Zeitungsberichterstattung eine Rolle spielt und erkennbar kein besonders prominent behandeltes Thema ist.

II. Perspektiven

Um in den Zeitungsartikeln abgebildete Perspektiven zu erfassen, wurde erhoben, welche Personen(-gruppen) und Institution(en) in den einzelnen Beiträgen *auftreten*, d. h. von welchen Personen(-gruppen) und Institution(en) in den jeweiligen Zeitungsartikeln Perspektiven und Aussagen berichtet

[488] Ermittelt werden konnte die Anzahl der publizierten Artikel für die nachfolgenden Zeitungen: taz (205.946 Artikel) , Welt (4.597.393) , Zeit (386.045), Südwest Presse (604.652), Nürnberger Nachrichten (803.580), Berliner Zeitung (1.128.258), Märkische Oderzeitung/Frankfurter Stadtbote (187.600), Hamburger Morgenpost (176.310), Wiesbadener Kurier (781.915), Nordwest-Zeitung (1.576.775), Rheinische Post (9.021.613), Wormser Zeitung (625.724), Sächsische Zeitung (1.819.407) und Mitteldeutsche Zeitung (1.746.582).

wurden. Von einem *Auftreten* wurde immer dann ausgegangen, wenn eine Person in dem Artikel (ob in direkter oder indirekter Rede) zu Wort kam. Hierbei erfolgte eine Differenzierung nach den Hintergründen der Personen (-gruppen) und Institution(en). Dabei wurde wie folgt differenziert: Erhoben wurde, ob die Personen(gruppe) oder Institutionen

- direkt an der Prostitution beteiligt sind; eine Beteiligung wurde bspw. angenommen für Prostituierte, Gewerbetreibende, Kund*innen und Selbstvertretungsorganisationen[489] von Prostituierten und Gewerbetreibenden;
- einen behördlichen oder politischen Hintergrund aufweisen oder ob sie aus dem Bereich von Hilfsorganisationen und Interessenvertretungen[490] stammen;
- sonstige Hintergründe haben; sonstige Hintergründe bestanden in wissenschaftlichen, juristischen oder ärztlichen Tätigkeiten.

In 20,9 % der 724 analysierten Artikel trat niemand auf, es wurde mithin keine explizite Perspektive dargestellt. In 45,9 % der verbleibenden 573 Artikel vertraten Behörden oder ihre Mitarbeitenden Standpunkte (s. Abbildung 31). In rund einem Drittel der Artikel waren Politiker*innen oder politische Organisationen wie Parteien (34,9 %) sowie Hilfsorganisationen/zivilgesellschaftliche Einrichtungen wie Fachberatungsstellen und ihre Mitarbeitenden (33,7 %) vertreten. Direkt an der Prostitution Beteiligte wie Prostituierte, Gewerbetreibende, Kund*innen sowie Selbstvertretungsorganisationen und deren Vertreter*innen kamen in 33,3 % der Artikel zu Wort. Personengruppen mit anderen Hintergründen wie Wissenschaftler*innen, Jurist*innen und/oder Ärzt*innen wurden nur selten in Artikeln gehört.

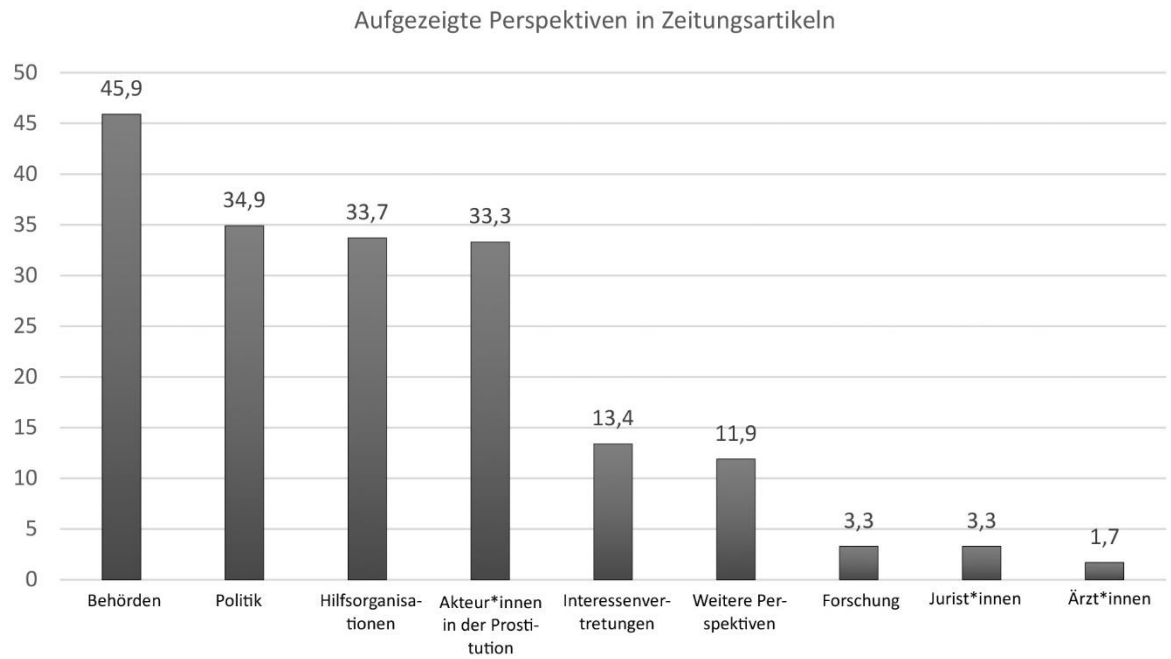


Abbildung 31: In den analysierten Zeitungsartikeln wiedergegebene Perspektiven, n=573, Angaben in Prozent, KFN-Medienanalyse

Bei genauerer Betrachtung der in den Artikeln wiedergegebenen Perspektiven direkt an der Prostitution beteiligter Personen wird erkennbar, dass primär Prostituierte selbst zu Wort kommen (s. Abbildung 32). Es ist allerdings anzumerken, dass es sich hierbei vielfach um Prostituierte handelt, die zwar bekannte Mitglieder von Selbstvertretungsorganisationen sind, dies im Artikel jedoch nicht

[489] Unter Selbstvertretungsorganisationen wurden Organisationen gefasst, in denen Personengruppen (bspw. Prostituierte) ihre eigenen Interessen vertreten.

[490] Unter Interessenvertretungen wurden diejenigen Organisationen gefasst, die für Interessen der an der Prostitution Beteiligten eintreten, selbst jedoch nicht beteiligt sind.

hervorgehoben wurde (s. Abbildung 32). Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben wurden nur selten in Zeitungsartikeln gehört.

*Abbildung 32: In den analysierten Zeitungsartikeln auftretende Akteur*innen, die direkt an der Prostitution beteiligt sind, n=191, Angaben in Prozent, Mehrfachnennung möglich, KFN-Medienanalyse*

Zur differenzierteren Betrachtung der in den Artikeln vertretenen Perspektiven wurde zudem erhoben, welche Personen und welche (zugehörigen) Institutionen zu Wort kommen.

In den Artikeln konnten insgesamt 528 unterschiedliche Personen eindeutig erfasst werden.[491] Diese kamen in ein bis 27 Artikeln zu Wort (M=1,9, SD =2,3). In mehr als zehn Artikeln kamen insgesamt sechs Personen zu Wort. Am häufigsten äußerten sich die Bundestagsabgeordneten Leni Breymaier (SPD) und Dorothee Bär (CDU), gefolgt von Johanna Weber, der Vorsitzenden des BeSD, und Stephanie Klee, der Vorsitzenden des BSD. Ina Scharrenbach (CDU-Landtagsabgeordnete und Ministerin für Heimat, Kommunales, Bau und Digitales des Landes NRW) und Alice Schwarzer (Journalistin und Publizistin) wurden in zwölf bzw. elf Artikeln zitiert (s. Abbildung 33).[492]

[491] In einigen Artikeln wurden nur Vornamen oder nur Aliasnamen genannt. Diese wurden hier nicht ausgewertet.
[492] Auf eine detailliertere Auswertung der in den Artikeln auftretenden Personen wurde verzichtet, um die Persönlichkeitsrechte dieser Personen, die keine Personen des öffentlichen Lebens sind, zu wahren.

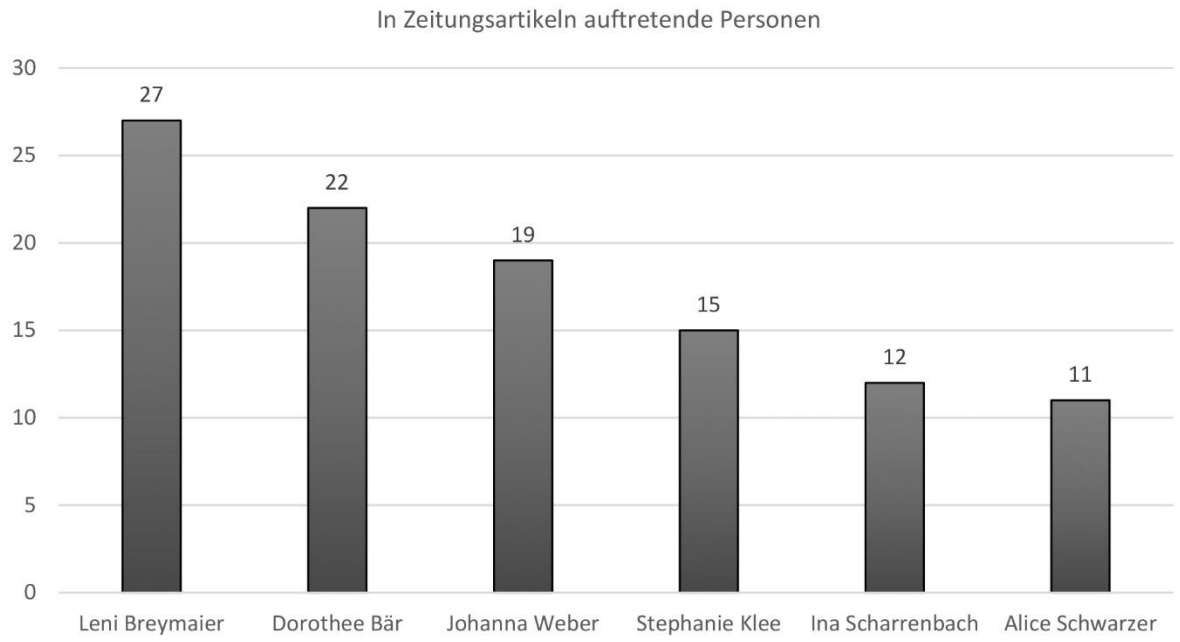


Abbildung 33: In Artikeln auftretende Personen, absolute Anzahl an Artikel, KFN-Medienanalyse

In 210 Artikeln konnten Parteien, die selbst oder durch Mitglieder in Zeitungsartikeln zu Wort kamen, identifiziert werden. Dabei war die SPD mit 46,7 % (n=210) am stärksten vertreten, gefolgt von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (35,7 %) und CDU (33,8 %). FDP, DIE LINKE und CSU kamen mit 13 bis 15 % deutlich seltener zu Wort, noch seltener war dies bei der AfD mit 3,8 % der Fall (s. Abbildung 34).

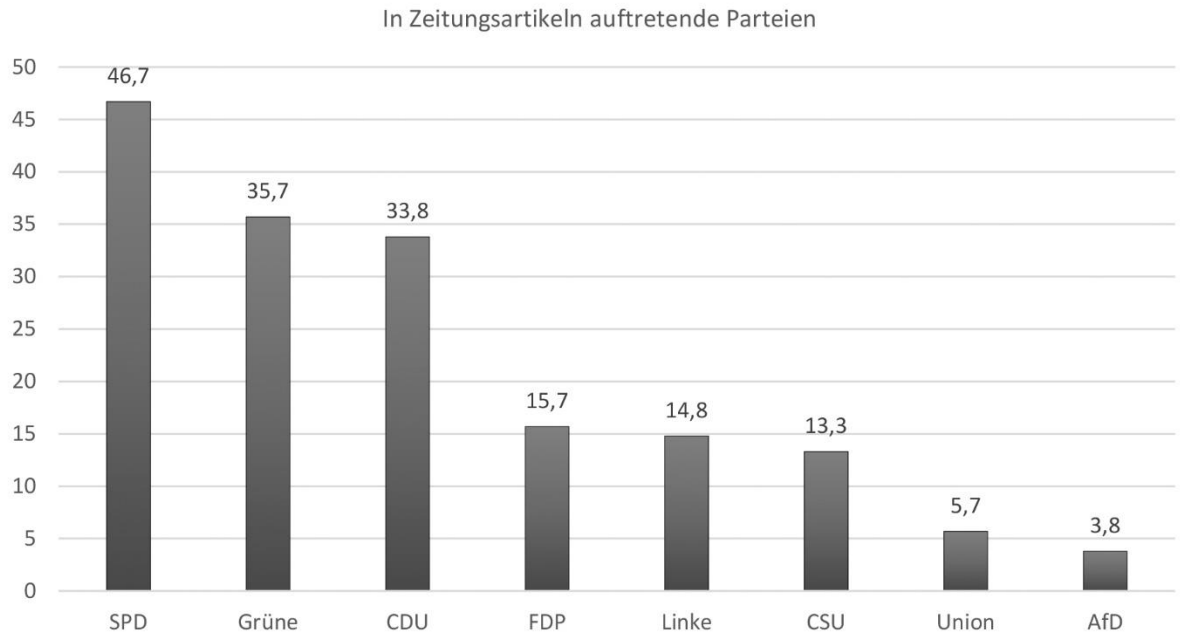


Abbildung 34: Anteil der in Zeitungsartikel benannten Parteien, n=210, Angaben in Prozent, KFN-Medienanalyse

Betrachtet man, inwieweit die Perspektiven der Bundes- und Landesregierungen sowie der zugehörigen Ministerien und Ämter im Vergleich zu den Institutionen auf Gemeinde- und Landkreisebene in der Berichterstattung vertreten sind, zeigt sich ein deutlicher Unterschied: Während die kommunale Ebene in 90 Zeitungsartikeln thematisiert wird, finden sich die Perspektiven der Bundes- und Landesregierungen in 68 Artikeln. Dies weist darauf hin, dass den Perspektiven der Gemeinden und Landkreisen größere Aufmerksamkeit geschenkt wird als den übergeordneten exekutiven Instanzen.

Zuletzt wurde in diesem Kontext untersucht, welche Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der Berichterstattung auftreten (s. Abbildung 35). 71 unterschiedliche NGOs konnten in insgesamt 241 Artikeln identifiziert werden. Die Organisation Doña Carmen wird mit 31 Nennungen (12,9 %) am häufigsten in Zeitungsartikeln erwähnt, gefolgt vom BesD mit 24 Artikeln (10,0 %) und Hydra mit 21 Artikeln (8,7 %). Der BSD findet in 19 Artikeln (7,9 %) Erwähnung, während Aldona mit 16 Artikeln (6,6 %) vertreten ist.

Weitere NGOs wie Frauen in der Migration (13 Artikel, 5,4 %), die Deutsche Aidshilfe und Kassandra (jeweils 12 Artikel, 5,0 %) sowie Sisters e.V. (11 Artikel, 4,6 %) werden in einem jeweils ähnlichen Umfang in der Berichterstattung berücksichtigt. Terre des Femmes, eine Organisation, die sich besonders gegen Menschenhandel und für Frauenrechte engagiert, wird mit zehn Artikeln (4,1 %) am seltensten unter den aufgelisteten NGOs genannt.

Die Verteilung zeigt, dass insbesondere Organisationen, die sich für die Rechte und Arbeitsbedingungen von Sexarbeiter*innen einsetzen, wie Doña Carmen, BesD, BSD und Hydra, eine größere mediale Präsenz haben als Organisationen mit einem stärker abolitionistischen Ansatz (s. zur Erläuterung dieses Ansatzes unten V.) wie Sisters e.V. oder Terre des Femmes. Die Präsenz des BesD und des BSD hängt jedoch auch eng mit der medialen Präsenz ihrer Vorsitzenden Johanna Weber und Stephanie Klee zusammen, die zu den Personen mit der größten medialen Präsenz in den ausgewerteten Artikeln gehören.

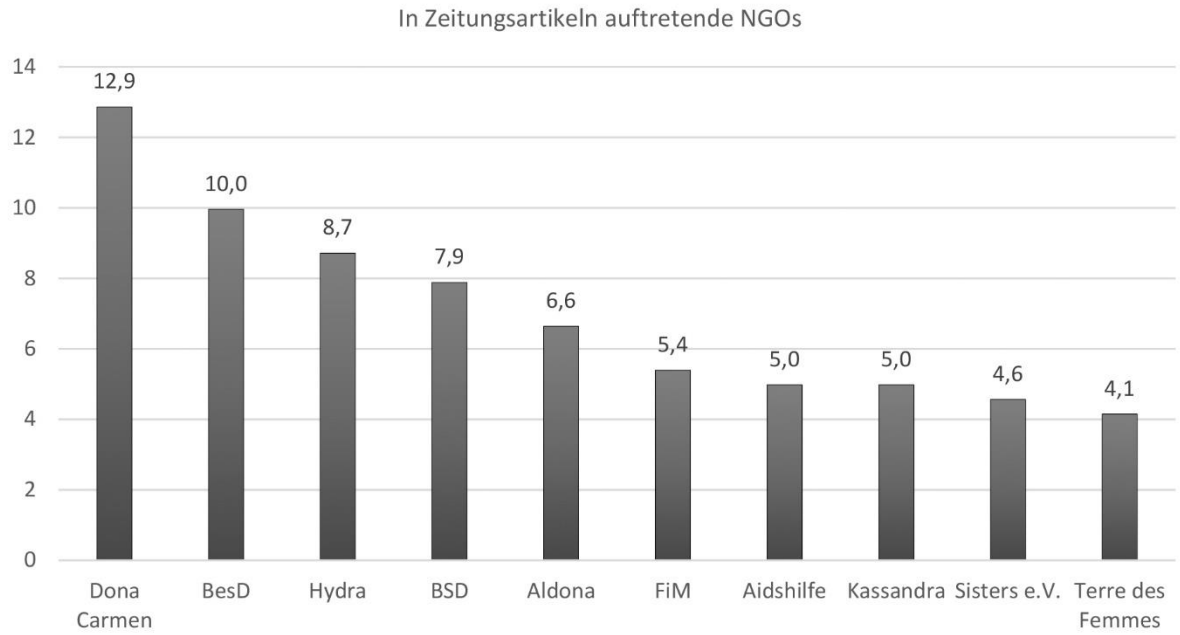


Abbildung 35: Auftreten von NGOs in der Berichterstattung zum ProstSchG, n=241, Angaben in Prozent, KFN-Medienanalyse

III. Behandelte Themen

Für die Analyse der behandelten Themen wurde für jeden Artikel erhoben, inwiefern bestimmte Inhalte thematisiert wurden bzw. Erwähnung fanden. Wurde in einem Artikel bspw. geschrieben, dass „[…] auch Menschenhandel in der aktuellen Debatte“ ein wichtiges Thema sei, und wurden sodann zu Menschenhandel keine weiteren Inhalte präsentiert wurden, wurde für diesen Artikel codiert, dass Menschenhandel als Thema *Erwähnung fand.* Für Artikel, die darüber hinaus noch die Frage aufwarfen, was Ursachen des Menschenhandels sind, eine Entwicklung nachzeichneten oder die mehrfach auf das

Thema verwiesen, wurde codiert, dass Menschenhandel *thematisiert wurde*.[493] Analysiert wurden die in Tabelle 25 dargestellten Themen:

Tabelle 25: Analysierte Themen, KFN-Medienanalyse

Themenbereich	Beschreibung der Codierten Segmente
Modelle zur Regulierung der Prostitution	Aussagen zu gesetzlichen Regelungen, die die Prostitution als Ganzes beeinflussen sollen, bspw. ein Verbot des Sexkaufs im Sinne des „Nordischen Modells“ oder eine vollständige Entkriminalisierung der Prostitution
Gewalt/Kriminalität zum Nachteil der Prostituierten	Beschreibungen zu Straftaten wie bspw. Körperverletzung, Diebstahl, Drohungen oder Betrug zum Nachteil von Prostituierten außer prostitutionsspezifischer Kriminalität (hierunter fallen bspw. Delikte wie Zuhälterei)
Prostitution unter dem Gesichtspunkt von Freiwilligkeit/Autonomie und/oder der sexuellen Selbstbestimmung	Aussagen, die die Freiwilligkeit und Autonomie der Personen in der Prostitution thematisieren, bspw., wenn davon gesprochen wird, dass Prostituierte „gezwungen werden“ oder sich „für die Tätigkeit entschieden haben“
Diskussion über Prostitution als Verstoß gegen die Menschenwürde der Prostituierten	Aussagen, die die Prostitution im Kontext der Würde des Menschen behandeln
Gesundheit von Prostituierten	Inhalte zur generellen physischen wie auch psychischen gesundheitlichen Situation von Prostituierten (bspw. Aussagen zu Traumata oder physischen Folgen der Prostitution)
Menschenhandel/Ausbeutung/Zuhälterei im Kontext von Prostitution und Zwangsprostitution	Inhalte, die prostitutionsspezifische Kriminalität aufgreifen
Rechtskenntnis bei Prostituierten	Aussagen zu Rechtskenntnissen der Prostituierten und der Durchsetzbarkeit dieser Rechte
Gefährliche Erscheinungsformen der Prostitution	Aussagen über Gang-Bang-Veranstaltungen und/oder Flatrate-Bordelle
Arbeitsbedingungen von Prostituierten	Aussagen zu den Bedingungen, unter denen der Prostitution nachgegangen wird
Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution	Aussagen zu Überwachungen und Kontrollen von Prostitutionsgewerben und Prostituierten
Ort der Prostitutionsausübung	Aussagen, die Orte thematisieren, an denen der Prostitution nachgegangen wird, wobei hier sowohl die Anbahnung als auch die Ausübung eingeschlossen ist (bspw. „Straßenprostitution“, „Verlagerung der Prostitution ins Internet“)
Drogenkonsum unter Prostituierten	Aussagen, die sich auf den Drogenkonsum unter Prostituierten beziehen, wobei hier der Drogenkonsum nicht in einem kausalen Zusammenhang zu Prostitution stehen muss
Prostitution als Erwerbsarbeit	Aussagen, die Prostitution im Kontext einer Tätigkeit zur Bestreitung des Lebensunterhaltes der Prostituierten betrachten
Gesellschaftliche Akzeptanz der Prostitution als Beruf	Wertende Aussagen, die die gesellschaftliche Einstellung gegenüber Prostitution als Beruf und Prostituierten als Ausübende der Prostitution behandeln (bspw. „Prostitution ist kein Beruf wie jeder andere“ oder „Prostituierte müssen entstigmatisiert werden“)
Gesellschaftliche Akzeptanz der Nachfrage von sexuellen Dienstleistungen	Wertende Aussagen, die sich auf die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen und diejenigen beziehen, die sie in Anspruch nehmen
Prostitutionsaufkommen	Aussagen zur Zahl der Prostituierten, zur zahlenmäßigen Entwicklung und/oder Häufigkeit/Entwicklung der Nachfrage
Coronapandemie	Aussagen befassen sich mit der Coronapandemie und deren Folgen für die Prostitution und Prostituierten in Deutschland
Mentalität und/oder Verhalten der Kund*innen	Aussagen zum Selbstbild von Kund*innen, deren Verhalten und/oder deren Einstellungen gegenüber Prostituierten und Prostitution im allgemein

Gezeigt hat sich, dass die Presseberichterstattung (n=724) zur Prostitution primär als Kriminalitätsberichterstattung verstanden werden kann. Die beiden häufigsten Inhalte waren die Themen „Menschenhandel“ (19,5 % thematisiert, 26,8 % erwähnt) und „Gewalt und Kriminalität zu Lasten von Prostituierten“ (13,1 % und 16,3 %). Weitere Themen wie bspw. „Modelle der Prostitutionsregulierung“ (12,4 % und 9,9 %), „Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution“ (11,3 % und 10,2 %). sowie „Prostitutionsaufkommen“ (11,5 % und 9,7 %) fanden hingegen seltener Beachtung (s. Tabelle 25 und Tabelle 26).

Prostitution als Erwerbstätigkeit und sexuelle Selbstbestimmung wurden, wie auch die Coronapandemie, nur in etwa 7 bis 8 % der Artikel thematisiert und in weiteren 8,9 % erwähnt. Gefährliche Erscheinungsformen der Prostitution, Drogenkonsum, Rechtskenntnis sowie die gesellschaftliche Akzeptanz des Sexkaufs wurden noch seltener aufgegriffen. Sie wurden in 1,7 % bis 2,6 % der Artikel thematisiert und fanden in weiteren 1,1 % bis 2,2 % Erwähnung.

Weitere Themen wurden in 16,9 % der Artikel behandelt und fanden in 7,5 % Erwähnung. Hierunter fallen vor allem Artikel zu lokalen Prostitutionskontexten wie Debatten um einzelne Bordelle oder die Arbeit von Fachberatungsstellen.

Ein Inhalt, der zunächst nicht separat, sondern als „weiteres Thema“ gefasst wurde, war die Umsetzung des ProstSchG. Im Zuge der Datenauswertung wurde dieses Thema jedoch separat ausgewertet. Insgesamt 8,0 % der Artikel thematisierten Fragen der Umsetzung des ProstSchG und in weiteren 11,0 % fanden diese Fragen Erwähnung.

[493] Behandelten einzelne Aussagen mehrere Inhalte, so wurde jeder Inhalt einzeln codiert.

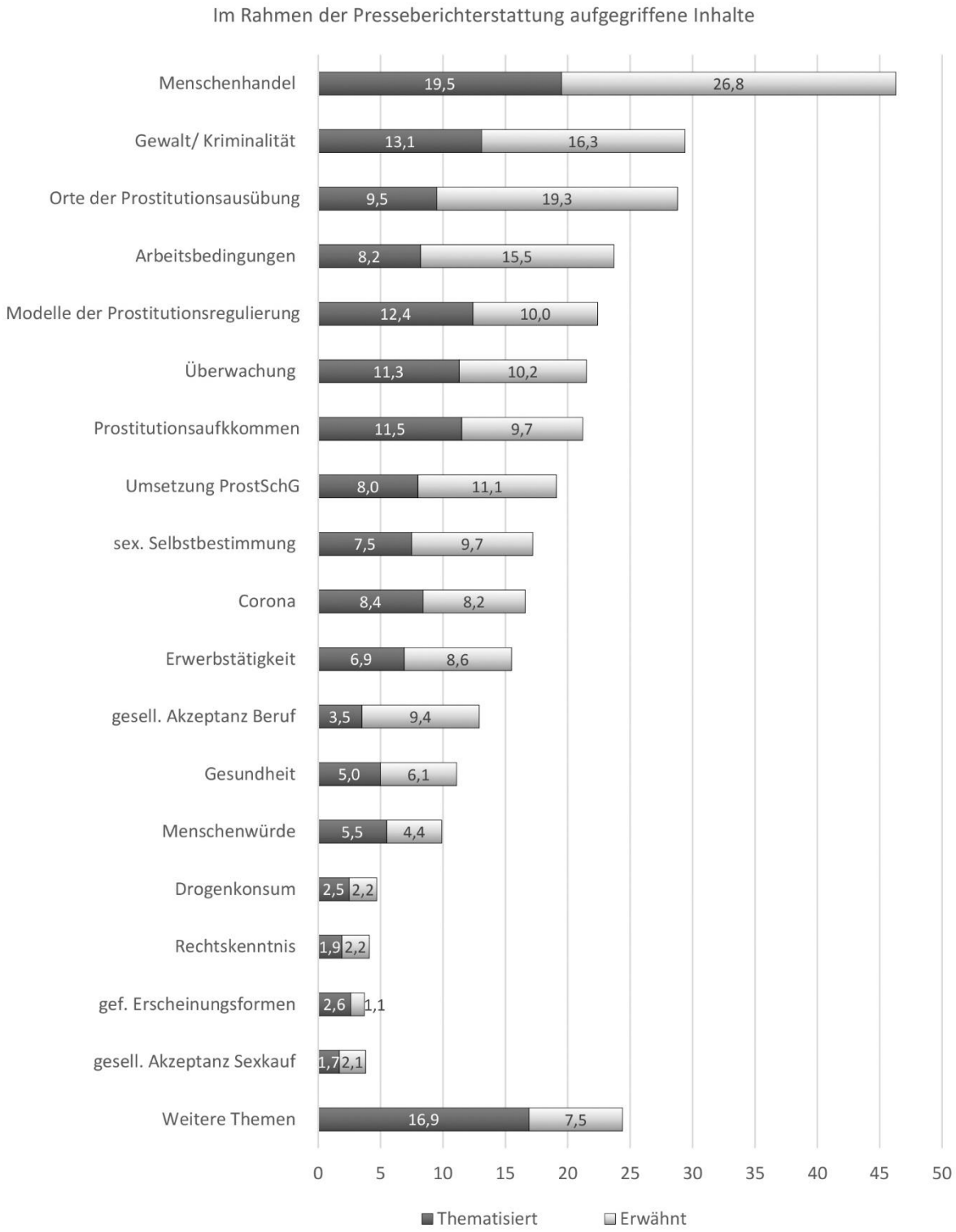


Abbildung 36: Thematisierte und erwähnte Inhalte in der Zeitungsberichterstattung zu Prostitution und dem ProstSchG, n=724, Angaben in Prozent, Mehrfachnennung möglich, KFN-Medienanalyse

Des Weiteren wurde untersucht, inwieweit in den Artikeln von Veränderungen in Bezug auf die einzelnen Themen berichtet wurde, also etwa von Veränderungen in der Zahl der Prostituierten. Falls von Veränderungen berichtet wurde, wurde erfasst, in welche Richtung diese deuten. Wurde bspw. das Prostitutionsaufkommen diskutiert und dabei von einer Veränderung berichtet, wurde erhoben, ob von einer Zunahme des Prostitutionsaufkommens oder einer Abnahme berichtet wurde. Es zeigte sich jedoch, dass Veränderungen nur selten aufgegriffen werden (s. Tabelle 26). Hervorzuheben ist hier

allerdings die Berichterstattung über Orte der Prostitutionsausübung: Kam dieses Thema auf, wurde häufig auch von einer Veränderung berichtet (s. Tabelle 26) – nahezu unisono wurde hier von einer Verlagerung der Prostitution aus Bordellen und bordellartigen Betrieben hin zur Prostitutionsausübung in Hotels und Privatwohnungen gesprochen (92,6 %, n=27). Mit Bezug auf die Berichterstattung über Veränderungen im Umfang der Prostitution gab es kein einheitliches Bild. So berichteten 61,5 % von einem Rückgang der Prostitution und 38,5 % von einer Zunahme. An dieser Stelle wird die Aussagekraft indes durch die geringe Anzahl von nur elf Artikeln eingeschränkt.[494]

Tabelle 26: In den Artikeln behandelte Themen und Veränderungen, Mehrfachnennung möglich, KFN-Medienanalyse

Thema	Anzahl Artikel, die den Bereich thematisieren	Anzahl Artikel mit Veränderungen als Thema
Gewalt	95	8
sex. Selbstbestimmung	54	0
Gesundheit	36	0
Menschenhandel	141	8
Erwerbstätigkeit	50	4
Einstellung Kund*innen	22	2
Rechtssicherheit	15	3
gefährliche Erscheinungsformen	19	0
Arbeitsbedingungen	59	8
Überwachung	82	7
Prost.Ort	69	27
Drogenkonsum	18	0
Prostitutionsaufkommen	83	13
gesell. Akzeptanz Beruf	25	0
gesell. Akzeptanz Sexkauf	12	0
weitere Themen	122	27

IV. Thematisierte Elemente des ProstSchG

Des Weiteren wurde eruiert, inwiefern die Artikel lediglich allgemeine Verweise auf das ProstSchG enthalten – oder ob weitergehend auf einzelne Elemente des ProstSchG Bezug genommen wurde. Für jedes der Elemente wurde erhoben, ob das Element in dem Artikel vorkam und es in diesem Fall thematisiert wurde oder nur Erwähnung fand. Untersucht wurden hier die Elemente Anmeldepflicht, Informations- und Beratungsgespräch, gesundheitliche Beratung, behördliche Anordnungen, Erlaubnispflicht, Auflagen und Mindestanforderungen für Prostitutionsgewerbe sowie Betreiber*innenpflichten. Zur Differenzierung zwischen „Thematisierung“ und „Erwähnung“ wurden die gleichen Kriterien angelegt wie bei der Analyse allgemeiner Themen (s. zuvor III.).

In 28,8 % der Artikel (n=724) wurde das ProstSchG nur allgemein erwähnt, wohingegen in den restlichen 71,2 % auf einzelne Elemente des Gesetzes eingegangen wurde. In diesen Artikeln wurden zumeist die Anmeldepflicht (in 49,8 % der Artikel thematisiert und 34,9 % der Artikel erwähnt, n=516), die gesundheitliche Beratung (35,9 % und 16,3 %) und die Erlaubnispflicht (27,7 % und 12,4 %) benannt (s. Abbildung 37). Das mit der Anmeldepflicht einhergehende Informations- und Beratungsgespräch (15,3 % und 6,2 %) fand hingegen, wie auch die Kondompflicht (15,8 % und 6,0 %), Überwachungsbefugnisse (8,1 % und 6,0 %) und die Auflagen und Mindestanforderungen für Prostitutionsgewerbe (8,1 % und 9,1 %), deutlich weniger Beachtung. Regelungselemente des ProstSchG, die unmittelbar auf Prostituierte Bezug nehmen, sind damit deutlich stärker im Fokus der Presseberichterstattung als solche, die sich auf Prostitutionsgewerbe beziehen. Auch Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten finden mit einer Präsenz in etwa jedem zwanzigsten Artikel nur wenig Beachtung.

[494] Aufgrund der geringen Fallzahlen wird von einer genaueren Auswertung weiterer Veränderungen abgesehen.

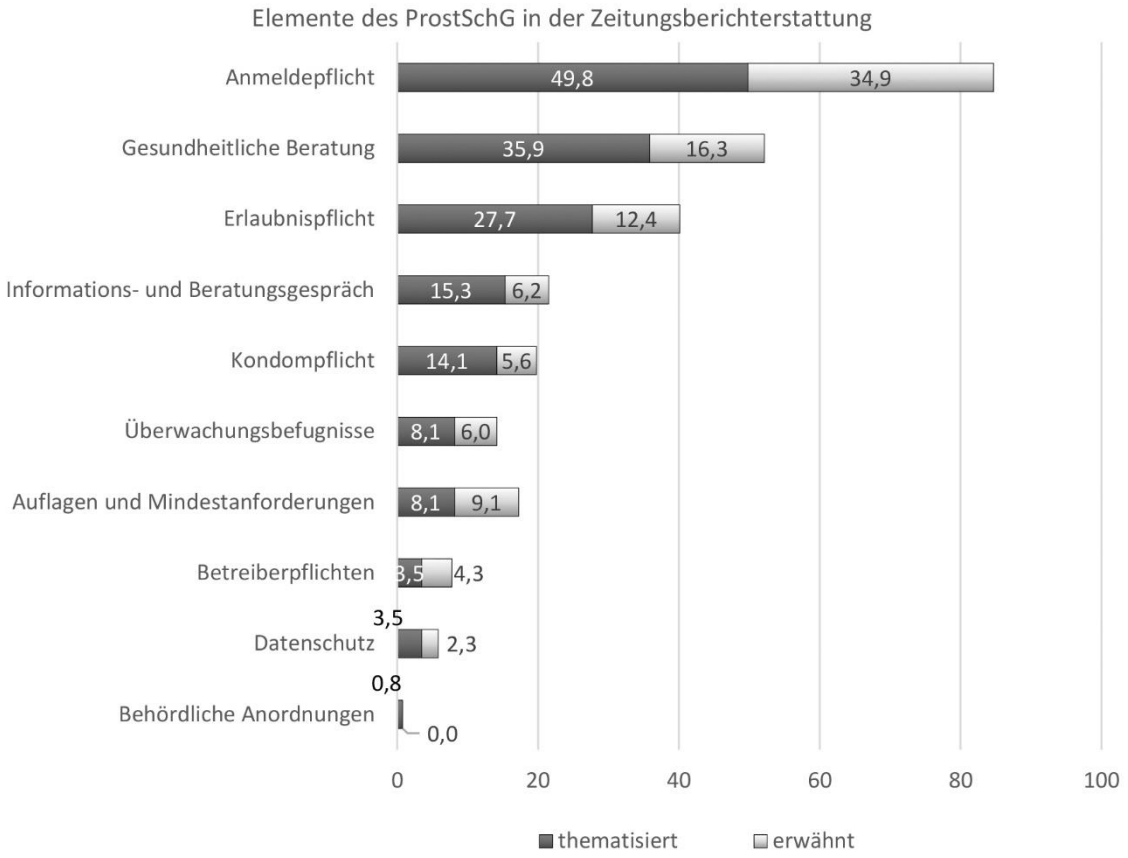


Abbildung 37: Auftretenshäufigkeit der Elemente des ProstSchG in der Zeitungsberichterstattung, n=724, Angaben in Prozent, Mehrfachnennung möglich, KFN-Medienanalyse

V. Bewertung der Prostitution

Im Zuge der Auswertung wurde die Bewertung der Prostitution anhand dreier Aspekte erhoben:

Der *erste Aspekt* war, inwiefern die Prostitutionstätigkeit als anerkannter/legitimer Beruf bewertet wird. Diesbezüglich wurde anhand von Aussagen, die Prostitution in Bezug zu anderen Berufen setzten – bspw. durch Aussagen über (alternative) Berufsauswahl oder Rahmenbedingungen einer beruflichen Betätigung in der Prostitution (etwa Anstellungsverhältnisse oder Versicherungspflichten) – codiert, ob Prostitution als anerkannte/legitime berufliche Tätigkeit oder nicht gesehen wird. Kamen in dem Artikel verschiedene, sich widersprechende Aspekte vor, wurde der Artikel als „ambivalent" codiert.

Der *zweite Aspekt* betraf die (teils damit zusammenhängende) Frage, wie Prostitution moralisch bewertet wird. Hierunter wurden Bewertungen der Prostitution impliziter (z. B. „Deutschland, das Bordell Europas", „Prostitution als Emanzipation") und expliziter Art (z. B. „Prostitution kann nicht richtig sein") gefasst. Die Codierung der Artikel erfolgte hier auf Basis einer fünfstufigen Skala von 1 „unmoralisch" und 2 „eher unmoralisch" über 3 „ambivalent" bis hin zu 4 „eher moralisch" und 5 „moralisch".

Der *dritte Aspekt* adressierte die Frage, inwiefern eine Bewertung hinsichtlich der Freiwilligkeit der ausgeübten Prostitution vorgenommen wurde. Bewertungen über Freiwilligkeit in der Prostitution wurden anhand von Aussagen über die Selbstbestimmung der Prostituierten, den Prozess der Entscheidung über die Aufnahme der Tätigkeit und den Verbleib in der Prostitution (bspw. „wurden zur Prostitution gezwungen" oder „hat sich für die Tätigkeit in der Prostitution entschieden") bewertet. Für jeden Artikel wurde die Bewertung der Freiwilligkeit auf einer fünfstufigen Skala (1 „unfreiwillig", 2 „eher unfreiwillig", 3 „ambivalent", 4 „eher freiwillig" und 5 „freiwillig") codiert.

Ergeben hat sich zu den drei Aspekten Folgendes:

In der überwiegenden Zahl der Artikel wurde keine Bewertung der drei Aspekte vorgenommen. So fand sich eine Bewertung hinsichtlich der Frage, ob Prostitution ein Beruf sei, nur in 24,1 % der Artikel. Eine moralische Bewertung enthielten 18,3 % der Artikel, eine Bewertung der Freiwilligkeit 21,3 % (n=724).

In Artikeln, die eine Bewertung der Frage, ob Prostitution ein Beruf sei, enthielten (n=180), wurde zu 60,0 % Prostitution eher als berufliche Tätigkeit gewertet, während 23,3 % der Artikel Prostitution nicht als berufliche Tätigkeit fassten. In 16,7 % der Artikel wurde die Frage ambivalent behandelt.

Die moralische Bewertung der Prostitution war in den Artikeln unterschiedlich (M=3,1; min=1, max=5; SD=1,5, n=133). Während 23,9 % der Artikel verschiedene Aspekte der moralischen Bewertung von Prostitution thematisierten und zu einer ambivalenten Einschätzung kamen, betrachteten 36,8 % der Artikel Prostitution (tendenziell) als unmoralisch. Dagegen vertraten 39,8 % die Ansicht, dass Prostitution (eher) moralisch unbedenklich sei (s. Abbildung 38).

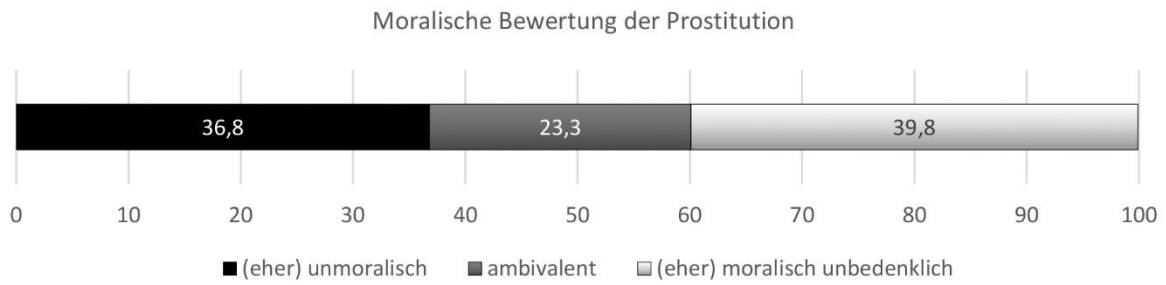


Abbildung 38: Moralische Bewertung der Prostitution, n=134, Angaben in Prozent, KFN-Medienanalyse

Ein ähnliches Bild zeigte sich bei der Bewertung der Freiwilligkeit der Prostitution, wobei hier der Anteil der Artikel, in denen Prostitution eher als unfreiwillige Tätigkeit gefasst wurde, mit 42,5 % (n=153) etwas höher ist als der Anteil der Artikel, in denen Prostitution primär als freiwillige Tätigkeit betrachtet wird (29,4 %, s. Abbildung 39). Dies scheint jedoch eng mit dem Umstand verknüpft, dass, wie unter III. dargestellt, ein erheblicher Anteil der Berichterstattung über Prostitution Kriminalitätsberichterstattung ist.

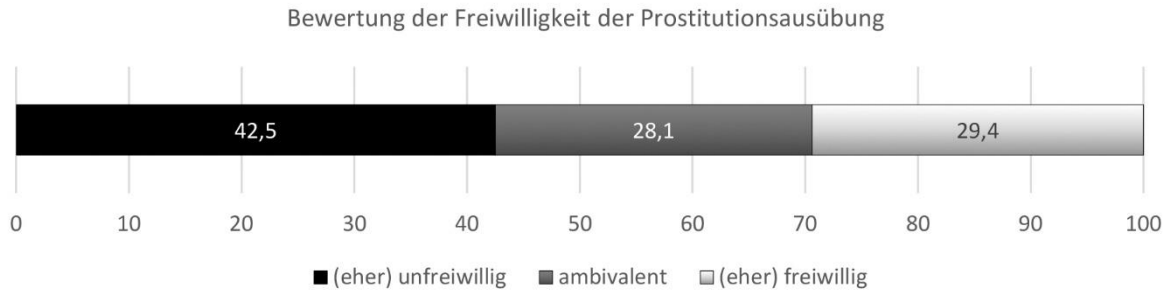


Abbildung 39: Bewertung der Freiwilligkeit der Prostitutionsausübung, n=153, Angaben in Prozent, KFN-Medien-analyse

Die Bewertung eines Umstands als freiwillig oder unfreiwillig hängt eng mit dem für die Einstufung zugrundeliegendes Konzept von Freiwilligkeit zusammen.[495] Zur Einordnung der in den Artikeln angestellten Bewertung wurde zusätzlich erhoben, welches Konzept der Freiwilligkeit Anwendung fand. Differenziert wurde dabei zwischen zwei Konzepten von Freiwilligkeit:

- Unfreiwilligkeit nur bei Zwang und Menschenhandel, nicht also bei individuellen Problemlagen, die zu einer Tätigkeit in der Prostitution führten (etwa Armut, Drogenabhängigkeit);
- Unfreiwilligkeit bei Zwang und Menschenhandel, aber auch bei individuellen Problemlagen, die zu einer Tätigkeit in der Prostitution führen.

[495] Vgl. dazu Brettel (2025), Abschnitt A.

In einem Großteil der Artikel (85,0 %, n=153), die eine Bewertung der Freiwilligkeit der Prostitution enthielten, wurde das zugrundeliegende Konzept der Freiwilligkeit nicht ersichtlich (s. Abbildung 40). Daher blieb unklar, was die Autor*innen unter dem komplexen Begriff der Freiwilligkeit verstehen. In 5,9 % der Artikel wurde Unfreiwilligkeit bei Zwang und Menschenhandel thematisiert. In den verbleibenden 9,2 % der Artikel wurde eine Unfreiwilligkeit auch bei besonderen individuellen Problemlagen angenommen.

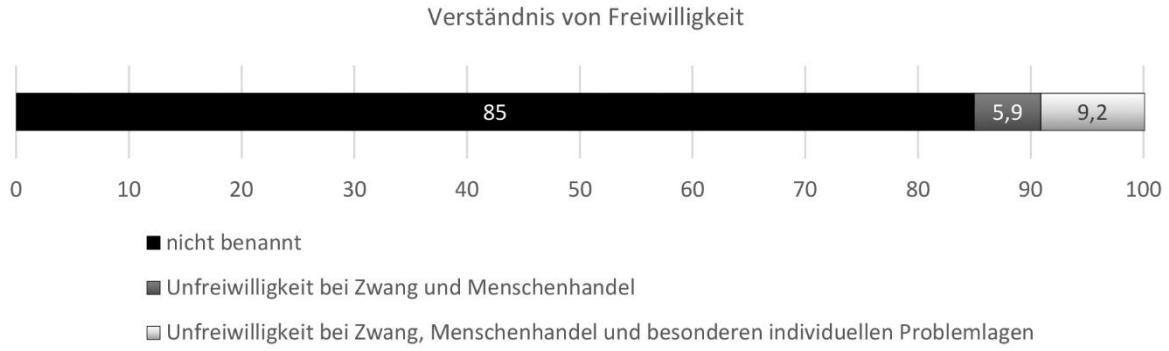


Abbildung 40: Verständnis von Freiwilligkeit in den analysierten Artikeln, n=153, Angaben in Prozent, KFN-Medienanalyse

Um die Frage zu beantworten, wie das ProstSchG und seine Elemente bewertet werden, wurde erhoben, ob das ProstSchG und die im Artikel präsenten Elemente (eher) positiv, ambivalent oder (eher) negativ dargestellt werden. Es zeigte sich, dass über das ProstSchG überwiegend negativ bewertet wurde (72, 7% [eher] negativ, 17,1 % ambivalent, 10,2 % [eher] positiv, n=245). Gleiches gilt für die Bewertung der einzelnen Elemente des ProstSchG, wobei hier 63,3 % bis 91,3 % der Bewertungen negativ ausfielen (siehe Abbildung 41). Bemerkenswert ist an dieser Stelle, dass sich die überwiegende Anzahl der Bewertungen (n=139) auf die Anmeldepflicht bezog. Zu anderen Elementen des ProstSchG wurden jeweils weniger als 50 Bewertungen festgestellt, Bewertungen zu behördlichen Anordnungen nur zwei.

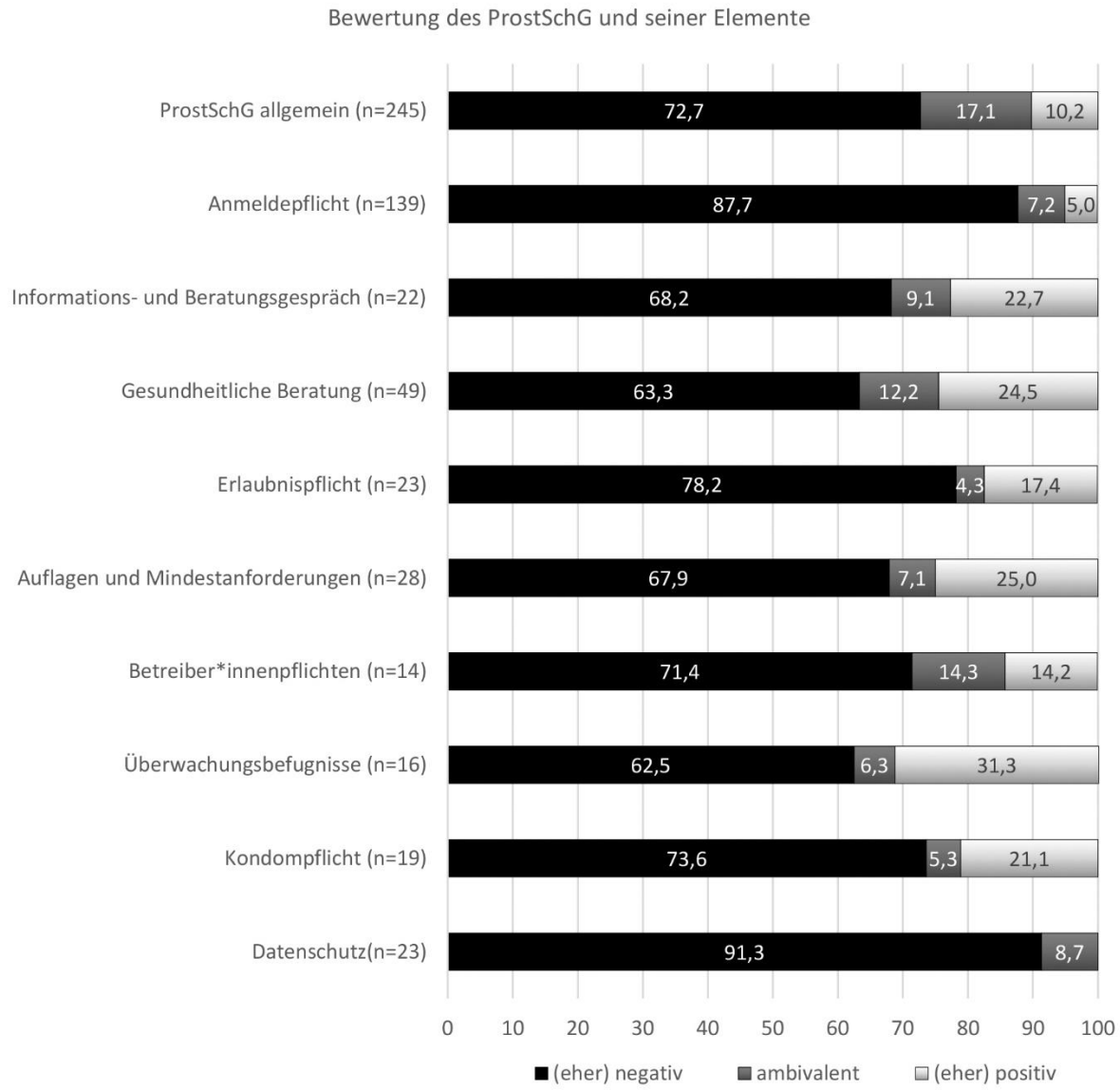


Abbildung 41: Prozentualer Anteil der Bewertung der Elemente des ProstSchG als „(eher) negativ", „ambivalent" oder „(eher) positiv" (auf die Darstellung der Bewertung der behördlichen Anordnungen wurde aufgrund der geringen Fallzahl [n=2]) verzichtet, Angaben in Prozent, KFN-Medienanalyse)

In der Debatte über den richtigen Umgang mit der Prostitution werden verschiedene Möglichkeiten der gesetzlichen Regelung diskutiert. Die verschiedenen Konzepte lassen sich grob in vier Modelle differenzieren, von denen zwei eine restriktive Prostitutionspolitik verkörpern und zwei einen liberaleren Umgang postulieren.

Im Prohibitionismus wird sowohl das Anbieten als auch das Nachfragen sexueller Dienstleistungen kriminalisiert, wodurch Prostitution vollständig unterdrückt werden soll. Der Abolitionismus hat ebenfalls einen Rückgang der Prostitution zum Ziel, setzt dabei aber nicht auf eine Kriminalisierung der Prostituierten. Vielmehr soll Dritten verboten werden, von Prostitution zu profitieren, außerdem soll die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen unter Strafe gestellt werden.

Das Regulationsmodell, wie es in Deutschland oder den Niederlanden praktiziert wird, erkennt Prostitution als legale Tätigkeit an, unterwirft sie aber spezifischen staatlichen Vorgaben wie Anmeldepflichten oder Betriebserlaubnissen für Bordelle. Das Entkriminalisierungsmodell geht darüber hinaus,

indem es Prostitution arbeitsrechtlich anderen Berufen gleichstellt. Dieses Modell wird bspw. in Neuseeland verfolgt.[496]

Für diese Untersuchung wurde nun erhoben, inwiefern Artikel Aussagen beinhalteten, die sich für eines der vier Modelle aussprachen. Wurden verschiedene Modelle gleichwertig diskutiert, wurde der Artikel als „ambivalent" codiert.

Es zeigt sich, dass nur ein Teil der Artikel dezidierte Aussagen zu einem präferierten Modell der Prostitutionsregulierung enthält (15,2 %, n=724). Der überwiegende Teil der Artikel positioniert sich hierzu nicht. In den Artikeln, die eine Aussage treffen, wird in 50,0 % der Fälle (n=110) eine Prostitutionspolitik in Anlehnung an das sog. „Nordische Modell" mit einer legalen Prostitutionsausübung bei gleichzeitigem Verbot der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen präferiert (s. Abbildung 42). In 36,4 % der Artikel wird keine klare Position vertreten. Artikel, welche sich explizit für eine legale Prostitutionsausübung und Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen unter besonderen gesetzlichen Voraussetzungen aussprechen, sind mit 10,0 % deutlich seltener vertreten. In 3,6 % der Artikel werden eine vollständige Entkriminalisierung und Abschaffung spezialgesetzlicher Regelungen gefordert.

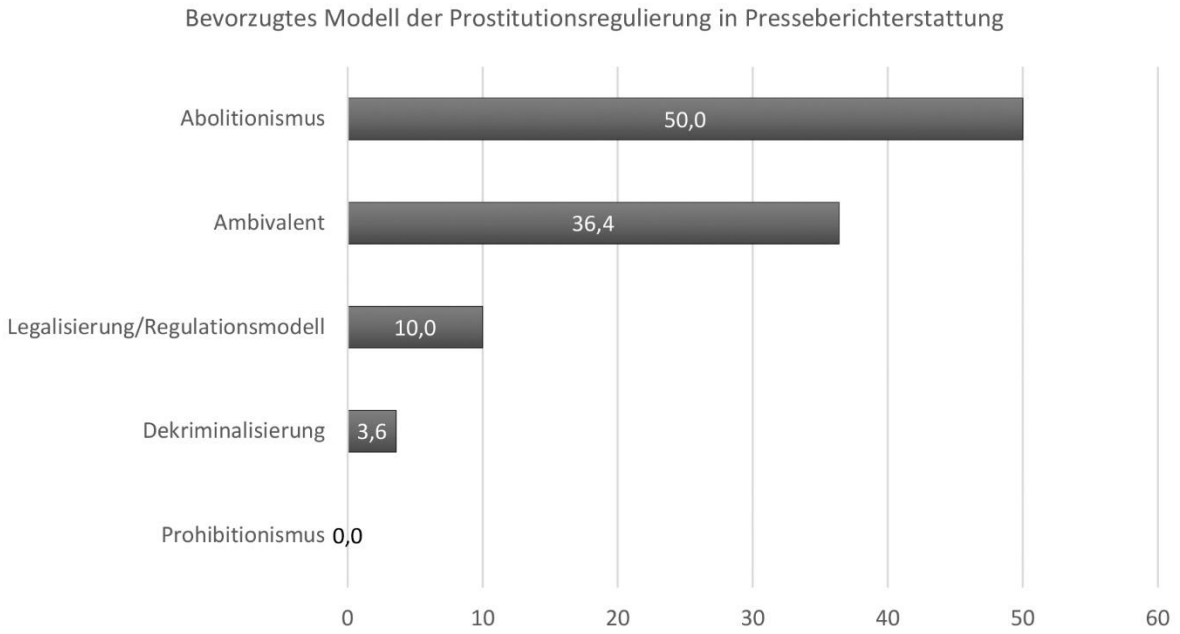


Abbildung 42: Bevorzugtes Modell der Prostitutionsregulierung in Presseberichterstattung, n=110, Angaben in Prozent, KFN-Medienanalyse

E. Zusammenfassung

Die Analyse der Zeitungsberichterstattung über Prostitution und das ProstSchG zeigt, dass das Thema in der medialen Berichterstattung nur eine marginale Rolle spielt. Zwar erreichte die Berichterstattung ihren Höhepunkt im Jahr 2017 im Zuge des Inkrafttretens des ProstSchG, in den Folgejahren nahm das mediale Interesse jedoch deutlich ab. Insgesamt belegen die untersuchten Artikel, dass der öffentliche Diskurs stark von kriminalitätsbezogenen Perspektiven geprägt ist. Themen wie Menschenhandel und Gewalt gegen Prostituierte dominieren die Berichterstattung, während Aspekte der Arbeitsbedingungen, der rechtlichen Rahmenbedingungen oder der sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten eine geringere Rolle spielen.

Ein zentrales Ergebnis der Analyse ist, dass vor allem politische und behördliche Akteure in den Medien Gehör finden, während direkt an der Prostitution beteiligte Personen, insbesondere Prostituierte selbst, deutlich seltener zu Wort kommen.

[496] Vgl. dazu Döring/Mohseni (2024), 147, 151 f.

Die Untersuchung zeigt zudem, dass das ProstSchG in der Presseberichterstattung überwiegend negativ bewertet wird. Insbesondere die Anmeldepflicht steht in der Kritik. Werden alternative Regulierungsmodelle gefordert, so wird zumeist auf das sog. „Nordische Modell“ verwiesen.

Hinsichtlich der moralischen Bewertung von Prostitution offenbart die Berichterstattung ein heterogenes Bild: Während ein beträchtlicher Teil der Artikel Prostitution als legitime Erwerbstätigkeit darstellt, wird sie gleichzeitig oft als unmoralisch oder unfreiwillig ausgeübt beschrieben. Dabei bleibt häufig unklar, welches Konzept von Freiwilligkeit den journalistischen Einschätzungen zugrunde liegt.

Zusammenfassend verdeutlicht die Analyse, dass die mediale Darstellung von Prostitution und ihrer gesetzlichen Regulierung stark durch kriminalitätsbezogene Narrative und politisch-institutionelle Perspektiven geprägt ist. Eine differenzierte Auseinandersetzung mit Prostitution als Erwerbstätigkeit sowie den Lebensrealitäten der betroffenen Personen findet vergleichsweise wenig Raum.

Kapitel 2 Analyse der Bundesstatistik[497]

A. Einführung

Neben der Durchführung eigener empirischer Erhebungen wurden für diesen Evaluationsbericht vorhandene empirische Daten aus der Bundesstatistik zum ProstSchG ausgewertet. Die Statistik fußt im Kern auf § 35 Abs. 1 ProstSchG, nach dem „jährlich über […] Sachverhalte [scil.: im Kontext des ProstSchG] Erhebungen als Bundesstatistik durchgeführt“ werden. Die Bundesstatistik dient der Erfassung des Geschehens im Bereich des Anmeldeverfahrens nach den §§ 3 ff. ProstSchG und des Erlaubnisverfahrens nach §§ 12 ff. ProstSchG.[498] Für die Jahre 2017 und 2018 liegt bereits eine umfassende Auswertung der Daten aus der Bundesstatistik vor; sie wurde vom BMFSFJ für den im Jahr 2020 erschienenen Zwischenbericht zum Prostituiertenschutzgesetz erstellt.[499]

Die Erstellung und Veröffentlichung der Statistik fallen in den Aufgabenbereich des Statistischen Bundesamtes (§ 3 Abs. 1 Bundesstatistikgesetz – BStatG). Dieser Bundesbehörde werden die benötigten Daten auf Anforderung von den Statistischen Ämtern der Bundesländer zugeleitet, denen gegenüber die für das ProstSchG zuständigen Behörden auskunftspflichtig sind, soweit sie mit den statistisch zu erfassenden Sachverhalten befasst sind (§ 35 Abs. 2 ProstSchG).

Welche Sachverhalte für die Bundesstatistik zu erfassen sind, bestimmt im Groben § 35 Abs. 1 ProstSchG. Darin ist aufgeführt:

- „Erteilung einer Anmeldebescheinigung“ (Nr. 1)
- „Ablehnung der Erteilung einer Anmeldebescheinigung“ (Nr. 2)
- „Verlängerung der Anmeldebescheinigung“ (Nr. 3)
- „Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes“ (Nr. 4)
- „Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes“ (Nr. 5)
- „Versagung der Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes“ (Nr. 6)
- „Anzeige einer Prostitutionsveranstaltung“ (Nr. 7)
- „Anzeige der Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeugs“ (Nr. 8)
- „Untersagung der Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeugs“ (Nr. 9)
- „Rücknahme und Widerruf einer Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsfahrzeugs“ (Nr. 10)

Konkretisiert werden die zu erfassenden Sachverhalte im Wege der Benennung von Erhebungs- und Hilfsmerkmalen durch die vom BMFSFJ erlassene[500] Verordnung über die Führung einer Bundesstatistik

---

[497] © Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024. Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.
Die folgenden Darstellungen beruhen ausschließlich auf Sonderauswertungen des Bundesamtes für Statistik. Das KFN hat gegenüber dem Statistischen Bundesamt zwar die Auswertungsgegenstände benannt, die tatsächliche Auswertung unterlag jedoch der vollständigen Verantwortung des Statistischen Bundesamtes. Für Rückfragen zu Inhalten der Statistik bezüglich Transparenz, Datengewinnung, Geheimhaltungsvorgängen, Reichweite und Vergleichbarkeit kann man sich an das Statistische Bundesamt (Destatis) unter www.destatis.de/kontakt (abgerufen am 28.03.2025) wenden.

[498] BMFSFJ (2020), 11.

[499] BMFSFJ (2020).

[500] Die Ermächtigung zum Erlass dieser Verordnung resultiert aus § 36 Abs. 3 ProstSchG. Der Erlass musste im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat (derzeit: Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat) und mit Zustimmung des Bundesrates geschehen.

nach dem Prostituiertenschutzgesetz (Prostitutions-Statistikverordnung – ProstStatV) vom 13.06.2017.[501] Einschlägig sind die hier nicht näher zu beleuchtenden §§ 2 bis 6 ProstStatV.

Das Statistische Bundesamt hat dem KFN verschiedene Daten aus der Bundesstatistik in Form von Sonderauswertungen zur Verfügung gestellt; die Einzeldatensätze wurden dem KFN nicht übermittelt. Die auf Basis der Sonderauswertungen vorgenommenen Analysen werden im Folgenden dargestellt. Sie beinhalten Erkenntnisse zu den in § 35 Abs. 1 Nr. 1 bis 6 und 9 bis 10 ProstSchG genannten Sachverhalten. Dabei ist Folgendes zu beachten:

Ein für das Verständnis der nachfolgenden Ausführungen wichtiger Punkt ergibt sich aus § 7 ProstStatV. Hiernach werden (fast) alle Erhebungen für die Bundesstatistik *im Laufe eines Jahres* durchgeführt (§ 7 Abs. 1 S. 1 ProstStatV).[502] „Zusätzlich" werden bestimmte Angaben ein weiteres Mal zum *Stichtag 31.12.* des jeweiligen Kalenderjahres erfasst (§ 7 Abs. 1 S. 2 ProstStatV). Die Bundesstatistik enthält mithin Daten, die in Form einer *Jahresstatistik* erfasst werden, und Daten, die aus einer *Stichtagserhebung* (31.12. eines jeden Kalenderjahres) hervorgehen. Veröffentlicht werden vom Statistischen Bundesamt in Form von Tabellen und Statistiken – bemerkenswerterweise – nur die Daten aus den zusätzlich durchgeführten Stichtagserhebungen.[503] Nach diesen beiden Erhebungssystemen[504] wird in der nachfolgenden Darstellung unterschieden.

Des Weiteren ist bei der Interpretation der Daten in Rechnung zu stellen, dass diese teils lückenhaft sind. Zwei Gründe zeichnen hierfür verantwortlich: Zum einen folgt die Lückenhaftigkeit daraus, dass sich die Verwaltungsstrukturen im Bereich der ProstSchG-Behörden jedenfalls in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes noch im Aufbau befanden,[505] Näheres hierzu findet sich in Teil 5 der Untersuchung. Bei im Aufbau befindlichen Verwaltungsstrukturen liegt der Fokus nicht immer primär auf der statistischen Erfassung von Daten; auch muss sich erst eine einheitliche Erfassungspraxis entwickeln.[506] Zum anderen begründet sich die partielle Lückenhaftigkeit des Datenmaterials aus der dem Datenschutz dienenden Geheimhaltungsvorschrift des § 16 BStatG. Welches Verfahren das Statistische Bundesamt beim ProstSchG anwendet, um der ihm obliegenden Verpflichtung zur Geheimhaltung gerecht zu werden, wurde – samt den Auswirkungen dieses Verfahrens – bereits in dem vom BMFSFJ vorgelegten Zwischenbericht zum ProstSchG dargestellt. Darin heißt es unter Rekurs auf eine Beschreibung des Statistischen Bundesamts (mit Bezug auf die damals ausgewerteten Jahre 2017 und 2018):[507]

> *„Nach § 16 Absatz 1 BStatG sind Einzelangaben grundsätzlich geheim zu halten. Für die Statistiken nach Prostituiertenschutzgesetz wird das Zellsperrverfahren zur Geheimhaltung eingesetzt. Aufdeckungsrisiken könnten sich aufgrund bestimmter Fallkonstellationen ergeben, wenn Tabellenfelder geringe Fallzahlen ausweisen oder sich die Fälle auf eine oder wenige Merkmalsausprägungen verteilen. Dies soll durch das Verfahren verhindert werden. Die primäre Geheimhaltung richtet sich nach der Mindestfallzahlregel, das heißt, ein Tabellenwert wird geheim gehalten (gesperrt), wenn weniger als eine bestimmte Anzahl an Personen dazu beitragen. Mittels sekundärer Geheimhaltung wird verhindert, dass primär geheim gehaltene Werte durch Summen- oder Differenzbildung mithilfe bekannter Tabellenwerte oder den Abgleich mit anderen Tabellen ermittelt werden können. Auch wird bei der Festlegung geheim zu haltender Fallkonstellationen bedacht, inwieweit Wissen aus anderen Quellen ein Aufdeckungsrisiko darstellen könnte. Aufgrund der Verteilung der Fälle auf die einzelnen Merkmalsausprägungen mussten,*

[501] BGBl. I 2017, 1934.

[502] Dies gilt mit Ausnahme der Erhebung zu § 3 Nr. 6 ProstStatV (Jahr der Erlaubniserteilung oder Verlängerung bei einem Prostitutionsgewerbe).

[503] Dazu bereits Doňa Carmen (2021), 8.

[504] S. dazu auch BMFSFJ (2020), 12.

[505] S. dazu die Ausführungen des Statistischen Bundesamts, Anlage (Zeitvergleiche).

[506] Kritischer dazu Doňa Carmen (2021), 16, die von den im Zwischenbericht des BMFSFJ „immer wiederkehrenden Phrasen von den ‚noch im Aufbau befindlichen Verwaltungsstrukturen'" sprechen.

[507] BMFSFJ (2020), 14. Zu dem Zitat gehören teilweise Fußnoten mit Literaturverweisen; sie werden hier nicht wiedergegeben. S. darüber hinaus die fast gleichlautenden Hinweise in der Anlage (Geheimhaltungsverfahren).

> *um das Aufdeckungsrisiko zu minimieren, in den Tabellen zu den Berichtsjahren 2017 und 2018 zahlreiche Tabellenfelder gesperrt werden. […]“*

Darüber hinaus ist ein Vergleich von Daten aus den Jahreserhebungen mit denjenigen aus der Stichtagserhebung laut Angaben des Statistischen Bundesamtes nur eingeschränkt möglich. Das Amt schreibt dazu:[508]

> *„Ein Abgleich der Entwicklung zwischen den Statistiken zum Jahresende und im Laufe des Jahres ist nicht vollständig möglich. Die Statistiken im Laufe des Jahres sollen nach den rechtlichen Vorgaben nur einen Teil des Antraggeschehens abbilden. So werden bei der Erhebung der Prostitutionstätigkeit insbesondere keine Abmeldungen (bzw. keine abgelaufenen Anmeldungen) erfasst. Bei der Erhebung der Prostitutionsgewerbe werden analog hierzu keine Abmeldungen von Prostitutionsgewerben oder auch das Erlöschen befristet erteilter Genehmigungen erfasst.“*

Hierzu sei ergänzend noch Folgendes erläutert: Mit dem vorstehenden Begriff „Abmeldungen“ sind in Bezug auf Prostituierte zwei Konstellationen gemeint: Zum einen geht es um Fälle abgelaufener oder auch passiver Abmeldungen; das sind solche, in denen die Gültigkeitsdauer der Anmeldebescheinigung (zwei Jahre bei Personen ab 21 Jahren; ein Jahr bei Personen unter 21 Jahren, vgl. § 5 Abs. 4 ProstSchG) abgelaufen und keine Verlängerung erfolgt ist. Zum anderen sind Fälle aktiver Abmeldungen gemeint. Obschon das ProstSchG diesen Fall nicht explizit geregelt hat, kommt es in der Praxis vor, dass Personen, die sich als Prostituierte angemeldet haben, ihre Anmeldebescheinigung bei der Behörde zurückgeben, weil sie nicht mehr als Prostituierte tätig sein wollen.[509] Auch in Bezug auf Prostitutionsgewerbe kann man von passiven und aktiven Abmeldungen sprechen. Eine passive Abmeldung liegt beispielsweise vor, wenn eine befristete Erlaubnis nach Ablauf der Befristungszeit nicht verlängert wird, eine aktive Abmeldung dann, wenn die Erlaubnis von der*dem Erlaubnisinhaber*in zurückgegeben wird. Alle vorgenannten Fälle werden von der Bundesstatistik bislang nicht adressiert.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Bundesstatistik nur das Hellfeld der Prostitution beschreibt. Über Prostituierte, die sich nicht angemeldet haben (bzw. dies nicht zumindest versucht haben), und Prostitutionsgewerbe, die keinen Antrag auf Erlaubnis gestellt haben, können mit diesen Daten keine Aussagen getroffen werden.

Die Darstellung der Daten, die das KFN vom Statistischen Bundesamt erhalten hat, gliedert sich nach den beiden Zwecksetzungen der Bundesstatistik: der Beschreibung des Geschehens im Bereich des Anmeldeverfahrens (B) und des Erlaubnisverfahrens (C).

[508] Anlage 1 (Vergleichbarkeit der Ergebnisse zum Jahresende mit denen im Laufe des Jahres); dazu kritisch Doña Carmen (2021), 11 f.

[509] Doña Carmen (2021), 14; s. auch die Ergebnisse in Teil 5, Kapitel 1, A. Selbstredend kann man die Tätigkeit als Prostituierte*r auch aufgeben, ohne sich abzumelden.

B. Anmeldeverfahren

Bei der Beschreibung des Anmeldeverfahrens wird nach Erkenntnissen aus der Stichtagserhebung (I.) und Befunden aus der Jahreserhebung (II.) unterschieden.

I. Stichtagserhebung

1. Entwicklung bei den gültig angemeldeten Prostituierten (2017 bis 2023)

Am Anfang wird die Entwicklung der gültigen Anmeldungen auf Basis der einzelnen Stichtagserhebungen betrachtet. Zum ersten Erhebungszeitpunkt (31.12.2017) lagen lediglich Daten aus elf Bundesländern vor. Sie meldeten insgesamt knapp 7.000 gültige Anmeldungen von Personen (Tabelle 27). Die meisten gültigen Anmeldungen wurden damals in Bayern (absolut: 2.188; relativ: 31,4 %) und Nordrhein-Westfalen (absolut: 2.137; relativ: 30,7 %) gezählt. Zu mehreren Bundesländern (s. Anmerkung 1 unterhalb der Tabelle) waren im Jahr 2017 noch keine Daten vorhanden, weil sich die Verwaltungsstrukturen noch im Aufbau befanden.

Tabelle 27: Gültig angemeldete Prostituierte am 31.12. nach Bundesländern (2017–2023)

Statistisches Bundesamt H16

	am 31.12.						
Bundesland[1,2]	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Deutschland	*6 959*	*32 799*	*40 369*	*24 940*	*23 743*	*28 278*	*30 636*
Baden-Württemberg	766	3 658	4 972	2 809	2 737	3 448	3 843
Bayern	2 188	6 384	8 149	4 105	4 019	4 508	4 968
Berlin	-	750	1 962	1 689	1 183	1 590	1 759
Brandenburg	-	.	111	48	58	45	40
Bremen	-	184	643	615	488	611	711
Hamburg	114	930	1 457	1 013	902	1 066	948
Hessen	659	3 660	4 593	2 491	2 506	3 179	3 073
Mecklenburg-Vorpommern	64	226	289	121	118	157	211
Niedersachsen	385	3 200	3 522	2 214	1 912	2 321	2 395
Nordrhein-Westfalen	2 137	9 307	9 472	6 227	6 662	7 419	8 159
Rheinland-Pfalz	37	1 252	1 362	984	790	1 021	1 216
Saarland	30	595	958	780	702	679	731
Sachsen	-	666	800	675	572	827	955
Sachsen-Anhalt	-	.	43	183	336	406	387
Schleswig-Holstein	484	1 585	1 652	622	620	917	1 071
Thüringen	95	327	384	364	138	843	169

[1]Für folgende Länder liegen für das Berichtsjahr 2017 keine Ergebnisse vor: Berlin, Brandenburg, Bremen, Sachsen, Sachsen-Anhalt. Hier waren noch keine Verwaltungsverfahren im Sinne des Prostitutionsschutzgesetzes möglich.
[2]Regionalisiert nach dem Sitz der zuständigen Behörde.
[3]Zuständig für die Aufgaben nach dem Prostituiertenschutzgesetz sind in Thüringen ab dem Berichtsjahr 2022 die Landkreise und kreisfreien Städte. Aufgrund des Umstellungsprozesses basiert die Statistik auf zum Teil noch im Aufbau befindlichen Verwaltungsstrukturen, wodurch die Vergleichbarkeit zu den Vorjahren eingeschränkt ist.
Zeichenerklärung:
- = nichts vorhanden
. = Zahlenwert geheim zu halten
© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024

Für das Jahr 2018, in dem der Aufbau der Verwaltungsstrukturen fortgeschritten war, meldeten alle Bundesländer Zahlen über gültige Anmeldungen an das Statistische Bundesamt. Insgesamt wurde über 32.799 Anmeldungen berichtet, wobei die Werte für zwei Bundesländer (Brandenburg und Sachsen-Anhalt) geheim gehalten sind. Im Vergleich der Jahre 2018 und 2019 ist dann erneut ein Zuwachs an gültigen Anmeldungen zu erkennen: Im Jahr 2019 wurde die bisher höchste Zahl an Anmeldungen registriert (40.369).

Die Entwicklung in den nachfolgenden Jahren ist erkennbar durch die Coronapandemie mitbestimmt worden. So wurden im Jahr 2020, dem Jahr des Beginns der Pandemie, deutlich weniger gültige Anmeldungen (24.940) registriert als im Vorjahr; der relative Rückgang lag bei 38,2 % (absolut: 15.429).

Im Folgenden, ebenfalls durch die Pandemie gekennzeichneten Jahr hat sich die Zahl der gültigen Anmeldungen kaum verändert (23.743). In den Jahren 2022 und 2023, in denen das öffentliche Leben „zur Normalität zurückkehrte“, stiegen die Zahlen der gültigen Anmeldungen wieder an (2022: 28.278; 2023: 30.636). Vom Höchstwert des Jahres 2019 ist die für das Jahr 2023 ausgewiesene Zahl gültiger Anmeldungen aber noch weit entfernt: Absolut gibt es im Jahr 2023 insgesamt 9.733 gültige Anmeldungen weniger als im Jahr 2019; relativ entspricht dies einem Rückgang um 24,1 %. Für diesen Befund gibt es mehrere Erklärungsansätze; hierauf wird in Teil 5 der Untersuchung einzugehen sein.

Betrachtet man die Entwicklung auf Ebene der Bundesländer, zeigen sich die höchsten Anmeldezahlen über die Jahre hinweg in den bevölkerungsreichen Ländern Nordrhein-Westfalen und Bayern. Eher niedrige Anmeldezahlen wurden in den ostdeutschen Bundesländern – insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg, teils aber auch in Thüringen und Sachsen-Anhalt – registriert.

2. Alter und Staatsangehörigkeit der gültig angemeldeten Prostituierten (2017 bis 2023)

Die Stichtagserhebung enthält zudem Daten über das Alter und die Staatsangehörigkeit der Personen mit gültiger Anmeldung.

Bezüglich des Alters geht aus nachstehender Abbildung 43 hervor, dass sich die Personen mit gültiger Anmeldung in allen Erhebungsjahren (2017 bis 2023) überwiegend im Alter von 21 bis 30 Jahren befinden, wobei die Scheitelpunkte der Kurven durchweg eher bei der Gruppe der 26- bis 30-Jährigen liegen. Personen mit gültiger Anmeldung im sehr jungen Alter (18 bis 20 Jahre) und im fortgeschrittenen Alter (40 und mehr Jahre) finden sich jeweils seltener, wobei die Personenzahl in den höheren Altersgruppen kontinuierlich abnimmt.

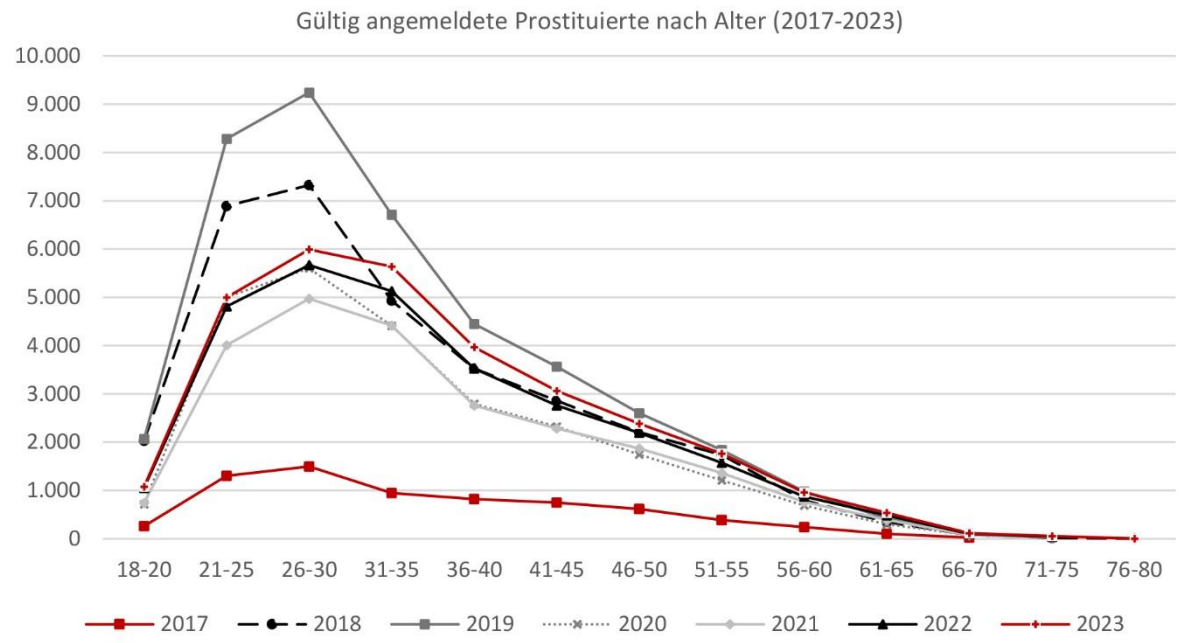


Abbildung 43: Gültig angemeldete Prostituierte am 31.12. nach Alter (2017–2023), graphische Darstellung und Einordnung in Alterskategorien KFN, Datenquelle: © Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024

Einen ersten Eindruck über die Herkunft der Personen mit gültiger Anmeldung vermittelt die nachstehende Abbildung 44. Sie informiert für die einzelnen Erhebungsjahre über die Zahl der Personen, die Angehörige von EU-Staaten bzw. von Staaten außerhalb des EU-Gebietes sind.

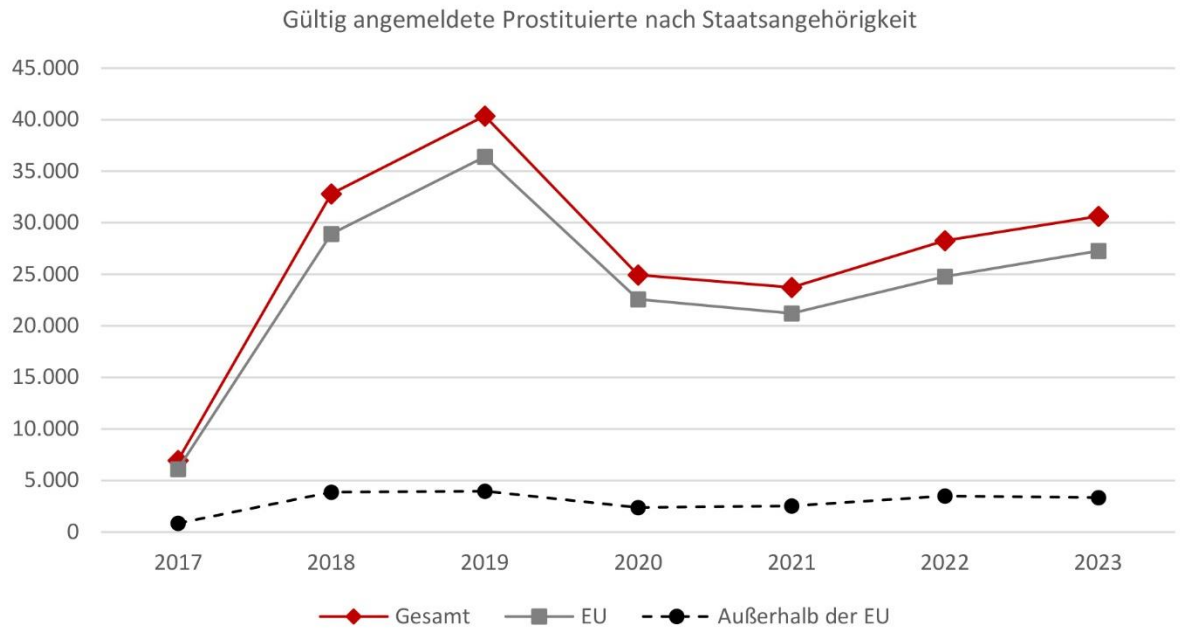


Abbildung 44: Gültig angemeldete Prostituierte nach Staatsangehörigkeit (Vergleich Gesamt/EU/Außerhalb der EU von 2017–2023, absolute Anzahlen, am 31.12. des jeweiligen Jahres), graphische Darstellung KFN, Datenquelle: © Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024

Im gesamten Betrachtungszeitraum besitzt der weit überwiegende Teil der Prostituierten mit gültiger Anmeldung die Staatsangehörigkeit eines EU-Staates, die Zahl der gültig angemeldeten Personen, die einem Staat außerhalb der EU angehören, liegt jeweils bei unter 5.000.

Fragt man nach den Herkunftsländern und nimmt zunächst die EU-Staaten (Tabelle 2) in den Blick, wird deutlich, dass der größte Teil der Prostituierten mit gültiger Anmeldebescheinigung in allen Erhebungsjahren aus Rumänien (Prozentwerte hier und nachfolgend jeweils bezogen auf Prostituierte aller Staatsangehörigkeiten: zwischen 32 und 36 %) kommt. Erst an zweiter Stelle folgen Prostituierte mit deutscher Staatsangehörigkeit (zwischen knapp 18 und 22 %). Dabei ist es wichtig, zu wissen, dass nach § 2 Nr. 5 ProstStatV in denjenigen Fällen, in denen neben einer deutschen eine weitere Staatsangehörigkeit besteht, nur die deutsche Staatsangehörigkeit erfasst wird. Es folgen Personen mit bulgarischer Staatsangehörigkeit (zwischen etwa 9 bis 11 %). Relevante Anteile verzeichnet die Statistik zudem für ungarische, polnische und spanische Staatsangehörige mit jährlich zwischen 4 bis etwa 8 % der Personen mit gültiger Anmeldebescheinigung. Insgesamt findet sich unter den gültig angemeldeten Personen im gesamten Erhebungszeitraum mithin ein großer Teil von Menschen, die die Staatsangehörigkeit eines osteuropäischen Staates (Rumänien, Bulgarien, Ungarn oder Polen) innehaben.

Im Übrigen kann man Tabelle 28 entnehmen, dass auch aus zahlreichen weiteren EU-Staaten Menschen nach Deutschland kommen, um hier der Prostitution nachzugehen. Im Einzelnen handelt es sich (mit jeweils geringfügigen Anteilen) um die Länder Tschechien, Lettland, Litauen, Italien, Slowakei, Niederlande, Griechenland, Kroatien, Portugal, Slowenien, Frankreich, Estland, Malta, Luxemburg, Irland, Dänemark und Belgien.

Tabelle 28: Gültig angemeldete Prostituierte am 31.12. nach Staatsangehörigkeit (innerhalb der EU) (2017–2023)

Statistisches Bundesamt H16

Staatsangehörigkeit	am 31.12.						
	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Deutsch	1 517	6 194	7 724	4 882	4 509	5 204	5 392
Belgisch	-	20	37	23	15	20	37
Bulgarisch	672	3 183	4 274	2 792	2 594	3 137	3 367
Dänisch	-	.	7	7	.	90	12
Estnisch	10	43	53	28	26	36	40
Finnisch	.	9	15	9	.	.	.
Französisch	11	87	102	62	54	68	87
Kroatisch	18	88	103	54	49	62	58
Slowenisch	13	37	42	17	27	23	20
Griechisch	21	110	133	84	82	86	92
Irisch	-	.	.	.	.	8	9
Italienisch	63	359	460	261	237	314	376
Lettisch	109	435	479	281	284	300	266
Litauisch	103	389	472	317	292	281	254
Luxemburgisch	-	4	.	.	.	.	.
Maltesisch	-	-	-	-	.	.	.
Niederländisch	33	164	213	140	117	129	147
Österreichisch	.	69	95	61	54	64	77
Polnisch	377	1 365	1 654	1 046	952	1 025	1 099
Portugiesisch	17	102	149	96	81	122	159
Rumänisch	2 225	11 435	14 309	8 849	8 619	9 870	11 093
Slowakisch	60	241	263	134	127	141	135
Schwedisch	.	19	34	27	22	26	24
Spanisch	281	1 521	1 905	1 223	1 222	1 757	2 144
Tschechisch	165	623	778	411	330	349	323
Ungarisch	387	2 431	3 093	1 764	1 486	1 650	2 062
Zyprisch	.	.	.	.	7	5	.

Zeichenerklärung:
- = nichts vorhanden
. = Zahlenwert geheim zu halten
© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024

Dass sich unter den hierzulande gültig angemeldeten Prostituierten nicht nur Menschen aus EU-Staaten, sondern Menschen aus fast allen Regionen der Welt finden, verdeutlicht Tabelle 3. Sie gibt Aufschluss über die Staatsangehörigkeiten bei Personen, die aus Ländern von außerhalb der EU nach Deutschland gekommen sind; in einzelnen Fällen wurden Werte aus den oben (s. dazu oben A.) beschriebenen Gründen geheim gehalten.

Dabei führt Tabelle 29 (ebenso wie bereits Tabelle 28 vor Augen, dass die Anmeldebehörden in der Praxis mit einer Vielzahl unterschiedlicher Sprachen konfrontiert sein dürften. Angesichts der noch hinzukommenden regionalen Sprachunterschiede dürfte es keine leichte Aufgabe sein, in jedem Einzelfall eine geeignete Sprachmittlung für die im Rahmen des Anmeldeverfahrens zu führenden Gespräche zu finden.

Tabelle 29: Gültig angemeldete Prostituierte am 31.12. nach Staatsangehörigkeit (außerhalb der EU) (2017–2023)

	am 31.12.						
Staatsangehörigkeit (Nicht-EU-Staaten)	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
albanisch	15	72	81	54	58	66	71
bosnisch-herzegowinisch	7	19	24	13	13	.	15
von Serbien und Montenegro	-	-	.	-	-	-	-
serbisch	-	9	3	.	.	.	.
isländisch	-	-	-	.	.	.	-
montenegrinisch	-	.	.	.	.	.	.
liechtensteinisch	-	-	-	-	.	.	.
mazedonisch/Bürger der Republik Nordmazedonien	.	.	13	11	.	.	.
moldauisch	.	.	17	7	14	20	15
monegassisch	.	-	-	-	-	355	-
norwegisch	.	.	6	.	.	.	.
kosovarisch	.	14	24	19	12	9	11
san-marinesisch	-	-	-	-	-	.	-
schweizerisch	.	15	21	.	14	15	20
russisch	73	276	278	155	178	192	191
tschechoslowakisch	.	10	11	7	7	.	.
türkisch	29	199	227	146	128	126	125
ukrainisch	76	225	276	160	177	467	641
britisch	.	22	45	33	22	25	26
belarussisch	20	57	61	42	39	54	49
serbisch	9	37	54	27	30	35	35
britisch (BOTC)	-	5	8	8	5	.	5
algerisch	.	.	.	.	.	.	.
angolanisch	-	-	.	-	-	.	.
eritreisch	-	-	.	.	.	.	.
äthiopisch	.	.	.	-	.	.	.
ivorisch	.	3	.	-	.	.	.
nigerianisch	.	80	106	55	71	78	79
simbabwisch	-	-	.	-	-	-	.
gabunisch	-	-	-	-	-	.	-
gambisch	.	.	.	.	.	.	.
ghanaisch	.	63	66	33	35	36	35
mauretanisch	-	-	-	-	-	-	.
cabo-verdisch	.	.	.	-	.	.	.
kenianisch	.	51	54	31	40	36	35
komorisch	-	-	-	.	.	-	-
kongolesisch	-	.	.	.	.	.	.
der Demokratischen Republik Kongo	-	.	8	.	.	7	6
liberianisch	-	.	.	.	.	.	.
libysch	-	-	.	.	-	-	-
madagassisch	.	.	.	-	.	.	.
malisch	-	-	-	-	.	.	.
marokkanisch	.	27	34	18	23	20	15
mauritisch	-	.	.	.	-	-	-
mosambikanisch	-	.	-	.	.	.	.
nigrisch	.	.	.	.	.	.	.
malawisch	-	-	.	.	-	-	-
sambisch	-	.	.	.	-	-	.
guinea-bissauisch	-	-	.	-	-	-	-
guineisch	-	.	-	.	.	.	-
kamerunisch	.	.	16	9	12	18	19
südafrikanisch	-	.	.	.	.	.	.

ruandisch	-	.	.	.	.	.	.
namibisch	-	-	-	-	-	-	.
senegalesisch	.	.	.	-	-	.	.
sierra-leonisch	-	.	-	-	-	-	-
somalisch	-	-	.	.	-	-	-
äquatorialguineisch	-	-	-	-	-	.	.
sudanesisch	-	-	-	-	-	-	18
sudanesisch	-	-	-	-	-	.	.
tansanisch	-	.	.	.	.	.	.
togoisch	-	7	.	.	-	-	.
tschadisch	-	.	.	-	-	-	-
tunesisch	-	.	.	.	.	.	.
ugandisch	.	.	.	.	.	.	.
ägyptisch	-	.	-	-	-	-	.
zentralafrikanisch	-	-	-	-	-	.	.
burundisch	-	.	.	-	-	-	-
argentinisch	-	6	.	.	.	.	.
bahamaisch	-	-	.	.	.	.	-
bolivianisch	.	.	.	.	-	.	.
brasilianisch	41	171	212	126	138	168	157
guyanisch	-	-	-	-	.	-	-
belizisch	-	-	.	.	-	-	-
chilenisch	.	.	.	.	.	.	.
dominicanisch	15	68	81	57	61	67	54
costa-ricanisch	-	.	.	.	-	.	-
dominikanisch	46	190	226	112	135	140	145
ecuadorianisch	.	21	19	11	13	17	17
salvadorianisch	-	-	-	-	-	.	.
guatemaltekisch	-	-	.	.	-	-	-
haitianisch	-	-	.	.	.	.	.
honduranisch	.	.	.	.	-	-	-
kanadisch	-	.	.	.	.	.	.
kolumbianisch	42	154	159	80	98	113	109
kubanisch	9	52	74	47	49	42	39
mexikanisch	.	.	5	.	.	.	.
jamaikanisch	.	.	.	.	.	.	.
panamaisch	-	-	.	-	-	-	-
paraguayisch	-	7	.	.	.	.	.
peruanisch	6	22	23	9	18	18	.
lucianisch	-	.	.	.	.	.	7
venezolanisch	9	42	46	32	39	47	43
amerikanisch	.	6	11	7	10	16	14
chinesisch (Hongkong)	22	43	54	35	.	25	24
jemenitisch	-	-	-	-	-	-	.
armenisch	-	.	.	.	.	.	.
afghanisch	.	.	.	.	.	.	9
bahrainisch	-	.	.	-	-	-	-
aserbaidschanisch	-	-	.	-	-	-	4
myanmarisch	-	.	.	-	-	-	-
bruneiisch	-	-	-	-	-	.	-
georgisch	-	.	.	.	.	.	.
vietnamesisch	.	7	8	5	9	23	27
der Demokratischen Volksrepublik Korea	-	-	-	-	.	.	-
indisch	-	.	.	.	.	-	.
indonesisch	.	13	14	12	9	9	.
irakisch	.	9	12	.	5	.	.
iranisch	.	20	21	9	8	10	19
israelisch	-	.	.	5	4	.	4
japanisch	.	.	8	4	.	5	6
kasachisch	.	9	8	6	7	.	9
jordanisch	-	-	.	.	-	-	.
laotisch	.	.	.	5	7	.	.
kirgisisch	.	6	8	6	.	.	.
libanesisch	.	6	.	.	.	5	5

mongolisch	-	.	4	.	.	.	.
pakistanisch	-	.	.	.	-	-	-
philippinisch	.	21	22	.	11	19	20
taiwanisch	-	.	.	-	-	-	-
der Republik Korea	.	.	.	.	.	.	.
tadschikisch	-	-	.	.	-	.	.
saudi-arabisch	-	-	.	.	-	-	-
singapurisch	-	-	-	-	-	-	.
syrisch	.	.	.	.	5	.	8
thailändisch	318	1 504	1 228	782	827	958	951
usbekisch	.	.	.	.	-	.	3
chinesisch	16	129	117	54	82	94	108
malaysisch	-	.	.	.	.	4	.
von Timor-Leste	.	.	.	-	-	-	-
australisch	-	.	6	.	.	.	.
salomonisch	-	-	-	.	-	-	-
fidschianisch	-	-	.	-	-	-	-
vanuatuisch	.	-	-	-	-	-	-
neuseeländisch	-	.	.	-	-	-	-
tongaisch	-	-	.	.	-	-	-
staatenlos	.	.	.	.	.	.	.
ungeklärt	.	.	.	.	.	-	.
ohne Angabe	-	.	-	.	.	.	.

Zeichenerklärung:
- = nichts vorhanden
. = Zahlenwert geheim zu halten
© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024

Um die Vielfalt anschaulich zu machen: Registriert wurden Prostituierte mit Staatsangehörigkeiten aus Albanien, Bosnien-Herzegowina, Serbien, Island, Montenegro, Liechtenstein, Nordmazedonien, Moldawien, Monaco, Norwegen, Kosovo, San-Marino, Schweiz, Russland, Tschechien, Slowakei, Türkei, Ukraine, Großbritannien, Belarus, Algerien, Angola, Eritrea, Äthiopien, Elfenbeinküste, Nigeria, Simbabwe, Gabun, Gambia, Ghana, Mauretanien, Kap Verde, Kenia, Komoren, Kongo, der Demokratischen Republik Kongo, Liberia, Libyen, Madagaskar, Mali, Marokko, Mauritius, Mosambik, Nigeria, Malawi, Sambia, Guinea-Bissau, Guinea, Kamerun, Südafrika, Ruanda, Namibia, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Äquatorialguinea, Sudan, Südsudan, Tansania, Togo, Tschad, Tunesien, Uganda, Ägyptisch, Zentralafrika, Burundi, Argentinien, Bahamas, Bolivien, Brasilien, Guyana, Belize, Chile, Dominikanische Republik, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Kanada, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Jamaika, Panama, Paraguay, Peru, St. Lucia, Venezuela, USA, China, Jemen, Armenien, Afghanistan, Bahrain, Aserbaidschan, Myanmar, Brunei, Georgien, Vietnam, Demokratische Volksrepublik Korea, Indien, Indonesien, Irak, Iran, Israel, Japan, Kasachstan, Jordanien, Laos, Kirgisistan, Libanon, Mongolei, Pakistan, Philippinen, Taiwan, der Republik Korea, Tadschikistan, Saudi-Arabien, Singapur, Syrien, Thailand, Usbekistan, Malaysia, Timor-Leste, Australien, Salomonen, Fidschi, Vanuatu, Neuseeland, Tonga.[510]

Bei näherer Betrachtung der Zahlen zu gültig angemeldeten Prostituierten aus Nicht-EU-Staaten fallen vor allem zwei Punkte auf: Zum einen bilden gültig angemeldete Prostituierte mit thailändischer Staatsangehörigkeit über den gesamten Erfassungszeitraum hinweg die größte Gruppe unter den Nicht-EU-Bürger*innen. Der allgemeinen Entwicklung bei den gültigen Anmeldungen folgend, ist die Zahl der in den Jahren 2022 und 2023 registrierten thailändischen Personen (2022: 958; 2023: 951) merklich

[510] Einige der vom Statistischen Bundesamt übermittelten Staatennamen/Staatsangehörigkeiten werden mittlerweile nicht mehr geführt: „Serbien und Montenegro“ existierten von 1992 bis 2006 als Föderation und werden deshalb in vorstehender Aufzählung einzeln aufgeführt. „Mazedonien/Bürger der Republik Nordmazedonien“ wird seit 2019 als *Nordmazedonien* geführt; so ist es auch in die vorstehende Aufzählung eigegangen. „Tschechoslowakei bzw. Staatsangehörigkeit ‚tschechoslowakisch‘“ wird seit 1993 als Tschechien und Slowakei geführt und hier entsprechend übernommen. „Amerikanisch“ wird in diesem Bericht unter „USA“ geführt. „China (Hongkong)“ wird als „China“ dargestellt, da Hongkong zwar eine Sonderverwaltungszone ist, jedoch nicht als eigener Staat gilt.

geringer als in den Jahren 2018 und 2019 (2018: 1.504; 2019: 1.228). Zum anderen hat sich – gleichsam entgegen der in Rede stehenden Entwicklung – die Zahl der gültig angemeldeten Prostituierten mit ukrainischer Staatsangehörigkeit im Vergleich der Jahre 2019 (276) und 2023 (641) mehr als verdoppelt. Da der starke Anstieg in den Zahlen bei diesen Staatsangehörigen im Jahr 2022 begann, wird man einen Zusammenhang mit dem im Februar des Jahres 2022 beginnenden Angriff Russlands auf die Ukraine vermuten können. Ob es sich bei den ukrainischen Staatsangehörigen, die hierzulande seit dem Jahr 2022 gültig für die Prostitution angemeldet sind, (überwiegend) um Menschen handelt, die bereits in der Ukraine der Prostitution nachgegangen sind, oder ob es (mehrheitlich) Personen sind, die erst in Deutschland die Prostitution aufgenommen haben, ist eine Frage, die mit den vorliegenden Daten nicht geklärt werden kann.

Nimmt man die Altersstruktur der gültig angemeldeten Prostituierten nach Staatsangehörigkeit in den Blick (Abbildung 45), ergibt sich Folgendes: Nicht-EU-Bürger*innen kommen deutlich häufiger in höheren Altersgruppen (zwischen 36 und 55 Jahre) vor als Personen, die EU-Staaten angehören. Bei EU-Staatsangehörigen liegt der Schwerpunkt in der Gruppe der 21- bis 35-Jährigen. Dieser Befund einer unterschiedlichen Altersverteilung gilt über alle erfassten Jahre (2017 bis 2023) hinweg: Stets stammen die jüngeren angemeldeten Prostituierten eher aus EU-Staaten, wohingegen die Prostituierten aus Nicht-EU-Staaten eher höheren Alters sind.

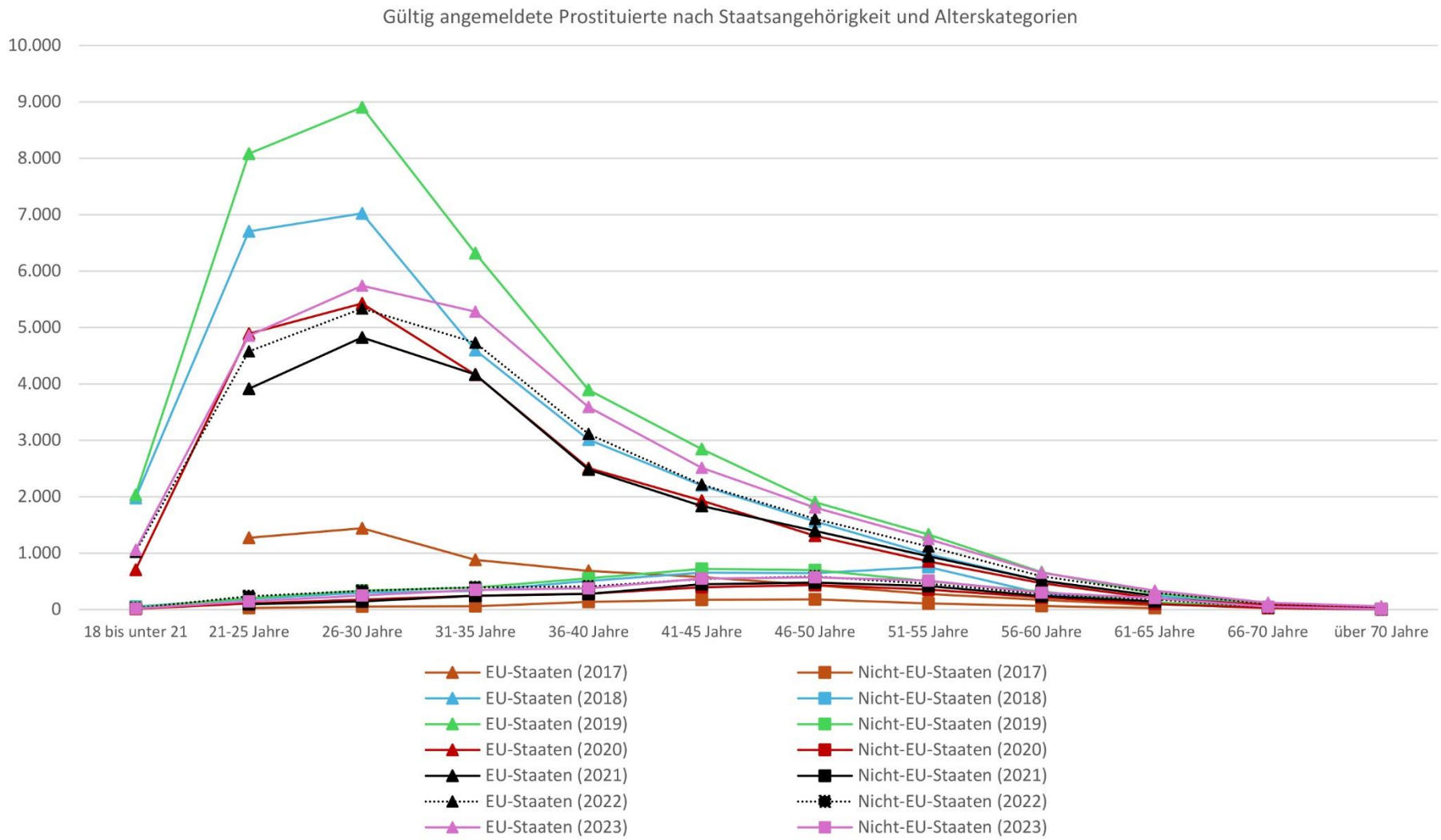


Abbildung 45: Gültig angemeldete Prostituierte am 31.12. nach Staatsangehörigkeit (innerhalb und außerhalb der EU) und Alterskategorien (2017–2023), graphische Darstellung KFN, Datenquelle: © Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024

II. Jahreserhebung

Die Jahresstatistiken ermöglichen einen Überblick zur Entwicklung von Verwaltungsvorgängen im Rahmen der Anmeldung, konkret zu den Neuausstellungen von Anmeldebescheinigungen, den Verlängerungen bereits bestehender Anmeldungen und den Untersagungen von Anmeldebescheinigungen. Diese Daten werden seit dem Jahr 2018 erhoben. Dabei ist es wichtig, zu wissen, dass Neuausstellung nicht zwingend bedeutet, dass eine Person *erstmals* in ihrem Leben eine Anmeldebescheinigung erhält. Vielmehr gilt: Begehrt eine Person, die bereits früher einmal als Prostituierte angemeldet war und deren bei der Behörde gespeicherte Daten nach Ablauf der in § 34 Abs. 3 S. 2 ProstSchG genannten Frist gelöscht wurden, erneut eine Anmeldebescheinigung, wird auch dies statistisch als Neuausstellung einer Anmeldebescheinigung gewertet.

Darüber hinaus werden von den Anmeldebehörden auch die im Rahmen des Anmeldeverfahrens getätigten Angaben nach § 4 Abs. 1 Nr. 5 ProstSchG erfasst.[511] Nach besagter Norm müssen Prostituierte bei der Anmeldung die Länder oder Kommunen angeben, in denen die Tätigkeit geplant ist. Mit der Erfassung dieser Daten sollte wahrscheinlich in Erfahrung gebracht werden, wo in Deutschland die Schwerpunkte der Prostitutionsausübung liegen. Tatsächlich hat sich aber eine andere Praxis entwickelt. So teilt das Statistische Bundesamt mit, dass jährlich in etwa 95 % der Fälle keine konkreten Bundesländer oder Kommunen benannt werden, sondern eine „bundesweite Tätigkeit“ angegeben wird. Daher weist das Statistische Bundesamt in den von ihm herausgegebenen Tabellen nur die bundesweiten Tätigkeiten aus. Aussagen zur geplanten regionalisierten Tätigkeit sind somit nicht möglich.[512]

1. Entwicklung bei Neuausstellung und Verlängerungen (2018 bis 2023)

Abbildung 46 informiert über die Entwicklung bei Neuausstellungen und Verlängerungen von Anmeldebescheinigungen im Zeitraum 2018 bis 2023.

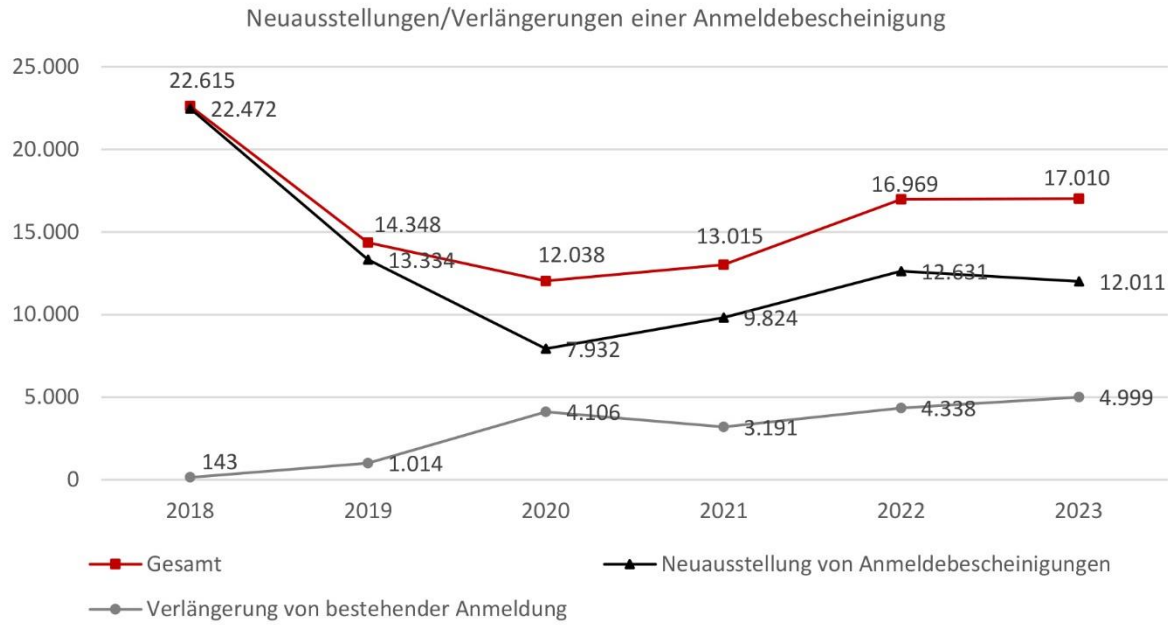


Abbildung 46: Neuausstellungen/Verlängerungen einer Anmeldebescheinigung im Laufe des Jahres, graphische Darstellung KFN, Datenquelle: © Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024

Sie zeigt, dass die höchste Zahl an Neuausstellungen im Jahr 2018 erfasst wurde. Schon im Jahr 2019, also noch vor Beginn der Pandemie, setzte ein Rückgang ein. Dieser Befund lässt sich vermutlich dadurch erklären, dass sich im Jahr 2018 – nach Aufbau entsprechender Verwaltungsstrukturen – sehr viele Personen, die in Deutschland schon seit längerer Zeit der Prostitution nachgingen und

[511] S. § 2 Nr. 3 ProstStatV.
[512] S. dazu die Anlage (Ort der Tätigkeit).

grundsätzlich anmeldewillig waren, angemeldet haben. Dies macht plausibel, dass die Zahl der Anmeldungen im Jahr 2018 in die Höhe geschnellt und danach zurückgegangen ist.

Die noch einmal niedrigeren Zahlen von Neuausstellungen in den Jahren 2020 und 2021 sind mit ziemlicher Sicherheit maßgeblich auf die Coronapandemie zurückzuführen. In dieser Zeit, in der Prostitution teils nur unter erheblichen Einschränkungen erlaubt und zeitweise sogar in Gänze verboten war und überdies Reisebeschränkungen bestanden (s. Vertiefung 7), haben sich wahrscheinlich deutlich weniger Personen erstmals für eine Aufnahme der Tätigkeit als Prostituierte entschieden. Zeitweise dürfte aufgrund von Kontaktbeschränkungen eine persönliche Anmeldung bei den Behörden auch ausgeschlossen gewesen sein. Womöglich gab es teils aber auch Gründe dafür, die Aufnahme einer Prostitutionstätigkeit gerade in der Zeit massiver Einschränkungen der Prostitution nicht bei Behörden anzuzeigen.

Im Jahr 2022 ist die Zahl der Neuausstellungen wieder angestiegen. Für diesen Anstieg könnten auch Prostituierte verantwortlich zeichnen, die bereits im Jahr 2018 erstmals die Ausstellung einer Anmeldebescheinigung beantragt haben. Sie haben während der Pandemie unter Umständen keine Verlängerung vorgenommen und daher nach dem Pandemieende (und Löschung ihrer bei der Behörde gespeicherten Daten, s. o.) eine Neuausstellung beantragt. Im Jahr 2023 ist ein leichter Rückgang bei den Neuausstellungen zu beobachten.

Richtet man den Blick auf die Verlängerungen, fällt zunächst deren sehr geringe Zahl im Jahr 2018 (143) auf. Sie lässt sich durch die vom Gesetz vorgesehenen Bestimmungen zur zeitlichen Gültigkeit der Anmeldebescheinigungen erklären. So gilt die Anmeldebescheinigung für anmeldepflichtige Personen ab 21 Jahren für zwei Jahre (§ 5 Abs. 4 S. 1 ProstSchG) und für anmeldepflichtige Personen unter 21 Jahren für ein Jahr (§ 5 Abs. 4 S. 2 ProstSchG). Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Gültigkeitsdauer der Anmeldebescheinigung bei allen Personen ab 21 Jahren, die ihre Tätigkeit als Prostituierte*r bis zum 31.12.2017 angemeldet hatten, drei Jahre betrug; dies bestimmt die Übergangsregelung in § 37 Abs. 6 ProstSchG. Zu einer Verlängerung der Anmeldebescheinigung waren daher im Jahr 2018 nur diejenigen Prostituierten verpflichtet, die sich im Jahr 2017 im Alter von unter 21 Jahren angemeldet hatten. Darüber hinaus dürften im Jahr 2019 ebenfalls nur unter 21-jährige Personen zur Verlängerung verpflichtet gewesen sein, weil für Personen ab 21 Jahren, die sich in den beiden Vorjahren angemeldet haben, entweder eine dreijährige Gültigkeitsdauer der Anmeldebescheinigung (sprich: bei Anmeldung im Jahr 2017 bis zum Jahr 2020) oder eine zweijährige Gültigkeitsdauer (sprich: bei Anmeldung im Jahr 2018 ebenfalls bis zum Jahr 2020) bestand. Dies erklärt, weshalb die Zahl der Verlängerungen erst im Jahr 2020 deutlich angestiegen ist.

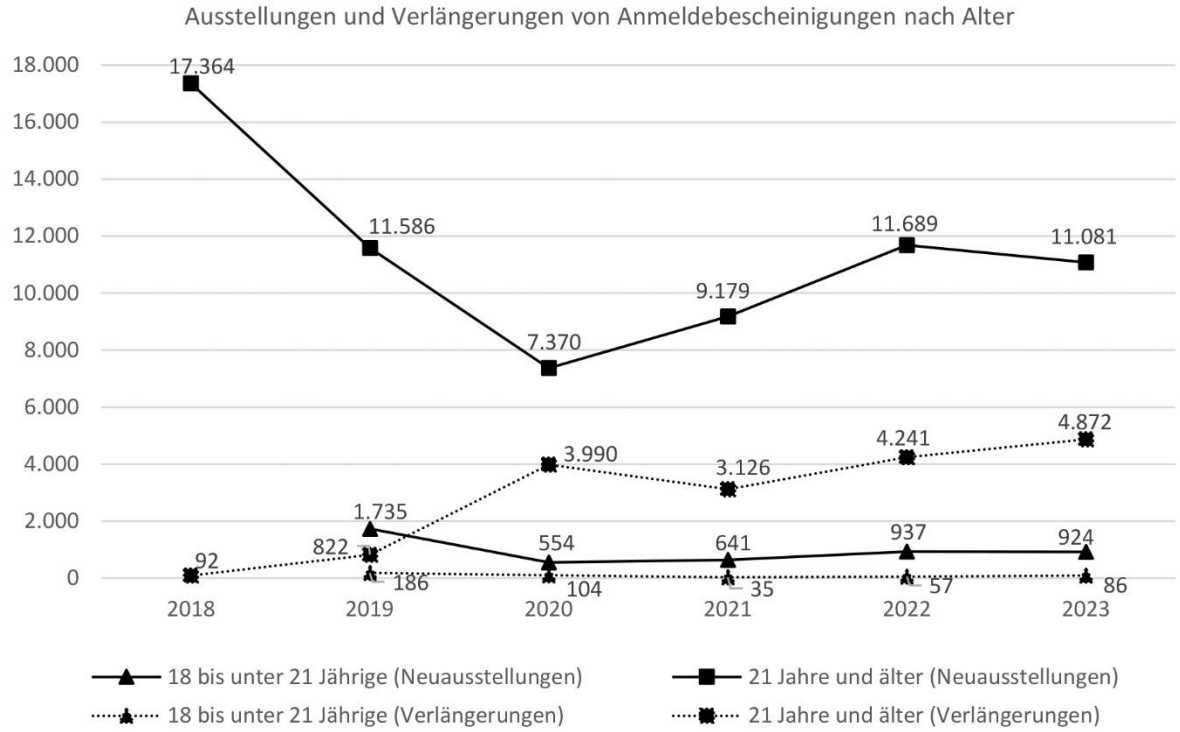
Da im Jahr 2020 für die über 21-jährigen Personen, die sich im Jahr 2017 oder im Jahr 2018 erstmals angemeldet hatten, die erste Verlängerung anstand, müsste die Zahl der Verlängerungen im Jahr 2020 an sich deutlich höher sein als die tatsächlich ausgewiesenen 4.106 Verlängerungen. Angesichts der damals beginnenden Coronapandemie haben aber wahrscheinlich nicht wenige Prostituierte von einer Verlängerung der Anmeldebescheinigung abgesehen. Angesichts der Verzerrungen durch die Pandemie ist eine Bewertung der für die nachfolgenden Jahre ausgewiesenen Zahlen zu Verlängerungen kaum möglich. Hier wird erst die (nicht unmittelbar durch eine Pandemie) beeinflusste Entwicklung in den kommenden Jahren Aufschluss geben.

2. Neuausstellungen und Verlängerungen in Abhängigkeit vom Alter (2018 bis 2023)

Wird das Alter mit den Neuausstellungen sowie Verlängerungen von Anmeldebescheinigungen in Zusammenhang gebracht (Abbildung 47), wird deutlich, dass Verlängerungen einer Anmeldung bei den 18- bis 20-jährigen Personen verhältnismäßig seltener vorkommen als in der Gruppe der Personen ab 21 Jahren: So kam bei den 18- bis 20-Jährigen im Jahr 2020 eine Verlängerung auf fünf Neuausstellungen, und in den Jahren 2021, 2022 und 2023 betrug das Verhältnis 1:18, 1:16 bzw. 1:11. Im Jahr 2020 kam demgegenüber bei den Personen ab 21 Jahren eine Verlängerung auf knapp zwei Neuausstellungen. In den darauffolgenden Jahren betrug das Verhältnis von Verlängerungen und Neuausstellungen von Anmeldebescheinigungen in dieser Altersgruppe etwa 1:2 oder 1:3. Lediglich im Jahr 2019 gab es

bei den 18- bis 20-Jährigen verhältnismäßig mehr Verlängerungen (bezogen auf Neuausstellungen) als bei den Personen ab 21 Jahren. Für das Jahr 2018 kann kein Vergleich erfolgen, weil der Zahlenwert für Verlängerungen bei 18- bis 20-Jährigen vom Statistischen Bundesamt geheim gehalten wird.

Diese Befunde sind schwer zu deuten: Da sich Personen im Alter von 18 bis 20 Jahren im Jahresrhythmus anmelden müssen, müsste es in dieser Altersgruppe an sich deutlich mehr Verlängerungen der Anmeldung geben, als die Daten dies widerspiegeln. Zugleich ist aber zu bedenken, dass Verlängerungen bei Personen, die sich erstmals im Alter von 20 Jahren angemeldet haben und bis zur Verlängerung 21 Jahre alt geworden sind, (wohl) in der Altersgruppe der Personen von 21 und mehr Jahren als Verlängerung registriert werden. Zudem sind die Befunde zu Neuausstellungen durch die Coronapandemie verzerrt. Schließlich liegt im Dunkeln, wie häufig es in den Altersgruppen jeweils vorkommt, dass eine Verlängerung so spät beantragt wird, dass die behördlich gespeicherten Daten mittlerweile gelöscht sind und daher eine Neuausstellung vorgenommen wird. Angesichts all dieser Imponderabilien wäre jeder Versuch einer Interpretation dieser Befunde weitgehend spekulativ. Daher wird von einer Deutung abgesehen.



Anm.: Berlin hat 2018 aufgrund eines Software-Fehlers keine Daten zur Verwaltungstätigkeit im Laufe des Jahres geliefert. Zuständig für die Aufgaben nach dem Prostituiertenschutzgesetz sind in Thüringen ab dem Berichtsjahr 2022 die Landkreise und kreisfreien Städte.

Abbildung 47: Ausstellungen und Verlängerungen von Anmeldebescheinigungen im Laufe des Jahres nach Alter (2018–2023), graphische Darstellungen und Gruppierung in Alterskategorien KFN, Datenquelle: © Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024

3. Ablehnung der Erteilung von Anmeldebescheinigungen (2018 bis 2023) – Entwicklung

Das ProstSchG sieht vor, dass eine Anmeldebescheinigung unter bestimmten Voraussetzungen versagt werden kann. § 5 Abs. 2 ProstSchG sieht fünf Gründe vor, bei deren Vorliegen eine Anmeldebescheinigung zwingend zu versagen ist:

Zum einen kann die Ablehnung aus Gründen erfolgen, die im Verfahren selbst liegen.[513] Diesbezüglich bestimmt § 5 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG, dass die Anmeldebescheinigung nicht erteilt werden darf, wenn die nach § 4 ProstSchG erforderlichen Angaben und Nachweise nicht vorliegen. Zu den *Angaben* zählen nach § 4 Abs. 1 ProstSchG insbesondere – ggf. durch amtliche Dokumente nachzuweisende (vgl. § 4

[513] So BMFSFJ (2020), 26.

Abs. 2 ProstSchG) – Identifizierungsmerkmale wie Vor- und Nachnamen, Geburtsdatum und -ort, Staatsangehörigkeit, Melde- oder Zustellanschrift sowie Regionen der geplanten Tätigkeit.[514] Zu den *Nachweisen* gehört gemäß § 4 Abs. 3 S. 1 ProstSchG u. a. der Nachweis über eine innerhalb der vorausgegangenen drei Monate erfolgte gesundheitliche Beratung nach § 10 Abs. 1 ProstSchG. Ausländische Staatsangehörige, die nicht freizügigkeitsberechtigt sind, müssen überdies den Nachweis der Berechtigung zur Ausübung einer Beschäftigung oder einer selbstständigen Erwerbstätigkeit erbringen (§ 4 Abs. 2 S. 2 ProstSchG).

Zum anderen existieren mehrere Ablehnungsgründe, die nach der Zwecksetzung des Gesetzgebers dem Schutz von Minderjährigen, dem Schutz des ungeborenen Lebens und dem Schutz von anmeldewilligen Personen vor Kriminalität, insbesondere Menschenhandel, Ausbeutung und Zuhälterei, dienen sollen.[515] Konkret darf nach § 5 Abs. 2 ProstSchG eine Anmeldebescheinigung nicht erteilt werden, wenn

- „die Person unter 18 Jahre alt ist," (Nr. 2)
- „die Person als werdende Mutter bei der Anmeldung in den letzten sechs Wochen vor der Entbindung steht," (Nr. 3)
- „die Person unter 21 Jahren alt ist und tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie durch Dritte zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution veranlasst wird oder werden soll, oder" (Nr. 4)
- „tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Person von Dritten durch Ausnutzung einer Zwangslage, ihrer Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, oder ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Prostitution veranlasst wird oder werden soll." (Nr. 5)

Wie häufig Anmeldebescheinigungen versagt werden, wird mittels der Jahresstatistik erhoben. Erstmals geschah dies im Jahr 2018 (Tabelle 30). Die Aussagekraft der Daten ist jedoch begrenzt, weil zu vielen Bundesländern keine Daten vorhanden sind oder aber geheim gehalten werden. Zudem werden nach § 2 Nr. 1 ProstStatV nur Daten über „die Ausstellung, die Verlängerung und die Ablehnung der Erteilung einer Anmeldebescheinigung" erhoben – und nicht auch zu dem Grund, aus dem die Ablehnung im Einzelfall erfolgt ist. Der Verzicht auf eine Erhebung des Grundes verringert zwar den Aufwand, den die mit dem ProstSchG befassten Behörden bei der Erstellung der Statistik betreiben müssen, er ist aber bedauerlich, weil sich aus den Zahlen über die Gründe von Ablehnungen immerhin Anhaltspunkte dazu gewinnen ließen, inwieweit es in der Praxis des Anmeldeverfahrens bspw. gelingt, tatsächliche Anhaltspunkte i. S. d. § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG zu erkennen oder Minderjährige von der Prostitution abzuhalten. Angesichts dessen sollte darüber nachgedacht werden, die in § 2 ProstStatV genannten Erhebungsmerkmale um die Gründe der Ablehnung der Erteilung von Anmeldebescheinigungen zu ergänzen.

Dies vorausgeschickt, lässt sich Tabelle 30 entnehmen, dass für den Betrachtungszeitraum insgesamt 770 Ablehnungen ausgewiesen werden. 402 Ablehnungen (52,2 %) sind bereits im Jahr 2018 erfolgt. Dabei fällt im Hinblick auf das Jahr 2018 auf, dass 87,8 % aller Ablehnungen (absolut: 353) in den Bundesländern Baden-Württemberg (absolut: 109; relativ: 27,1 %) und Niedersachsen (absolut: 244; relativ: 60,7 %) ergangen sind. Im Jahr 2019 gab es nur noch 78 Ablehnungen, wovon auf Baden-Württemberg absolut nur noch acht (10,3 %) und auf Niedersachsen nur noch zehn Ablehnungen (12,8 %) entfallen. Die Ursache für diese erstaunliche Entwicklung im Vergleich der Jahre 2018 und 2019 lässt sich nicht mit Sicherheit aufklären. Denkbar ist, dass anfangs allgemein und womöglich besonders in den beiden angesprochenen Bundesländern noch Unsicherheit darüber bestand, welche Angaben und Nachweise die Behörden für eine Anmeldung benötigen, und daher eine erhebliche Zahl von Anmeldebescheinigungen wegen des Fehlens von Angaben und Nachweisen (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG)

[514] Vgl. BMFSFJ (2020), 26.
[515] BT-Drs. 18/8556, 66 f.

verweigert wurde. Diese Unsicherheit könnte im Jahr 2019 bereits deutlich abgenommen haben, weil sich unter Prostituierten herumgesprochen haben dürfte, welche Angaben und Nachweise für die Anmeldung benötigt werden, und weil die Behörden möglicherweise auf ihren Internetauftritten vermehrt entsprechende Informationen zur Verfügung gestellt und vielleicht auch die bisherige Praxis angepasst haben. Denkbar ist auch, dass sich zwischenzeitlich die Praxis der statistischen Erfassung von Ablehnungen geändert hat.

Tabelle 30: Ablehnung der Erteilung einer Anmeldebescheinigung im Laufe des Jahres nach Bundesländern (2018–2023)

Statistisches Bundesamt H16

	Ablehnungen im Laufe des Jahres					
Bundesland[1]	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Deutschland insgesamt	*402*	*78*	*149*	*44*	*63*	*34*
Baden-Württemberg	109	8	.	.	.	.
Bayern	10	.	48	.	-	-
Berlin	-2	.	.	-	5	.
Brandenburg	-	.	.	-	-	-
Bremen	-	.	.	.	-	.
Hamburg	-	-	-	-	-	-
Hessen	.	.	.	-	-	-
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	-	-	-	-
Niedersachsen	244	10	.	.	.	.
Nordrhein-Westfalen	32	22	73	36	36	17
Rheinland-Pfalz	.	-	.	-	12	-
Saarland	-	22	-	-	-	-
Sachsen	-	.	-	-	5	.
Sachsen-Anhalt	-	.	-	.	-	.
Schleswig-Holstein	-	-	-	-	-	.
Thüringen	-	-	.	-	-3	-

[1]Regionalisiert nach dem Sitz der zuständigen Behörde.

[2]Berlin hat 2018 aufgrund eines Software-Fehlers keine Daten zur Verwaltungstätigkeit im Laufe des Jahres geliefert.

[3]Zuständig für die Aufgaben nach dem Prostituiertenschutzgesetz sind in Thüringen ab dem Berichtsjahr 2022 die Landkreise und kreisfreien Städte. Aufgrund des Umstellungsprozesses basiert die Statistik auf zum Teil noch im Aufbau befindlichen Verwaltungsstrukturen, wodurch die Vergleichbarkeit zu den Vorjahren eingeschränkt ist.

Zeichenerklärung:

- = nichts vorhanden

. = Zahlenwert geheim zu halten

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024

Eher unwahrscheinlich ist hingegen, dass es im Jahr 2018 vergleichsweise viele Fälle gegeben hat, in denen eine Ablehnung wegen Minderjährigkeit der anmeldewilligen Person, wegen später Phase der Schwangerschaft oder wegen des Verdachts von Menschenhandel erfolgt ist. Denn Ablehnungen aus solchen Gründen sind in der Praxis seit Einführung des ProstSchG insgesamt nur selten vorgekommen – dies wird in der nachfolgenden Auswertung der eigenen empirischen Erhebung des KFN bei Behörden deutlich werden (s. Teil 5, Kapitel 1, A.II.).

Im Jahr 2020 stieg die Zahl der Ablehnungen dann noch einmal merklich an, wobei sich die Gesamtzahl im Wesentlichen aus Ablehnungen in Nordrhein-Westfalen (absolut: 73; relativ: 49 %) und Bayern (absolut: 48; relativ: 32,2 %) speist. Ob in diesen beiden Bundesländern, die in den Vorjahren deutlich weniger Ablehnungen verzeichneten, im ersten Jahr der Coronapandemie eine restriktivere Praxis bei der Vergabe von Anmeldebescheinigungen geherrscht hat, lässt sich nicht ergründen. Nach dem Jahr 2020 ist die Zahl der in der Bundesstatistik registrierten Ablehnungen von Anmeldebescheinigungen wieder deutlich gesunken. Dabei können zur Verteilung auf die einzelnen Bundesländer angesichts vielfach nicht vorhandener oder geheim gehaltener Daten kaum Aussagen getroffen werden: Sowohl für das Jahr 2021 als auch für das Jahr 2023 finden sich Zahlenwerte nur noch für eines von 16 Bundesländern: Nordrhein-Westfalen.

4. Ablehnung der Erteilung einer Anmeldebescheinigung nach Altersklassen und Staatsangehörigkeit (2018 bis 2023)

Oben wurde bereits dargestellt, aus welchen Gründen Anmeldebescheinigungen versagt werden können, des Weiteren, dass die Bundesstatistik (bei zahlreichen nicht vorliegenden Werten für einzelne Bundesländer, s. o.) für den Zeitraum 2018 bis 2023 insgesamt 770 Ablehnungen ausweist. Darüber hinaus erlauben die Daten der Bundesstatistik eine Betrachtung der absoluten Zahlen der Ablehnungen in Abhängigkeit von Alter und Herkunft der anmeldewilligen Personen.

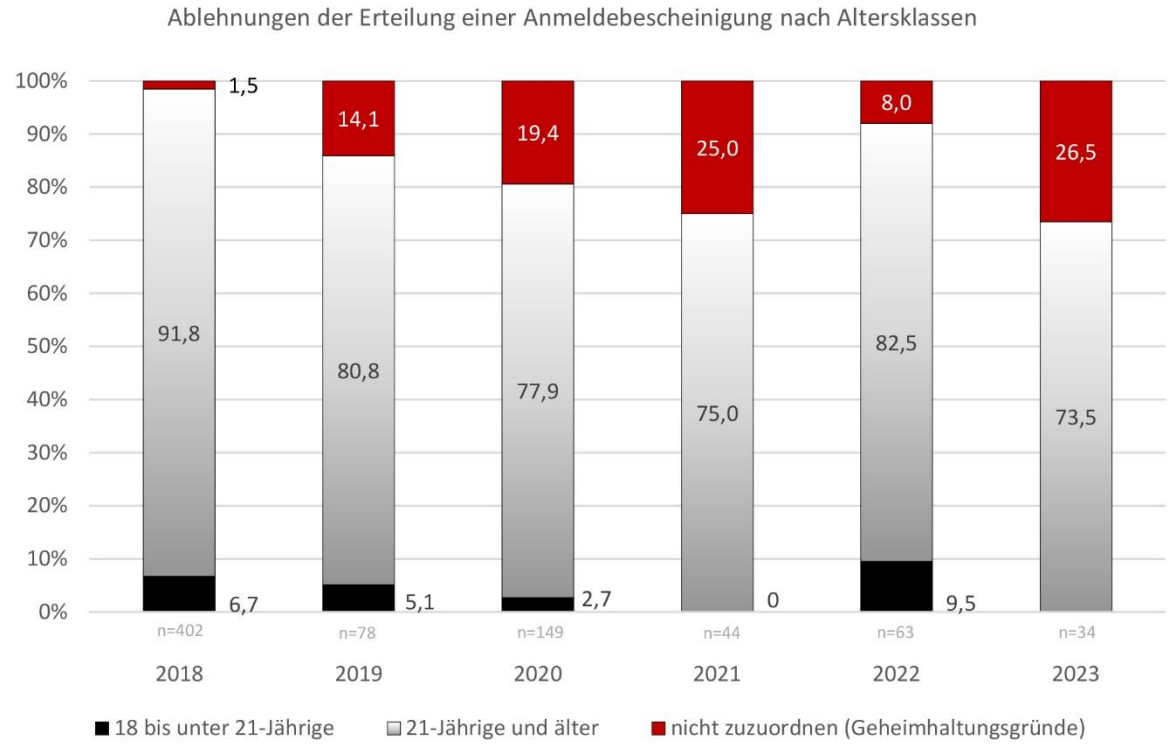


Abbildung 48: Ablehnungen der Erteilung einer Anmeldebescheinigung im Laufe des Jahres nach Altersklassen (2018–2023), Berechnungen des prozentualen Anteils und graphische Darstellung KFN, Datenquelle: © Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024

Abbildung 48 nimmt Bezug auf das Alter. Sie veranschaulicht, dass der größte Anteil abgelehnter Anmeldebescheinigungen in der Gruppe der Personen im Alter von 21 oder mehr Jahren zu finden ist. Die Anteile der Personen in der Altersgruppe der 18- bis 20-Jährigen sind jeweils relativ gering, wobei natürlich zu bedenken ist, dass sich in dieser Altersgruppe insgesamt deutlich weniger Personen für die Prostitution anmelden als bei den Personen ab 21 Jahren: Konkret wurden in der Gruppe der 18- bis 20-Jährigen im Jahr 2018 mindestens 6,7 %, im Jahr 2019 mindestens 5,1 % und im Jahr 2020 mindestens 2,7 % der Ablehnungen registriert. In den Jahren 2021 und 2023 liegt der für diese Altersgruppe ausgewiesene Wert jeweils bei 0 %. Allerdings konnte in jedem Erhebungsjahr für bestimmte Anteile (1,5 bis 26,5 %) keine Zuordnung vorgenommen werden, weil die zugehörigen Zahlenwerte der Geheimhaltung unterliegen. Daher konnten die Daten über die Ablehnungen auch nicht in Relation zu den Daten über die Anmeldungen gesetzt werden.

Endlich lohnt ein Blick auf die Ablehnungsfälle in Abhängigkeit von der Herkunft der anmeldenden Personen. Hierzu lässt Abbildung 49 erkennen, dass – gemessen am Gesamtaufkommen der Ablehnungen im Anmeldeverfahren – jeweils erhebliche Anteile der insgesamt erfolgten Ablehnungen auf Nicht-EU-Bürger*innen entfallen (2018: 25,1 %; 2019: 25,6 %; 2020: 17,4 %; 2021: 38,6 %; 2022: 20,6 %; 2023: 47,1 %). Unter der bereits oben formulierten Annahme, dass vornehmlich im Verfahren selbst liegende Gründe (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG) den Anlass zur Verweigerung einer Anmeldebescheinigung geben, liegt folgende Erklärung nahe: Für die hohen Anteile von Ablehnungen der Erteilung einer

Anmeldebescheinigung bei Nicht-EU-Bürger*innen könnte u. a. maßgeblich sein, dass diese über die stets erforderlichen Angaben und Nachweise (§ 4 ProstSchG) hinaus noch den Nachweis erbringen müssen, zur Ausübung einer Beschäftigung oder einer Selbstständigkeit in Deutschland berechtigt zu sein (§ 4 Abs. 2 S. 2 ProstSchG). Weiter überprüft werden kann diese Vermutung auf Basis der Daten des Statistischen Bundesamtes jedoch nicht.

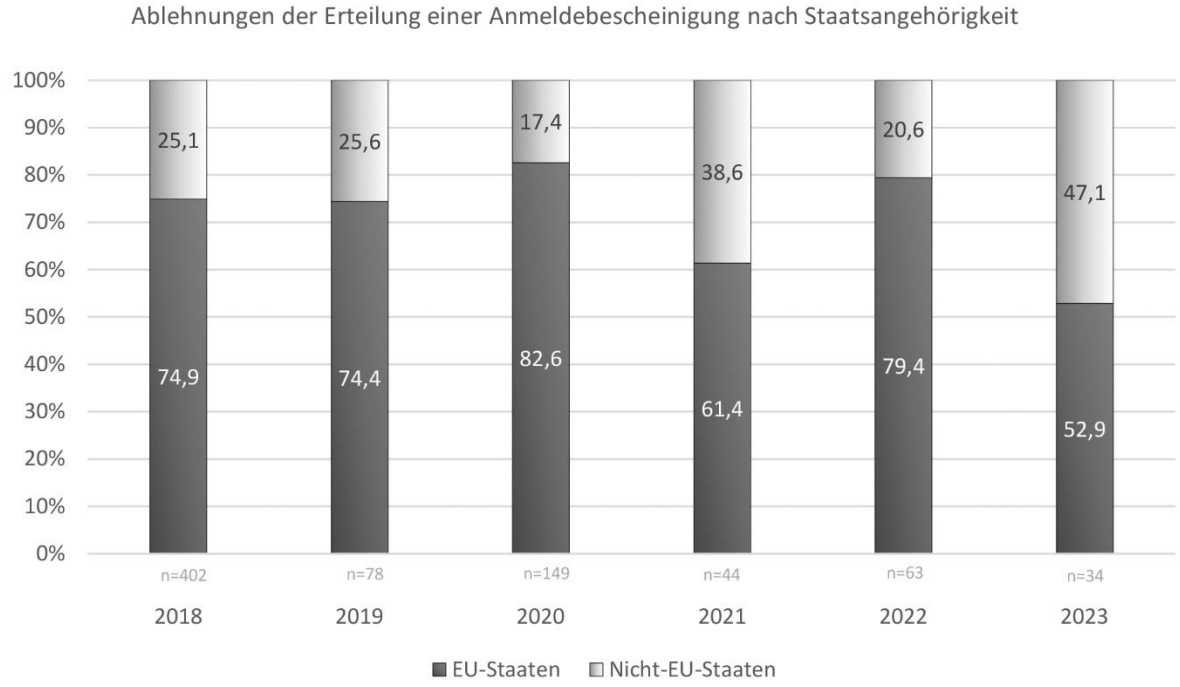


Abbildung 49: Ablehnungen der Erteilung einer Anmeldebescheinigung im Laufe des Jahres nach Staatsangehörigkeit (EU vs. Nicht-EU) (2018–2023), Berechnungen des prozentualen Anteils und graphische Darstellung KFN, Datenquelle: © Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024

C. Erlaubnisverfahren

Anhand der Bundesstatistik lassen sich auch Entwicklungen im Bereich des Erlaubnisverfahrens beschreiben. Dabei bietet sich wiederum eine Differenzierung nach den Daten aus der Stichtagserhebung (I.) und der Jahreserhebung (II.) an.

I. Stichtagserhebung

1. Entwicklung der gültigen Erlaubnisse für Prostitutionsgewerbe (2017 bis 2023)

Betrachtet man zunächst die Entwicklung der jeweils zum 31.12. bestehenden gültigen Erlaubnisse für Prostitutionsgewerbe (Tabelle 5), wird erkennbar, dass die Zahl gültiger Erlaubnisse seit dem Jahr 2017 (fast) kontinuierlich zugenommen hat: Sie stieg von 1.350 gültigen Erlaubnissen im Jahr 2017 auf 2.312 gültige Erlaubnisse im Jahr 2023 an. Lediglich im Vergleich der Jahre 2022 und 2023 lässt sich ein minimaler Rückgang um zwei Erlaubnisse feststellen.

Die Interpretation dieser Daten wird indes durch folgenden Umstand erschwert: Die Daten zu gültigen Erlaubnissen für Prostitutionsgewerbe beinhalten einerseits Zahlen zu Prostitutionsgewerben, die tatsächlich eine gültige Erlaubnis innehaben. Andererseits sind hierin Zahlen zu Gewerben enthalten, die zwar nicht über eine gültige Erlaubnis verfügen, aber nach der Übergangsregelung des § 37 Abs. 4 ProstSchG als erlaubt gelten (Erlaubnisfiktion).[516] Nach besagter Norm bestand für diejenigen Prostitutionsgewerbetreibenden, die bereits vor dem 01.07.2017 ein Prostitutionsgewerbe betrieben hatten, die Pflicht, dies der zuständigen Behörde bis zum 01.10.2017 anzuzeigen und einen Antrag auf Erteilung

[516] S. dazu von Galen, in von Galen (2024), § 37 Rn. 8.

einer Erlaubnis bis zum 31.12.2017 zu stellen (§ 37 Abs. 2 S. 1 ProstSchG). Sofern dies geschehen ist, galt/gilt die Fortführung des Prostitutionsgewerbes nach § 37 Abs. 4 S. 1 ProstSchG bis zur Entscheidung über den Antrag auf Erlaubniserteilung als erlaubt. Im Fall einer solchen Erlaubnisfiktion erfolgt nach den Angaben des Statistischen Bundesamtes eine Zählung als Prostitutionsgewerbe mit gültiger Erlaubnis. Eine getrennte Ausweisung von Gewerben mit tatsächlich vorhandener Erlaubnis und fingierter Erlaubnis ist nach den Angaben des Amtes nicht möglich (s. Anhang). Daher kann die Entwicklung im Bereich des Erlaubnisverfahrens auf Basis dieser Daten nicht abschließend bewertet werden.

Tabelle 31 enthält auch eine Differenzierung nach den Gewerbearten: Den Großteil machen über die Jahre hinweg stets die gültigen Erlaubnisse für Prostitutionsstätten aus (2017: 97,7 %; 2018: 95,7 %; 2019: 93,4 %; 2020: 93,0 %; 2021: 93,1 %; 2022: 91,7 %; 2023: 92,6 %), wobei der Anteil der Prostitutionsvermittlungen im Betrachtungszeitraum nach und nach etwas zugenommen hat (2017: 0 %; 2018: 3,1 %; 2019: 4,0 %; 2020: 4,0 %; 2021: 4,2 %; 2022: 5,4 %; 2023: 5,4 %). Zu Prostitutionsveranstaltungen und -fahrzeugen lassen sich hingegen kaum Aussagen treffen, weil wiederholt Daten fehlen oder geheim gehalten werden. Fest steht aber, dass beide Prostitutionsgewerbearten bei den gültigen Erlaubnissen quantitativ kaum eine Rolle spielen.

Tabelle 31: Gültige Erlaubnisse für ein Prostitutionsgewerbe in Deutschland am 31.12. nach Art des Gewerbes (2017–2023)

Statistisches Bundesamt H16

Prostitutionsgewerbe[1,2]	am 31.12.						
	2017[3]	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Insgesamt	*1 350*	*1 600*	*2 167*	*2 285*	*2 286*	*2 314*	*2 312*
Prostitutionsstätten	1 319	1 531	2 023	2 126	2 129	2 122	2 142
Prostitutionsvermittlungen	.	49	87	92	97	124	125
Prostitutionsveranstaltungen	.	6	-	-	.	.	.
Prostitutionsfahrzeuge	.	14	57	67	.	.	.

[1]Einschließlich aufgrund der Übergangsregelung nach § 37 Abs. 4 ProstSchG betriebener Prostitutionsgewerbe.
[2]Regionalisiert nach dem Sitz der zuständigen Behörde, mit Ausnahme der Prostitutionsstätten. Diese werden nach dem Ort der Stätte regionalisiert.
[3]Für folgende Länder liegen für das Berichtsjahr 2017 keine Ergebnisse vor: Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen. Hier waren noch keine Verwaltungsverfahren im Sinne des Prostitutionsschutzgesetzes möglich.

Zeichenerklärung:
- = nichts vorhanden
. = Zahlenwert geheim zu halten
© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024

2. Entwicklung der gültigen Erlaubnisse nach Bundesländern (2017 bis 2023)

In Tabelle 32 werden die zum jeweiligen Stichtag bestehenden gültigen Erlaubnisse (tatsächlich gültige Erlaubnisse und Erlaubnisfiktionen, s. o.) nach Bundesländern ausgewiesen. Deutlich wird zunächst, dass im ersten Erhebungsjahr (2017) zahlreiche Bundesländer noch keine Ergebnisse an das Statistische Bundesamt gemeldet haben. Eine jeweils mindestens über der 100er-Marke liegende Zahl von Gewerben mit gültigen Erlaubnissen weist die Statistik im ersten Jahr aber bereits für die Bundesländer Bayern (578), Baden-Württemberg (314), Nordrhein-Westfalen (177) und Schleswig-Holstein (116) aus. Man wird zumindest vermuten können, dass es sich hierbei nicht selten um Gewerbe handelt, bei denen die Erlaubnis nach § 37 Abs. 4 S. 1 ProstSchG fingiert wurde. Dies würde auch erklären, warum die Zahl der Gewerbe mit gültigen Erlaubnissen in den nachfolgenden Jahren in Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein teils deutlich zurückgegangen ist: Wahrscheinlich verlief das Erlaubnisverfahren – nach anfänglich fingierter Erlaubnis – in einer nicht unerheblichen Zahl der Fälle aus Sicht der Betreibenden negativ; mit der Folge eines Endes der Erlaubnisfiktion und dem damit verbundenen Herausfallen aus der Statistik über gültige Erlaubnisse.

In anderen Bundesländern zeigt sich hingegen im Zeitraum 2017 bis 2023 eine erhebliche Zunahme von Prostitutionsgewerben mit gültiger Erlaubnis. Das gilt insbesondere für Niedersachsen mit einer Zunahme um mehr als 1.000 % im Vergleich der Jahre 2017 und 2023 sowie für Nordrhein-Westfalen mit einer Zunahme um knapp 150 %. Dort wurden im Jahr 2023 auch die meisten Prostitutionsgewerbe

mit gültigen Erlaubnissen registriert (439), gefolgt von Bayern (419), Niedersachsen (298), Baden-Württemberg (243) und Hamburg (145).

Tabelle 32: Gültige Erlaubnisse für ein Prostitutionsgewerbe in Deutschland am 31.12. nach regionaler Einheit

Statistisches Bundesamt H16

	am 31.12.						
Bundesland[1,2]	2017[3]	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Deutschland insgesamt	*1350*	*1600*	*2 167*	*2 285*	*2 286*	*2 314*	*2 312*
Baden-Württemberg	314	326	332	300	256	246	243
Bayern	578	557	517	513	452	423	419
Berlin	.	.	26	43	58	78	89
Brandenburg	-	10	43	26	25	18	19
Bremen	-	-	15	18	69	67	69
Hamburg	-	87	138	132	131	158	145
Hessen	.	42	86	119	116	131	148
Mecklenburg-Vorpommern	-	.	56	89	96	90	93
Niedersachsen	27	116	269	303	284	296	298
Nordrhein-Westfalen	177	209	348	392	432	469	439
Rheinland-Pfalz	.	26	55	48	58	64	58
Saarland	-	10	21	31	39	34	36
Sachsen	-	.	90	99	74	70	68
Sachsen-Anhalt	43	57	23	27	27	37	62
Schleswig-Holstein	116	84	87	84	108	114	96
Thüringen[4]	61	.	61	61	61	19	30

[1]Einschließlich aufgrund der Übergangsregelung nach § 37 Abs. 4 ProstSchG betriebener Prostitutionsgewerbe.
[2]Regionalisiert nach dem Sitz der zuständigen Behörde, mit Ausnahme der Prostitutionsstätten. Diese werden nach dem Ort der Stätte regionalisiert.
[3]Für folgende Länder liegen für das Berichtsjahr 2017 keine Ergebnisse vor: Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen. Hier waren noch keine Verwaltungsverfahren im Sinne des Prostitutionsschutzgesetzes möglich.
[4]Hierbei handelt es sich ausschließlich um Gewerbe, deren Fortführung durch die Übergangsregelung des § 37 Abs. 4 Prostituiertenschutzgesetz als erlaubt gilt.

Zeichenerklärung:
- = nichts vorhanden
. = Zahlenwert geheim zu halten
© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024

II. Jahreserhebung

1. Erteilung bzw. Verlängerung von Erlaubnissen zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes (2018 bis 2023)

Die Bundesstatistik informiert überdies über Verwaltungsvorgänge im Rahmen des Erlaubnisverfahrens, u. a. über die innerhalb eines Jahres erteilten Erlaubnisse bzw. die nach einer Befristung (§§ 12 Abs. 1 S. 2, 12 Abs. 4 S. 2 ProstSchG) verlängerten Erlaubnisse. Dabei wird in der Statistik nicht zwischen Erteilungen und Verlängerungen einer Erlaubnis unterschieden. Tabelle 33 informiert daher über die in den Jahren 2018 bis 2023 registrierten Zahlen zu Erlaubniserteilungen und -verlängerungen insgesamt. Die auftretenden Lücken sind wiederum durch nicht vorhandene bzw. geheim gehaltene Daten zu erklären.

Tabelle 33: Erteilungen einer Erlaubnis oder Verlängerungen einer Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes im Laufe des Jahres nach Gewerbeart (2018–2023)

Statistisches Bundesamt H16

	im Laufe des Jahres					
Gewerbeart	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Insgesamt	*680[1]*	*739*	*347*	*445*	*368*	*390*
Prostitutionsstätte	640[1]	659	301	364	326	354
Prostitutionsvermittlung	.	30	19	.	23	19
Prostitutionsveranstaltung	-	-	-	.	-	-

Prostitutionsfahrzeug	.	50	27	49	19	17

[1]Wert aus Gründen der statistischen Geheimhaltung gerundet.
Zeichenerklärung:
- = nichts vorhanden
. = Zahlenwert geheim zu halten
© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024

Im Jahr 2018 wurden insgesamt rund 680 (gerundeter Wert aus Gründen der Geheimhaltung) Erlaubnisse erteilt bzw. verlängert, wobei Verlängerungen im Jahr 2018 selten gewesen sein dürften. 2019 wurden 739 Erlaubnisse erteilt/verlängert. Auffällig ist, dass für das Jahr 2020 nur noch 347 Erlaubniserteilungen/-verlängerungen ausgewiesen werden. Die Erklärung dürfte jedenfalls teilweise in der beginnenden Coronapandemie zu finden sein. So liegt einerseits die Vermutung nahe, dass während dieser Zeit weniger Anträge auf Erlaubniserteilung gestellt wurden. Andererseits könnten bereits vorliegende Anträge nicht mit der gleichen Geschwindigkeit wie vor der Pandemie bearbeitet worden sein, weil die Verwaltungen sich zunächst auf das pandemische Geschehen einstellen mussten. Im Folgejahr (2021), in dem die behördlichen Abläufe besser auf die Herausforderungen der Pandemie eingerichtet gewesen sein dürften, wurden dann wieder deutlich mehr Erlaubnisse erteilt/verlängert, die Zahl liegt jedoch deutlich unter dem Spitzenwert des Jahres 2019. Gleiches gilt für die Jahre 2022 und 2023.

Differenziert man nach der Art der Gewerbebetriebe, zeigt sich erwartungsgemäß, dass die meisten Erlaubnisse/Verlängerungen über die Jahre hinweg für Prostitutionsstätten erteilt wurden, vergleichsweise selten hingegen für die übrigen Gewerbeformen im Bereich der Prostitution.

2. Versagung von Erlaubnissen zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes nach Versagungsgrund (2018 bis 2023)

Neben Informationen über erteilte/verlängerte Erlaubnisse lassen sich der Bundesstatistik auch Informationen über versagte Erlaubnisse entnehmen. Die Gründe, deretwegen eine Erlaubnis versagt werden kann, ergeben sich aus § 14 ProstSchG: Im Groben kann man insoweit zwischen personenbezogenen Versagungsgründen und betriebsbezogenen Gründen unterscheiden (§ 14 Abs. 2 ProstSchG).[517] Personenbezogene Versagungsgründe liegen nach § 14 Abs. 1 ProstSchG vor bei

- Minderjährigkeit der antragstellenden Person oder einer als Stellvertretung oder Betriebsleitung vorgesehenen Person sowie
- mangelnder Zuverlässigkeit (s. hierzu § 15 ProstSchG) der antragstellenden Person oder einer als Stellvertretung, Leitung oder Beaufsichtigung des Betriebes vorgesehenen Person.

Die betriebsbezogenen Gründe der Versagung sind in § 14 Abs. 2 in sechs Nummern aufgeführt.

Nach den Maßgaben der ProstStatV soll allerdings nur ein kleiner Teil der Gründe differenziert statistisch erfasst werden: Gemäß § 3 Nr. 3a, b ProstStatV sind die Versagung nach § 14 Abs. 1 Nr. 2 ProstSchG (Versagung aufgrund fehlender Zuverlässigkeit) und die Versagung nach § 14 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG speziell zu dokumentieren. Letzteres meint die Versagung der Erlaubnis aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen § 26 Abs. 2 ProstSchG (Weisungsverbot) oder § 26 Abs. 4 ProstSchG (wucherähnliche Bedingungen); derlei Anhaltspunkte können sich aus einem Betriebskonzept oder sonstigen tatsächlichen Umständen ergeben. Alle sonstigen Versagungsgründe werden vom Statistischen Bundesamt in einer Sammelkategorie „andere Gründe“ zusammengefasst (s. Tabelle 34). In Bezug auf die Erlaubniserteilung erfolgt demnach immerhin eine statistische Erfassung; dies geschieht indes in einer recht groben Weise.

Der nachfolgenden Tabelle 34 lässt sich entnehmen, wie häufig in den Jahren 2018 bis 2023 Erlaubnisse zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes versagt worden sind.

Tabelle 34: Versagungen einer Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes im Laufe des Jahres nach Versagungsgrund

Statistisches Bundesamt H16

[517] Lange, in von Galen (2024), § 14 Rn. 2.

	im Laufe des Jahres					
Deutschland	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Versagungen insgesamt	*103*	*140*	*51*	*51*	*27*	*36*
Darunter:						
davon aufgrund mangelnder Zuverlässigkeit des Betriebskonzepts oder sonstiger tatsächlicher Umstände	13	42	17	16	9	.
	32	.	.	13	.	10
andere Gründe	58	.	.	22	.	.

Zeichenerklärung:
- = nichts vorhanden
. = Zahlenwert geheim zu halten
© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024

Deutlich wird zunächst, dass über die Jahre hinweg zwischen 27 (2022) und 140 (2019) Erlaubnisse versagt wurden. Die Daten zu den Gründen der Versagung sind wegen zahlreicher geheimhaltungsbedingter Lücken wiederum schwer interpretierbar. Ablesen lässt sich aber immerhin, dass aufgrund mangelnder Zuverlässigkeit in den Jahren 2019 bis 2022 jeweils ca. 30 % der Versagungen ergingen; im Jahr 2018 war der Anteil geringer und lag bei 12,6 %. Für 2023 wurde der Wert geheim gehalten.

Die übrigen Versagungen erfolgten aus betriebsbezogenen Gründen i. S. d. § 14 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG und aus sonstigen Gründen. Über die Häufigkeit des Auftretens dieser Gründe kann angesichts geheim gehaltener Werte kaum eine Aussage getroffen werden. Lediglich für die Jahre 2018 und 2021 kann man feststellen, dass die sonstigen Gründe häufiger registriert wurden als die betriebsbezogenen Gründe und auch häufiger als der Versagungsgrund fehlende Zuverlässigkeit.

3. Widerruf/Rücknahme der Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes (§ 23 ProstSchG) nach Bundesländern (2018 bis 2023)

Eine negative Entscheidung hinsichtlich der Betriebserlaubnis kann auch noch nach deren Erteilung erfolgen. Rechtstechnisch geschieht dies im Wege der Aufhebung der Erlaubnis. Das ProstSchG differenziert bezüglich der Aufhebungsmöglichkeiten – wie im Verwaltungsrecht üblich – zwischen der Rücknahme und dem Widerruf (§ 23 ProstSchG):

Von einer Rücknahme spricht man (im Groben) in Bezug auf Verwaltungsakte (hier: Erlaubnisse), die von Anfang an rechtswidrig waren; hinzukommen muss, dass die Tatsachen, aus denen sich die Rechtswidrigkeit ergibt, erst nachträglich bekannt geworden sind (angelehnt an § 48 VwVfG). in Widerruf kommt hingegen unter bestimmten Voraussetzungen bei Verwaltungsakten (hier: Erlaubnissen) in Betracht, die ursprünglich rechtmäßig ergangen sind. Voraussetzung ist in diesem Fall, dass später Umstände eingetreten sind, die zu Bedingungen führen, unter denen der Verwaltungsakt nicht mehr erlassen werden dürfte.[518]

Ein spezieller Rücknahmegrund für eine Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes besteht nach § 23 Abs. 1 i. V. m. § 14 Abs. 1 Nr. 2 ProstSchG bspw. darin, dass nachträglich Tatsachen bekannt werden, die die Annahme rechtfertigen, dass die antragstellende Person bei Erteilung der Erlaubnis nicht die für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes erforderliche Zuverlässigkeit besessen hat. Ein Widerruf muss erfolgen, wenn nachträglich Tatsachen eintreten, die die Annahme mangelnder Zuverlässigkeit begründen (§ 23 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 14 Abs. 1 Nr. 2 ProstSchG). Weiterhin können sich Widerrufsgründe unter bestimmten Voraussetzungen daraus ergeben, dass in einem Prostitutionsgewerbe Minderjährige oder von Menschenhandel, Ausbeutung oder Zuhälterei betroffene Prostituierte beschäftigt sind (§ 23 Abs. 2 und 3 ProstSchG).

Das Statistische Bundesamt hat dem KFN Daten über die Zahl der Widerrufe/Rücknahmen nach § 23 ProstSchG für Deutschland insgesamt und differenziert nach Bundesländern zur Verfügung gestellt. Da die zugelieferten Daten keine Unterscheidung nach Widerrufen und Rücknahmen zulassen und es, wie

[518] S. auch bereits die Beschreibung in BMFSFJ (2020), 35.

Tabelle 35 zeigt, zahlreiche Stellen gibt, an denen keine Daten vorhanden sind bzw. Daten geheim gehalten werden, ergibt sich ein wenig aussagekräftiges Bild: Festhalten kann man jedoch, dass im Betrachtungszeitraum zwischen neun (2021) und 50 (2020) Widerrufe/Rücknahmen von Erlaubnissen für Prostitutionsgewerbe erfolgten. Auffällig ist darüber hinaus die hohe Zahl von Widerrufen/Rücknahmen in Bayern im Jahr 2020. Ob und inwieweit dieser hervorstechende Wert mit der Coronapandemie in Verbindung steht, lässt sich auf Basis der Daten nicht beurteilen.

Tabelle 35: Widerruf/Rücknahme der Erlaubnisse zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes (§ 23 ProstSchG) im Laufe des Jahres nach Bundesländern (2018–2023)

Statistisches Bundesamt H16

Bundesland[1,2]	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Deutschland insgesamt	16	28	50	9	38	28
Schleswig-Holstein	-	-	4	-	.	-
Hamburg	-	-	.	-	-	-
Niedersachsen	-	4	.	-	-	-
Bremen	-	-	-	-	-	-
Nordrhein-Westfalen	.	8	4	-	.	.
Hessen	.	.	5	-	.	3
Rheinland-Pfalz	-	-	-	4	.	-
Baden-Württemberg	-	-	.	5	.	.
Bayern	.	.	26	-	13	9
Saarland	-	.	-	-	6	.
Berlin	-	-	-	-	-	-
Brandenburg	-	-	.	-	-	-
Mecklenburg-Vorpommern	-	-	-	-	-	-
Sachsen	-	-	.	-	-	.
Sachsen-Anhalt	-	-	.	-	.	.
Thüringen[3]	-	-	-	-	-	-

[1]Einschließlich aufgrund der Übergangsregelung nach § 37 Abs. 4 ProstSchG betriebener Prostitutionsgewerbe.
[2]Regionalisiert nach dem Sitz der zuständigen Behörde, mit Ausnahme der Prostitutionsstätten. Diese werden nach dem Ort der Stätte regionalisiert.
[3]Aufgrund fehlender landesrechtlicher Regelungen fanden vor 2022 keine Genehmigungsverfahren statt.
Zeichenerklärung:
- = nichts vorhanden
. = Zahlenwert geheim zu halten
© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2024

D. Zwischenfazit

In diesem Kapitel wurden Daten aus der Bundesstatistik zum ProstSchG präsentiert. Die Darstellung beruht auf einer Sonderauswertung, die das Statistische Bundesamt für das KFN erstellt hat; die Einzeldatensätze konnte das KFN nicht einsehen.

Die Rechtsgrundlage zur Erhebung der statistischen Daten bildet § 35 ProstSchG, dem sich im Groben auch bereits entnehmen lässt, zu welchen Sachverhalten im Kontext des ProstSchG Daten zu erheben sind. Konkretisiert werden die zu erhebenden Gegenstände durch die vom BMFSFJ erlassene ProstStatV vom 13.06.2017.

Die Bundesstatistik zum ProstSchG besteht gleichsam aus zwei Teilen: Zum einen beinhaltet sie eine *Jahresstatistik*, in der Daten zu Anmelde- und Erlaubnisverfahren enthalten sind, die *im Laufe eines Jahres* erfasst werden. Zum anderen werden zusätzlich bestimmte Angaben zu Anmelde- und Erlaubnisverfahren im Wege einer *Stichtagserhebung* (Stichtag: 31.12.) erhoben. Veröffentlicht werden vom Statistischen Bundesamt im Kern nur die „zusätzlich“ erhobenen Daten aus der Stichtagserhebung.

Entnehmen lässt sich den Daten, die dem KFN zur Verfügung gestellt wurden, zunächst, dass das Anmeldeverfahren in Gang gekommen ist. Zwar waren die Zahlen gültiger Anmeldungen in dem Jahr, in dem ProstSchG in Kraft getreten ist, noch gering (6.959 gültige Anmeldungen) – wobei zu berücksichtigen ist, dass für das Jahr 2017 aus mehreren Bundesländern wegen noch im Aufbau befindlicher

Verwaltungsstrukturen keine Daten an das Statistisches Bundesamt gemeldet wurden. Danach ist dann aber ein deutlicher Anstieg auf 40.369 gültige Anmeldungen im Jahr 2019 zu beobachten.

Es ist müßig, darüber nachzudenken, wie sich das Anmeldegeschehen weiterentwickelt hätte, wenn es die Coronapandemie nicht gegeben hätte. Fest steht jedenfalls, dass mit dem Auftreten der Pandemie die Zahlen gültiger Anmeldungen deutlich gesunken sind – und zwar bis auf 23.743 Anmeldungen im zweiten von der Pandemie geprägten Jahr 2021. Im Anschluss ist die Zahl gültiger Anmeldungen zwar wieder gestiegen – bis auf 30.636 gültige Anmeldungen im Jahr 2023 –, das vorpandemische Niveau wurde jedoch nicht mehr erreicht. Welche Gründe hierfür maßgeblich sein könnten, wird in Teil 5, Kapitel 1, überlegt.

Unter den gültig Angemeldeten befinden sich über alle statistisch erfassten Jahre hinweg mehrheitlich Personen aus EU-Staaten. Darunter gibt es jeweils viele Menschen mit osteuropäischer Staatsangehörigkeit, die Anteile der Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit liegen in den Jahren 2017 bis 2023 zwischen 18 und 22 %. Unter den gültig Angemeldeten aus Nicht-EU-Staaten fällt einerseits die stets hohe Zahl von Menschen mit thailändischer Staatsangehörigkeit auf, ebenso andererseits die seit dem Jahr 2022 sprunghaft ansteigende Zahl von Menschen mit ukrainischer Staatsangehörigkeit. Beim Alter der Personen mit gültiger Anmeldung liegt der Schwerpunkt bei Personen mit EU-Staatsangehörigkeit in der Gruppe der 21- bis 35-Jährigen, bei den Personen aus Nicht-EU-Staaten im Bereich von 36 bis 55 Jahren. Die absoluten Zahlen der 18-20-jährigen Prostituierten sind sowohl unter den EU- als auch unter den Nicht-EU-Staatsangehörigen über alle Erhebungsjahre hinweg vergleichsweise gering.

Bei Betrachtung der Daten über Neuausstellungen von Anmeldebescheinigungen im Laufe eines Jahres fällt vor allem auf, dass der Höchstwert (22.615) bereits im ersten statistisch erfassten Jahr 2018 erzielt wurde. Wahrscheinlich haben damals viele anmeldewillige Prostituierte, die bereits seit längerer Zeit in der Prostitution tätig waren, die Anmeldung vorgenommen. Dies würde auch erklären, dass schon im letzten vorpandemischen Jahr (2019) ein Rückgang bei den Neuausstellungen (14.348) zu beobachten ist. Er setzte sich zu Beginn der Coronazeit (2020) fort (12.038). Noch während der Pandemie ist die Zahl von Neuausstellungen dann wieder leicht angestiegen (2021: 13015), im Jahr 2023 wurden 17.010 Neuausstellungen vorgenommen. Die in der Bundesstatik auch enthaltenen Daten über Verlängerungen von Anmeldebescheinigungen lassen sich u. a. aufgrund der Verzerrung durch die Coronapandemie nur schwer interpretieren. Besser zu deuten sind die Daten zu Ablehnungen der Erteilung einer Anmeldebescheinigung. Im ersten statistisch erfassten Jahr zeigt sich ein relativ hoher Wert (402 Ablehnungen), der womöglich auf anfängliche Unsicherheiten bezüglich der Anmeldeerfordernisse – sowohl auf Seiten der Behörden als auch auf Seiten der Prostituierten – zurückzuführen ist. In den nachfolgenden Jahren sind die Ablehnungszahlen dann stets deutlich geringer; sie liegen zwischen 34 im Jahr 2023 und 149 im Jahr 2020. Aus welchen Gründen die Ablehnungen ergangen sind, kann mangels statistischer Erfassung in der Bundesstatistik nicht gesagt werden.

Das Erlaubnisverfahren hat ebenfalls „die Fahrt aufgenommen“. Im Gegensatz zum Anmeldeverfahren sind hier schon im ersten statistisch erfassten Jahr (2017) zahlreiche „gültige Erlaubnisse“ ausgewiesen, obschon auch diesbezüglich mehrere Bundesländer keine Daten geliefert hatten. Unter den erfassten Prostitutionsgewerben dürfte sich jedoch eine erhebliche Zahl von Gewerben finden, die (zunächst) nur eine Fiktionsbescheinigung nach § 37 Abs. 2, 4 ProstSchG innehatten. In den darauffolgenden Jahren ist die Zahl der gültigen Erlaubnisse (fast) kontinuierlich auf 2.312 Erlaubnisse im Jahr 2023 gestiegen. Schaut man auf die Entwicklung der gültigen Erlaubnisse in Abhängigkeit von der Form des Prostitutionsgewerbes, fallen massive Unterschiede in den Zahlen auf. Der allergrößte Teil gültiger Erlaubnisse bezieht sich auf Prostitutionsstätten, ein deutlich geringer Teil auf Prostitutionsvermittlungen. Zu Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsveranstaltungen sind die Zahlen zumeist so gering, dass sie aus Datenschutzgründen vom Statistischen Bundesamt geheim gehalten werden.

Die Zahl der Versagungen von Erlaubnissen für Prostitutionsgewerbe schwankt zwischen 27 Versagungen im Jahr 2022 und 140 im Jahr 2019. Die Daten zu den in der Statistik (eher grob) erfassten Versagungsgründen sind angesichts zahlreicher geheim gehaltener Werte wiederum schwer zu deuten. Formulieren kann man aber immerhin, dass aufgrund mangelnder Zuverlässigkeit von Antragsteller*innen

in den Jahren 2019 bis 2022 jeweils ca. 30 % der Versagungen ergingen; im Jahr 2018 war der Anteil geringer (12,6 %).

Widerrufe und Rücknahmen von Erlaubnissen gab es im Erfassungszeitraum ebenfalls. Die Zahlen schwanken zwischen neun und 50 Widerrufen/Rücknahmen pro Jahr. Die Bundesländerdaten zu diesen Aufhebungen von Erlaubnissen sind aufgrund von Geheimhaltungen wiederum unvollständig.

Insgesamt muss man die Aussagekraft der (übersandten) Daten aus der Bundesstatistik zum ProstSchG als eingeschränkt bezeichnen:

Dies liegt zum einen daran, dass das Bundesamt für Statistik nach den für ihn maßgeblichen Regelungen bei kleineren Werten zur Geheimhaltung verpflichtet ist. Um auf diese Werte nicht mittels Berechnungen rückschließen zu können, müssen sodann weitere Werte geheim gehalten werden. Das musste im Rahmen dieser Evaluation akzeptiert werden. Als Evaluationsteam stellt man sich aber die Frage, ob die in Rede stehenden Regelungen über die Geheimhaltung auf einer durchweg zutreffenden Abwägung zwischen den zweifellos wichtigen Belangen des Datenschutzes und dem zweifellos ebenfalls sehr wichtigen öffentlichen Interesse an einer fundierten Bewertung des ProstSchG beruhen.

Zum anderen ließe sich die Aussagekraft der Bundesstatistik grundsätzlich steigern, wenn künftig noch weitere wichtige Daten über das Anmelde- und Erlaubnisverfahren erhoben würden. So sollten aus hiesiger Sicht die Gründe der Ablehnung der Erteilung einer Anmeldebescheinigung überhaupt und die Gründe der Versagung von Erlaubnissen für Prostitutionsgewerbe differenzierter als bislang erfasst werden (Empfehlung 1). Darüber hinaus sollten Zahlen zu aktiven und passiven Abmeldungen von Prostituierten und Prostitutionsgewerben erhoben werden (Empfehlung 2). Damit könnten die Möglichkeiten zu einem Vergleich von Jahresstatistik und Stichtagserhebung verbessert werden. Da, wie noch zu zeigen sein wird, die Befürchtung besteht, dass das ProstSchG zu einer Verdrängung von Kleinstprostitutionsstätten geführt hat, sollte zudem darüber nachgedacht werden, ob in der Statistik künftig zwischen Prostitutionsstätten im Allgemeinen und Kleinstprostitutionsstätten im Speziellen unterschieden werden könnte. Die Voraussetzung wäre die Schaffung einer klaren und statistisch handhabbaren Definition für den Begriff Kleinstprostitutionsstätte.[519]

Endlich sollte erwogen werden, alle jährlich mit der Bundesstatistik erfassten Daten zu veröffentlichen. Sofern es nicht einen zwingenden Grund für die bislang lediglich praktizierte Teilveröffentlichung gibt, sollten auch die bisher, bspw. aufgrund geringer Fallzahlen, geheim gehaltenen Daten veröffentlicht werden (Empfehlung 3).

[519] Sinn ergäben all diese Änderungen zudem nur dann, wenn die Geheimhaltungsregeln überarbeitet werden.

Teil 5 Empirie

Kapitel 1 Das ProstSchG in der Praxis – Akzeptanz und Praktikabilität

In diesem Kapitel wird geprüft, inwieweit Akzeptanz und Praxistauglichkeit des Anmelde-, Erlaubnis- und Überwachungsverfahrens gegeben sind (s. zu den Evaluationskriterien Teil 3, Kapitel 1, B.). Dabei gerät zunächst die Anmeldepflicht samt Informations- und Beratungsgespräch sowie gesundheitlicher Beratung in den Blick (A.). Darauf folgt die Betrachtung des Erlaubnisverfahrens (B.) und des Überwachungsverfahrens (C.). Zu Beginn der einzelnen Abschnitte wird das Normenprogramm des jeweils in Rede stehenden Verfahrens beschrieben. Über Hintergrund und Ziele der einzelnen Verfahren wurde bereits in Teil 3, Kapitel 1 berichtet. Hierauf wird an dieser Stelle verwiesen.

A. Anmeldeverfahren (inkl. gesundheitlicher Beratung)

I. Rechtliche Ausgestaltung des Anmeldeverfahrens

1. Zuständige Behörde für die Anmeldung und zur Anmeldung Verpflichtete, §§ 2, 3 ProstSchG

Vorzunehmen ist die Anmeldung bei derjenigen Behörde, in deren Zuständigkeitsbereich die Tätigkeit als Prostituierte*r vorwiegend ausgeübt werden soll (§ 3 Abs. 1 ProstSchG). Die örtlich zuständige Behörde ergibt sich also aus einer von der*dem Prostituierten vorzunehmenden Prognose über den voraussichtlichen Schwerpunkt der künftigen Prostitutionstätigkeit.[520] Mit dieser Zuständigkeitsregelung hat sich der Gesetzgeber bewusst gegen eine Anknüpfung an den Wohnort von Prostituierten entschieden.[521] Dies hat er wie folgt begründet: Bei einer Anmeldung an denjenigen Orten, an denen der Prostitution nachgegangen wird, könne eher davon ausgegangen werden, dass die dort ansässigen Behörden über Ressourcen zur Durchführung des ProstSchG verfügen, als dies bei Anknüpfung an den Wohnort der Fall wäre.[522] Daneben dürfte freilich auch eine Rolle gespielt haben, dass bei einer Anmeldepflicht am Wohnort – jedenfalls bei kleineren Städten und Kommunen – kaum zu verhindern gewesen wäre, dass sich Prostituierte und Behördenmitarbeitenden aus anderen Kontexten kennen.

Zur Anmeldung verpflichtet sind Personen, die eine Tätigkeit als Prostituierte*r ausüben wollen (§ 3 Abs. 1 ProstSchG). Wer unter den Begriff Prostituierte*r fällt, ergibt sich aus der Legaldefinition des § 2 Abs. 2 ProstSchG. Hiernach sind Prostituierte Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen. Der Begriff sexuelle Dienstleistungen wird seinerseits in § 2 Abs. 1 S. 1 ProstSchG legaldefiniert. Hiernach ist eine sexuelle Dienstleistung eine sexuelle Handlung mindestens einer Person an oder vor mindestens einer anderen unmittelbar anwesenden Person gegen Entgelt oder das Zulassen einer sexuellen Handlung an oder vor der eigenen Person gegen Entgelt. § 2 Abs. 1 S. 2 ProstSchG stellt diesbezüglich klar, dass Vorführungen mit ausschließlich darstellerischem Charakter, bei denen keine weitere der anwesenden Personen sexuell aktiv einbezogen ist, keine sexuellen Dienstleistungen i. S. d. ProstSchG sind. Mit dieser Legaldefinition hat der Gesetzgeber sich grundsätzlich für einen weit gefassten Begriff der Prostitution entschieden.[523] Hierunter fallen auch Handlungen, die man nach dem allgemeinen Sprachgebrauch nicht unbedingt dem Bereich der Prostitution zuordnen würde.[524] Als Prostituierte gelten nach h. M. grundsätzlich auch Personen, die Sexualassistenz für Menschen mit Behinderung offerieren.[525] Gleiches dürfte für Tantra-Massagen gelten. Jedenfalls von der Rspr. ist die Tantra-Massage vielfach unter den Begriff der sexuellen Dienstleistung i. S. d. § 2 Abs. 2 ProstSchG gefasst worden.[526]

[520] Demir, in von Galen (2024), § 3 Rn. 13.
[521] Demir, in von Galen (2024), § 3 Rn. 13.
[522] BT Drs. 18/8556, 63 f.; Demir, in von Galen (2024), § 3 Rn. 13.
[523] Schüchel (2018), 169; Weidtmann-Neuer (2018), § 2 ProstSchG Rn. 4.
[524] Hetzel/Heckel/Wiedmann (2018), 46; Varasker (2016), 26.
[525] VG Augsburg, Urteil vom 26.10.2023 – Au 5 K 22.1430, Rn. 44, zit. nach juris; offen gelassen von Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 13.05.2024 – 22 ZB 24.10, zit. nach juris; Rixen, in von Galen (2024), § 2 Rn. 15; zustimmend: Weidtmann-Neuer (2018), § 2 Rn. 20.
[526] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 28.08.2020 – 6 B 10864/20; OLG Hamm, Beschluss vom 07.09.2021 – III-5 RBs 224/21; VG Düsseldorf, Urteil vom 17.11.2021 – 29 K 8461/18; VG Berlin, Beschluss vom 17.11.2022 – 4 L 460/22; aM etwa AG Stuttgart, Urteil vom 03.07.2020 – 4 OWi 25 Js 111521/19, beckRS 2020, 63137.

Allerdings kann man – nicht zuletzt in Anbetracht der mit dem ProstSchG verfolgten Ziele (Teil 3, Kapitel 1, s. o.) – durchaus diskutieren, ob es richtig war, Tantra-Massagen[527] und Sexualassistenz[528] in den Anwendungsbereich des ProstSchG einzubeziehen (s. zur Sexualassistenz die nachfolgende Vertiefung 4). Nicht unter den Begriff Prostitution fallen hingegen Personen, die im Bereich des Table-Dance tätig sind; dies gilt zumindest insoweit, als es bei den Tanzdarbietungen nicht zu relevanten sexuell konnotierten Berührungen zwischen Tänzer*innen und Gästen kommt.[529] Da es stets sexueller Handlungen an oder vor unmittelbar anwesenden Personen bedarf, fallen sog. Distanzsexdienstleistungen,[530] die über Telefon oder im Internet im Austausch mit Kund*innen erbracht werden, ebenfalls nicht unter den Begriff der Prostitution.

Vertiefung 4: Einbeziehung der Sexualbegleitung in den Anwendungsbereich des ProstSchG

Entgeltliche Sexualbegleitung für Menschen mit Behinderungen fällt unter den Begriff der Prostitution nach § 2 Abs. 2 ProstSchG, wenn sie mit körperlichen Berührungen („sexuelle Handlung *an* … einer … Person") einhergeht. „Das Gesetz differenziert nicht zwischen vermeintlich ‚vorzugswürdiger' und vermeintlich ‚inakzeptabler' Prostitution."[531] Indes geht es nicht um eine Bewertung verschiedener Formen der Prostitution, sondern darum, ob Sexualassistenz insbesondere im Hinblick auf die vom ProstSchG verfolgten Schutzzwecke mit „gewöhnlicher" Prostitution vergleichbar ist – oder nicht.

Mit dem ProstSchG verfolgt der Gesetzgeber das Ziel, „die in der Prostitution Tätigen besser zu schützen … ihr Selbstbestimmungsrecht zu stärken, … verträglicher[e] Arbeitsbedingungen" zu schaffen, die Gesundheit der in der Prostitution Tätigen zu schützen und schließlich „Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen Prostituierte und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei zu bekämpfen".[532] Keiner der genannten Schutzzwecke ist bei Sexualassistenz einschlägig. Wer derartige Dienstleistungen anbietet, bedarf keines Schutzes vor – potenziell – übergriffigen Kund*innen. Besondere physische oder psychische Belastungen, weshalb Prostitution kein „Beruf wie jeder andere" ist,[533] sind nicht ersichtlich; von einer besonders gefahrgeneigten Betätigung kann keine Rede sein. Vielmehr wären umgekehrt im Interesse der körperlich oder geistig eingeschränkten Personen medizinische und therapeutische Kenntnisse wünschenswert. Bei Heilpraktiker*innen, die entgeltliche sexuelle Handlungen anbieten und gemäß Nr. 2.1.3.2 RL ProstSchG-Gewerbe NRW unter § 2 Abs. 1 S. 1 ProstSchG subsumiert werden, ist weder der problematische Bereich prekärer Prostitution betroffen noch lauert kriminogenes Milieu im Hintergrund.

Für die Betroffenen hat die Einstufung als Prostitution negative Auswirkungen. So lehnte das Landessozialgericht Thüringen im Jahr 2008 die Kostenerstattung für Hausbesuche von Prostituierten beim schwerstbehinderten Antragssteller (GdB 100) u. a. mit der Begründung ab, Sinn und Zweck der Eingliederungshilfe sei „es gerade nicht, die Begegnung und den Umgang der behinderten Menschen mit von der Gesellschaft zwar *geduldeten*, aber nicht am allgemeinen Gemeinschaftsleben teilnehmenden Personen zu ermöglichen".[534] Das Bayerische Landessozialgericht begründete 2020 seine Entscheidung u. a. damit, dass es sich bei Ausgaben für Prostitution um eine Aufwendung des privaten Konsums wie Alkohol, Tabakwaren oder

[527] Hierzu kritisch von Galen, in von Galen (2024), § 33 Rn. 7; ebenso: Schüchel (2018), 171; aA Weidtmann-Neuer (2018), § 2 Rn. 19.
[528] Dagegen Schüchel (2018), 171.
[529] S. dazu auch Büttner (2017), Rn. 51; Weidtmann-Neuer (2018), § 2 Rn. 10. Das VG Stuttgart, Urteil vom 12.10.2023 – 4 K 4593/21, Rn. 40, hat die Frage, ob es sich beim sog. „Lap-Dance" oder auch „Private Dance", bei dem es zu Berührungen zwischen Tänzer*innen und Gästen kommt, um Prostitution handelt, offengelassen.
[530] Weidtmann-Neuer (2018), § 2 Rn. 12.
[531] Rixen, in von Galen (2024), § 2 Rn. 15 mit Fn. 54.
[532] BT-Drs. 18/8556, 2, 32 f.
[533] Vgl. BT-Drs. 16/4146, 6.
[534] LSG Thüringen, Beschluss vom 22.12.2008 – L 1 SO 619/08 ER, zit. nach juris, Rn. 36 (Hervorh. J.R.).

Glücksspiel handle.[535] Zwischen diesen Zeilen klingt an, dass die Befriedigung sexueller Bedürfnisse – zumal mit Prostituierten – ein privates Laster ist. Anders entschied dagegen das Sozialgericht Hannover, welches einen Anspruch auf soziale Teilhabe bejahte, weil Sexualität zu den grundlegenden menschlichen Bedürfnissen zähle.[536] Unabhängig von der umstrittenen sozialhilferechtlichen Erstattungsfähigkeit von Leistungen der Sexualassistenz scheiden einschlägige Angebote bei Pflegeeinrichtungen in einer kleinen Gemeinde oder in einem Sperrgebiet von vornherein aus, wenn sie als – grundsätzlich gefahrenträchtige – Prostitution klassifiziert werden.[537]

Das Sexualleben gehört zu den Grundbedürfnissen des menschlichen Daseins. Die freie Entfaltung der Sexualität wird in der Form des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung durch Art. 1 und 2 GG geschützt.[538] Schon weil ein Recht auf Sexualität, verstanden als freie Entscheidung über das „Ob", das „Wann", das „Wie" und das „Mit wem" einer sexuellen Begegnung,[539] seine Grenze an den Rechten der potenziellen Sexualpartner*innen findet, kann es keinen Anspruch auf gelingende sexuelle Interaktion mit anderen geben. Bei Menschen, die unter Behinderungen zu leiden haben, steht aber nicht dieser Aspekt im Vordergrund, sondern es geht um die Ermöglichung von Selbstbestimmung.[540] Deshalb gewährt Art. 19 UN-Behindertenrechtskonvention einen Anspruch auf Teilhabe, der persönliche Assistenz einschließt, soweit sie hierzu notwendig ist. Hierzu gehört im Bereich des Sexuellen ein diskriminierungsfreier barrierefreier Zugang zu sexualbezogenen Dienstleistungen für alle, denen aufgrund ihrer Behinderung ein Sexualleben nicht möglich ist.[541] Ob und inwieweit darauf ein sozialrechtlicher Kostenerstattungsanspruch besteht, kann hier dahinstehen. Jedenfalls darf der Staat Sexualassistenz nicht verhindern – weil er sonst die Sexualität von Menschen mit Behinderung verhindert. Deshalb sollte die Sexualassistenz aus der Prostitutionsdebatte ausgeklammert werden.

Die Gleichsetzung von aktiver Sexualassistenz mit Prostitution in einem Entschließungsantrag zur Einführung eines allgemeinen Sexkaufverbots[542] beraubt dagegen Personen mit Behinderung der Wahrnehmung eines durch menschenrechtliche Gewährleistungen abgesicherten Grundbedürfnisses. Sie werden auch in diesem Bereich aus ausschließlich moralischen Gründen von Teilhabe ausgeschlossen und marginalisiert. Menschen mit Behinderung haben hiernach also doch kein Recht auf Sexualität.

[535] LSG Bayern, Urteil vom 6.2.2020 – L 8 SO 163/17, zit. nach juris, Rn. 24; zuvor bereits BayVGH, Urteil vom 10.5.2006 – 12 BV 06.320, zit. nach juris, mit dem Argument, dem Antragsteller werde nicht die Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft ermöglicht, weil sich Sexualität üblicherweise im privaten Raum abspiele (Rn. 21). Das gilt freilich für die meisten Pflegeleistungen auch.

[536] SG Hannover, Urteil vom 11.7.2022 – S 58 U 134/18, zit. nach juris, Rn. 22; s. auch Zinsmeister (2017), 71 (82, 88, passim).

[537] S. etwa VG Augsburg, Urteil vom 26.10.2023 – Au 5 K 22.1430, zit. nach juris, Rn. 42 ff.; demgegenüber Zinsmeister (2024), 123 (151 f.).

[538] Hierzu grundlegend Valentiner (2021), 362 ff.; Valentiner (2024), 169 (171 ff.).

[539] Statt vieler Renzikowski, in Münchener Kommentar zum StGB (2025), vor § 174 Rn. 7 m.w.N.

[540] Zur Selbstbestimmung als Leitmotiv des Behindertenrechts Karim (2024), 69 (72 ff.).

[541] Valentiner (2024), 169 (187 f.).

[542] So BT-Drs. 20/10384, 2.

2. Verpflichtung zur persönlichen Anmeldung, § 3 Abs. 1 ProstSchG

Festgeschrieben hat der Gesetzgeber, dass die Anmeldung persönlich vorzunehmen ist (§ 3 Abs. 1 ProstSchG). Hinter der Pflicht zum persönlichen Erscheinen steht das Ziel, prostitutionsspezifische Kriminalität zu verhindern. Es geht darum, im Rahmen der Anmeldung eine Situation zu schaffen, in der anmeldewillige Personen möglichst frei von etwaigen schädliche Dritteinflüssen sind. So heißt es in den Gesetzesmaterialien: „Mit der Pflicht zum persönlichen Erscheinen wird gerade Personen, die besonderen Schutzes bedürfen, eine Möglichkeit zur Kontaktaufnahme mit milieufernen Dritten geboten und eine Chance, von der Existenz unterstützender Angebote zu erfahren. Die gilt insbesondere für Prostituierte, die entgegen den Zielen des Gesetzes weitgehend fremdgesteuert und uniformiert von Dritten in Prostitutionsbetriebe gebracht werden. Hier kann die persönliche Anmeldung in einem neutralen und vertraulichen Rahmen den Zugang zu Beratung und Unterstützung wesentlich erleichtern. […]“[543]

3. Für die Anmeldung zu leistende Angaben und Nachweise, § 4 ProstSchG

Für die Anmeldung haben Prostituierte verschiedene Angaben zu machen und Nachweise zu erbringen (§ 4 ProstSchG). Nach § 4 Abs. 1 ProstSchG müssen sie zwei Lichtbilder abgeben und Angaben machen über

> „1. den Vor- und Nachnamen,
>
> 2. das Geburtsdatum und den Geburtsort,
>
> 3. die Staatsangehörigkeit,
>
> 4. die alleinige Wohnung oder Hauptwohnung im Sinne des Melderechts, hilfsweise eine Zustellanschrift und
>
> 5. die Länder oder Kommunen, in denen die Tätigkeit geplant ist.“

Die hilfsweise bestehende Möglichkeit zur Nennung einer Zustellanschrift (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG) wurde hauptsächlich für aus dem Ausland stammende Prostituierte, die im Inland nicht über einen Wohnsitz verfügen, geschaffen. Sie können als Zustellanschrift laut den Gesetzesmaterialien „beispielsweise die Adresse einer nahen Verwandten oder einer Hilfseinrichtung“ angeben.[544] Nach § 1 Abs. 2 ProstAV muss die anmeldepflichtige Person bei Nennung einer Zustellanschrift zusätzlich Angaben machen, die es wahrscheinlich erscheinen lassen, dass sie unter der Zustellanschrift zu erreichen ist.

Treten später Änderungen in den Verhältnissen nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 und 3 bis 5 ProstSchG ein, ändern sich also bspw. Vor- oder Nachname, die Staatsangehörigkeit oder die Länder oder Kommunen, in denen die Prostitutionstätigkeit vorwiegend geplant ist, besteht für angemeldete Prostituierte die Obliegenheit, dies der zuständigen Behörde binnen vierzehn Tagen anzuzeigen (§ 4 Abs. 5 ProstSchG).

Als Identitätsnachweis haben die anmeldepflichtigen Personen bei der Anmeldung einen Personalausweis, den Reisepass, einen Passersatz oder einen Ausweisersatz vorzulegen (§ 4 Abs. 2 S. 1 ProstSchG). Ausländische Staatsangehörige, die nicht freizügigkeitsberechtigt sind, müssen bei der Anmeldung überdies nachweisen, dass sie berechtigt sind, eine Beschäftigung oder eine selbstständige Erwerbstätigkeit auszuüben (§ 4 Abs. 2 S. 2 ProstSchG). Bei der ersten Anmeldung ist außerdem der Nachweis einer innerhalb der vorangegangenen drei Monate erfolgten gesundheitlichen Beratung vorzulegen (§ 4 Abs. 3 ProstSchG).

[543] BT-Drs. 18/8556, 63 f.
[544] BT-Drs. 18/8556, 64.

4. Im Rahmen der Anmeldung durchzuführende Beratungsgespräche, §§ 7, 8, 10 ProstSchG

Die Besonderheit des vom Gesetzgeber geschaffenen Anmeldeverfahrens eigener Art besteht darin, dass es mit der bloßen Willensbekundung einer anmeldepflichtigen Person, künftig als Prostituierte tätig sein zu wollen, kein Bewenden hat. Vielmehr sind von der anmeldepflichtigen Person im Rahmen des Verfahrens, wie bereits erwähnt, zwei Beratungsgespräche, nämlich eine gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG und ein Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG, zu absolvieren.

a. Gesundheitliche Beratung, § 10 ProstSchG

Die gesundheitliche Beratung wird grundsätzlich durch eine für den ÖGD zuständige Behörde angeboten (§ 10 Abs. 1 S. 1 ProstSchG). Den Ländern wurde allerdings die Möglichkeit eingeräumt, eine abweichende sachliche Zuständigkeit für die Durchführung der gesundheitlichen Beratung zu bestimmen (§ 10 Abs. 1 S. 2 ProstSchG). Örtlich zuständig ist die am Ort der Anmeldung für die Durchführung der gesundheitlichen Beratung zuständige Behörde (§ 10 Abs. 3 S. 1 ProstSchG).

Die gesundheitliche Beratung ist vertraulich, worauf die beratene Person hinzuweisen ist (§ 10 Abs. 2 S. 2 ProstSchG). Dritte können daher nur mit Zustimmung der Behörde und der anmeldepflichtigen Person zum Gespräch und auch nur zum Zwecke der Sprachmittlung hinzugezogen werden. Eine Pflicht zur Hinzuziehung von Sprachmittler*innen hat der Gesetzgeber dementsprechend nicht geschaffen.[545] Wie ein Gespräch zwischen Prostituierten und Berater*innen zustande kommen soll, wenn beide nicht dieselbe Sprache sprechen und die Zustimmung zu einer Sprachmittlung verweigert wird, bleibt allerdings unklar. Erstaunlich ist zudem, dass Dritte zu dem Gespräch „nur“ zum Zwecke der Sprachmittlung hinzugezogen werden dürfen. Zwar hat die Wahrung der Vertraulichkeit des Gesprächs einen hohen Wert. Da sie dem Schutz der Gesprächspartner dient, mithin kein absolut geschütztes Recht ist, müsste sie aber nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen mit Zustimmung beider Gesprächspartner*innen aufgehoben werden können.

Die gesundheitliche Beratung dient vor allem dem Gesundheitsschutz von Prostituierten. In den Gesetzesmaterialien heißt es dazu: „Diese Beratung [scil.: die gesundheitliche Beratung] ist deshalb so wichtig, weil die Arbeitsbedingungen und/oder prekären Lebensverhältnisse ein erhöhtes Risiko gesundheitlicher Gefahren für Prostituierte mit sich bringen können. Diesen Gefahren und Risiken soll durch eine präventive gesundheitliche Beratung effektiv begegnet werden.“[546] Thematisiert werden sollen im Rahmen der Beratung unter Beachtung der Differenzierungsmaßgabe (s. Teil 3, Kapitel 1, C.II.2) „insbesondere Fragen der Krankheitsverhütung, der Empfängnisregelung, der Schwangerschaft und des Alkohol- und Drogengebrauchs“ (§ 10 Abs. 2 S. 1 ProstSchG). Dass die gesundheitliche Beratung überdies darauf zielt, die sexuelle Selbstbestimmung zu schützen, wurde bereits oben dargelegt.

Nach Abschluss des Gesprächs wird über die gesundheitliche Beratung eine Bescheinigung ausgestellt (§ 10 Abs. 4 S. 1 ProstSchG). Auf Wunsch der*des Prostituierten kann dieser Nachweis zusätzlich in Form einer Aliasbescheinigung erteilt werden (s. zur Aliasbescheinigung unten 6.). Die Ausgestaltung der Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung, die bei Ausübung der Prostitution mitzuführen ist (§ 10 Abs. 6 ProstSchG), ist – im Gegensatz zur Anmeldebescheinigung – nicht vorgegeben.

[545] Dazu krit. Rixen (2018), 127 (145).
[546] BT-Drs. 18/8556, 73.

b. Informations- und Beratungsgespräch, §§ 7, 8 ProstSchG

Nach der gesundheitlichen Beratung folgt das Informations- und Beratungsgespräch bei der für die Anmeldung zuständigen Behörde (§ 7 Abs. 1 ProstSchG). Diesbezüglich hat der Gesetzgeber zwingend zu behandelnde Mindestinhalte vorgegeben: Nach § 7 Abs. 2 ProstSchG muss das Informations- und Beratungsgespräch mindestens umfassen:

1. „Grundinformationen zur Rechtslage nach diesem Gesetz [scil.: dem ProstSchG], nach dem Prostitutionsgesetz sowie zu weiteren zur Ausübung der Prostitution relevanten Vorschriften, die im räumlichen Zuständigkeitsbereich der Behörde für die Prostitutionsausübung gelten." Zu den prostitutionsrelevanten Vorschriften, die im räumlichen Zuständigkeitsbereich der Behörde gelten, zählen vor allem Sperrgebietsverordnungen nach Art. 297 des EGStGB. Solche Verordnungen, die für ein bestimmtes Gebiet das Verbot formulieren, der Prostitution nachzugehen, gibt es vielerorts, nicht aber bspw. in Berlin.[547]
2. „Grundinformationen zur Absicherung im Krankheitsfall und zur sozialen Absicherung im Fall einer Beschäftigung,
3. Informationen zu gesundheitlichen und sozialen Beratungsangeboten einschließlich Beratungsangeboten zur Schwangerschaft,
4. Informationen zur Erreichbarkeit von Hilfe in Notsituationen und
5. Informationen über die bestehende Steuerpflicht der aufgenommenen Tätigkeit und die in diesem Zusammenhang zu erfüllenden umsatz- und ertragssteuerrechtlichen Pflichten."

Betrachtet man den Mindestkatalog und führt sich überdies vor Augen, dass das Anmeldeverfahren (wohl) auch die Funktion hat, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Personen in die Aufnahme der Prostitution informiert einwilligen können, wird Folgendes deutlich: Dem gesetzlichen Katalog der im Informations- und Beratungsgespräch mindestens zu thematisierenden Inhalte ist eine Pflicht zur Behandlung auch der tatsächlichen Rahmenbedingungen der Prostitution, deren Kenntnis eine Abwägung der Vor- und Nachteile erlauben würde, nicht zu entnehmen. Selbiges wurde auch im Gutachten des Unterauftragnehmers Brettel festgestellt. Dessen Analyse und Schlussfolgerungen werden in der nachfolgenden Vertiefung zusammengefasst.

[547] Demir, in von Galen (2024), § 7 Rn. 9 (Fn. 23).

Vertiefung 5: Anforderungen an das Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG vor dem Hintergrund einer Ausrichtung des Anmeldeverfahrens am Gedanken der informierten Einwilligung

„Voraussetzung einer freien und selbstbestimmten Entscheidung ist die Kenntnis aller entscheidungsrelevanten Umstände, [scil.: die für oder gegen die Prostitution sprechen]. Deshalb verlangt auch die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts im Zusammenhang mit der Prostitution eine informierte Einwilligung in Kenntnis aller relevanten Umstände. Für die Sicherstellung dieses Erfordernisses bietet sich bei der Grundentscheidung für die Prostitution das Anmeldeverfahren an, das von den §§ 3 ff. des ProstSchG ausgestaltet wird. In diesem Rahmen ist insbesondere über die Risiken einer Tätigkeit in der Prostitution aufzuklären. Dabei empfiehlt sich eine Orientierung an den etablierten Regeln für den ärztlichen Heileingriff (auch weil Prostitution in besonderer Weise mit Gesundheitsrisiken verbunden ist):

Bereits jetzt dient der sexuellen Selbstbestimmung das sog. Informations- und Beratungsgespräch nach den §§ 7, 8 ProstSchG, das im Rahmen des Anmeldeverfahrens geführt wird. Ausgerichtet ist dieses Gespräch (wie das Anmeldeverfahren insgesamt) auf die Übermittlung von ‚Grundinformationen über die eigenen Rechte und Pflichten und über die in Deutschland bestehenden Unterstützungsmöglichkeiten'.[548] Insbesondere sind in der Prostitution tätige Personen dabei zu unterstützen, ‚unrechtmäßige Einschränkungen ihrer sexuellen Selbstbestimmung' (etwa in Form von Vorgaben zur Ausübung der prostitutiven Akte) zurückzuweisen.[549] […].

Der Umfang der Informationsvermittlung bei diesen Gesprächen sollte sich daran orientieren, dass über Wesen, Risiken und die Nachteile der Tätigkeit in der Prostitution ebenso aufzuklären ist, wie über das Recht und die Möglichkeit, diese Tätigkeit jederzeit zu beenden. Dafür sind die in den §§ 7 und 8 ProstSchG geregelten Anforderungen an die Informationsvermittlung – in Orientierung an den Maßstäben für die informierte Einwilligung – weiter auszubauen. Zu führen ist ein ‚erweitertes' Informationsgespräch, mit dem die erforderliche Informationsgrundlage für einen selbstbestimmten Entscheidungsprozess geschaffen wird. Dabei bedarf es einer Orientierung an den Umständen des Einzelfalls. Für die gesundheitliche Beratung sehen die Gesetzesmaterialien auch ausdrücklich vor, dass sie, angepasst an die persönliche Lebenssituation der beratenen Person' erfolgen soll.[550] Ein solches Gebot der Individualisierung wurde hingegen für das Informations- und Beratungsgespräch nach den §§ 7, 8 ProstSchG nicht explizit bestimmt.

Konkret ist vor allem über Gefahren und Risiken der Prostitutionstätigkeit aufzuklären. Die bisherigen Anforderungen an das Informations- und Beratungsgespräch haben insbesondere Auskünfte über soziale und gesundheitliche Angebote für Prostituierte und rechtliche Aspekte der Prostitutionstätigkeit zum Inhalt. Eine Aufklärung über die mit der Tätigkeit einhergehenden Gefahren und Risiken ist nicht vorgesehen. Das Anbieten sexueller Dienstleistungen stellt jedoch (auch in den Augen des Gesetzgebers[551]) eine im Vergleich zu anderen Berufsfeldern gefahrgeneigte Tätigkeit dar. Die damit verbundenen Risiken sind im Rahmen des ‚erweiterten' Informationsgesprächs vor Augen zu führen, verharmlosenden oder in anderer Weise fehlerhaften Vorstellungen ist entgegenzutreten. Anknüpfend an die Verpflichtung, bei ärztlichen Eingriffen über Entscheidungsalternativen aufzuklären, sind zudem im Rahmen des ‚erweiterten' Informationsgesprächs ebenfalls Hinweise auf berufliche Alternativen vorstellbar. Sie können nicht in einer umfangreichen Berufsberatung münden, aber Grundlage für eine eigenständige Prüfung und Wahlmöglichkeit sein.

Im Gespräch sollten die Betroffenen ausdrücklich nicht durch eine einseitige Aufklärung in eine Situation gebracht werden, in der sie sich beeinflusst sehen, ihre Prämissen unterzuordnen. Von Seiten der gesprächsführenden Person ist eine ausreichende Neutralität zu wahren. Informationen sind so zu vermitteln, dass die Betroffenen die Möglichkeit erlangen, diese selbstständig reflektieren zu können. Dazu muss sich das Gespräch inhaltlich und sprachlich an den Verständnismöglichkeiten der jeweiligen betroffenen Person (Empfängerhorizont) orientieren.[552] Bei Sprachbarrieren ist ggf. eine sprachkundige Person oder eine*einen Dolmetscher*in hinzuzuziehen. Wichtig erscheint auch, geeignete und detaillierte Informationsbögen in sämtlichen Sprachen verfügbar zu haben.[553]

Die beschriebenen Erfordernisse im Hinblick auf die (inhaltliche und formale) Gesprächsgestaltung stellen erhebliche Anforderungen an die Qualifikation der gesprächsführenden Person. Sie muss beispielsweise sachkundig über die Risiken und Nachteile der Prostitution aufklären und dabei zu einer funktionalen Gesprächsführung in der Lage sein. Diese Kompetenzen sind in der Regel ohne vorherige Schulung nicht sichergestellt. Bisher finden sich in Gesetz und Gesetzesbegründung keine expliziten Vorgaben dazu, die sich mit der Qualifikation der informierenden Personen auseinandersetzen. Geregelt ist, dass die zuständige Behörde die Gespräche durchführt. Für die geforderte Selbstbestimmungsaufklärung müssen die gesprächsführenden Personen jedoch fachlich hinreichend qualifiziert und geschult sein. Dabei ist zu beachten, dass mit steigenden Anforderungen an das ‚erweiterte' Informationsgespräch auch die Anforderungen an die Durchführung wachsen."[554]

Überdies ist dem Gutachten zu den rechtlichen Anforderungen an die Freiwilligkeit in der Prostitution zu entnehmen, dass der Erteilung einer informierten Einwilligung in die Teilnahme an der Prostitution zwei weiteren Grundvoraussetzungen unterliegt: Gegeben sein muss zum einen bei allen anmeldepflichtigen Personen die sog. Bestimmungsfähigkeit, sprich: die grundlegende Fähigkeit, Tragweite und Bedeutung der Entscheidung für die Prostitution überhaupt zu erkennen und nach dieser Einsicht zu handeln (V 5.1). Zum anderen bestehen bei Heranwachsenden besondere Anforderungen wegen einer möglicherweisen noch fehlenden bzw. nicht ausreichend ausgeprägten Reife (V 5.2).

V. 5.1: Bestimmungsfähigkeit

„Auch für die Anbieterinnen und Anbieter sexueller Dienstleistungen gilt die Grundvermutung, dass reife sowie psychisch gesunde Erwachsene die Fähigkeit zur freien Entscheidung haben. Auch bei ihnen legt der Gesetz- bzw. Verfassungsgeber die Vorstellung vom Menschen als einem geistig-sittlichen Wesen zugrunde, das darauf angelegt ist, sich in Freiheit selbst zu bestimmen und zu entfalten.[555] […]

Jede sexuelle Handlung unter Einbeziehung von Sexualpartner*innen bedarf deren Zustimmung, ohne die der*die andere zum Objekt fremdbestimmter sexueller Begierden herabgewürdigt wird. Wirksam zustimmen kann nur, wer nach seiner sittlichen und geistigen Entwicklung in der Lage ist, die Bedeutung seiner Entscheidungen zu erfassen und sein Handeln danach einzurichten. Die Zustimmung zu sexuellen Handlungen in der Prostitution setzt auf der intellektuellen Ebene eine zureichende Erkenntnisfähigkeit (Einsichtsfähigkeit) hinsichtlich der Tragweite und der Bedeutung von kommerzialisierten Sexualkontakten und daraus eventuell folgender Gefährdungen voraus. Zudem muss die zustimmende Person handlungsfähig, d. h. in der Lage sein, ihrer Einsicht gemäß zu handeln.

Fehlt es an der Fähigkeit zur Selbstbestimmung, kommt eine Teilnahme an der Prostitution nicht in Betracht. Zwar können auch die Entscheidungen von Personen mit beeinträchtigter Selbstbestimmungsfähigkeit, d. h. die Ausdrucksformen eines natürlichen Willens, rechtlich beachtlich sein. Der Gesetzgeber hat dazu Erheblichkeitsschwellen definiert, die sich insbesondere auf die individuelle Bedeutung der Vor- und Nachteile der jeweiligen Entscheidung beziehen. Zum Beispiel können Geschäftsunfähige gem. § 105a S. 1 BGB ‚Geschäft[e] des täglichen Lebens […] mit geringwertigen Mitteln' unter näher beschriebenen Voraussetzungen rechtswirksam tätigen, sich aber keiner ‚erheblichen Gefahr für die Person oder das Vermögen des Geschäftsunfähigen' aussetzen. Weil die Tätigkeit in der Prostitution über das Gefahrenniveau von Geschäft[en] des täglichen Lebens […] mit geringwertigen Mitteln' hinausgeht, ist ein darauf gerichteter

[548] BT-Drs. 18/8556, S. 63.
[549] BT-Drs. 18/8556, S. 70.
[550] BT-Drs. 18/8556, S. 70.
[551] BT-Drs. 18/8556, S. 35.
[552] S. a. BT-Drs. 18/8556, S. 69 f.
[553] Diese Anforderung ist bereits in § 7 Abs. 3 ProstSchG geregelt und in der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 18/8556, S. 71) beschrieben.
[554] Brettel (2025), 83 ff.
[555] Vgl. BVerfG, Urteil vom 30.06.2009 – 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09, BVerfGE 123, 267 = NJW 2009, 2267 (2289); BVerfG, Urteil vom 21.06.1977 – 1 BvL 14/76, BVerfGE 45, 187 = NJW 1977, 1525 (1526).

‚natürlicher Wille' unbeachtlich."[556] Im Ergebnis muss daher zum Schutz der Selbstbestimmung eine Möglichkeit bestehen, eine Anmeldebescheinigung bei Personen zu versagen, denen die Bestimmungsfähigkeit fehlt.

V. 5.2: Besondere Anforderungen bei Heranwachsenden

„Heranwachsende, die in der Prostitution tätig sind oder tätig werden wollen, sind mit Blick auf spezifische Schutzbedürfnisse[557] vor Erteilung einer Anmeldebescheinigung besonders umfassend aufzuklären. Insbesondere müssen sie in die Lage versetzt werden, Prostitution als gefahrgeneigte Tätigkeit einzuordnen, die damit verbundenen Risiken richtig einzuschätzen[558] und den Gefahren einer Ausbeutung bzw. Ausnutzung von Naivität, von Täuschungen oder einer Fremdbestimmung[559] zu begegnen. Dazu bedarf es eines qualifizierten Aufklärungsgesprächs mit einer besonders eindringlichen Risikoaufklärung, das auf dem zuvor dargestellten ‚erweiterten' Informationsgespräch aufbaut. Auch ist das qualifizierte Aufklärungsgespräch dafür zu nutzen, eventuell vorliegende Anhaltspunkte für einen unabgeschlossenen Reifeprozess zu erfassen. Dazu sind Screeningfragen zur allgemeinen Lebensgestaltung, aber auch zur psychosexuellen Reife und zu materiellen Orientierung zu stellen."[560]

Überdies wird durch § 7 Abs. 1 Nr. 5 ProstSchG erstmals offenbar, dass bei der Gestaltung des ProstSchG auch das Nebenziel Erleichterung der Besteuerung von Prostituierten (Nz. 2, Teil 3, Kapitel 1) eine Rolle gespielt hat. Endlich fällt auf, dass § 7 ProstSchG – anders als § 10 ProstSchG – keine Maßgabe enthält, das Informations- und Beratungsgespräch individuell am Bedarf der zu beratenden Person auszurichten, obschon ersichtlich nicht jede anmeldewillige Person denselben Beratungsbedarf (etwa zur Rechtslage oder gar zu Beratungsangeboten für Schwangere) hat.

Hinsichtlich der Hinzuziehung dritter Personen hat der Gesetzgeber bei dem Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG weitergehende Regelungen getroffen als bei der gesundheitlichen Beratung. Bei dem Gespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG darf mit Zustimmung der Behörde und der anmeldepflichtigen Person eine „nach Landesrecht anerkannte Fachberatungsstelle" für Prostituierte oder eine mit Aufgaben der gesundheitlichen Beratung betraute Stelle hinzugezogen werden. Was genau man sich unter einer „nach Landesrecht anerkannten Fachberatungsstelle" vorzustellen hat, ist aber unklar; die Gesetzesmaterialien äußern sich hierzu nicht und auch den gängigen Kommentaren zum ProstSchG ist hierzu nichts zu entnehmen.[561] Dass es ein von Landesgesetzgebern gebilligtes Anerkennungsverfahren für „Fachberatungsstellen" mit vordefinierten Gütekriterien gäbe, ist den Verfasser*innen dieses Berichts im Rahmen der Untersuchung nicht bekannt geworden.

Des Weiteren gestattet § 8 Abs. 2 S. 2 ProstSchG die Hinzuziehung (nicht näher definierter) Dritter zum Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG, sofern Behörde und anmeldepflichtige Person zustimmen. Ohne Zustimmung der beratenen Person können Dritte zum Zwecke der Sprachmittlung hinzugezogen werden (§ 8 Abs. 2 S. 3 ProstSchG); anders als bei der gesundheitlichen Beratung kann die Behörde im Fall von Verständigungsproblemen hier mithin für eine Sprachmittlung sorgen. Eine Verpflichtung zum Einsatz einer Sprachmittlung hat der Gesetzgeber aber auch hier nicht vorgegeben.

5. Erteilung bzw. Nichterteilung der Anmeldebescheinigung, § 5 ProstSchG

Im Gegensatz zur Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung existieren für die Ausgestaltung der Anmeldebescheinigung und der Aliasbescheinigung präzise Vorgaben. Sie sind in der Anlage zu § 2 ProstAV niedergelegt und lassen bspw. erkennen, dass die Bescheinigungen mehrere „fälschungserschwerende Sicherheitsmerkmale" aufweist. Außerdem ist auf der Außenseite der Bescheinigung die

[556] Brettel (2025), 76.
[557] Dazu ausführlich Brettel (2025), 85 f.
[558] Vgl. BT-Drs. 18/8556, S. 35.
[559] BT-Drs. 18/8556, S. 35.
[560] Brettel (2025), 85 f.
[561] Erläuterungen hierzu finden sich weder bei Büttner (2017), § 8, noch bei Demir, in von Galen (2024), § 8.

Formulierung „Die Inhaberin /der Inhaber dieses Dokumentes hat eine Tätigkeit nach § 3 ProstSchG angemeldet“ angebracht.

Auf die Erteilung der Anmeldebescheinigung haben Personen, die sowohl am gesundheitlichen Beratungsgespräch als auch am Informations- und Beratungsgespräch teilgenommen haben, grundsätzlich einen Anspruch. Nur unter bestimmten, in § 5 Abs. 2 ProstSchG fast abschließend (zu einer Ausnahme s. sogleich) genannten Voraussetzungen muss die Anmeldebescheinigung versagt werden. Das ist der Fall,

> „1. wenn die zur Anmeldung erforderlichen Angaben und Nachweise nach § 4 ProstSchG nicht vorliegen,
>
> 2. die Person unter 18 Jahre alt ist,
>
> 3. die Person als werdende Mutter bei der Anmeldung in den letzten sechs Wochen vor der Entbindung steht,
>
> 4. die Person unter 21 Jahre alt ist und tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie durch Dritte zur Aufnahme der Prostitution gebracht wird oder gebracht werden soll, oder
>
> 5. tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Person von Dritten durch Ausnutzung einer Zwangslage, ihrer Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, oder ihrer persönlichen und wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Prostitution veranlasst wird oder werden soll oder diese Person von Dritten ausgebeutet werden soll.“

Der Versagungsgrund nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG betrifft u. a. den Fall, dass eine nicht freizügigkeitsberechtigte Person keine Berechtigung zur Ausübung einer Beschäftigung oder einer selbstständigen Erwerbstätigkeit in Deutschland hat.

Nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG darf die Behörde Personen unter 18 Jahren (Minderjährigen) keine Anmeldebescheinigung ausstellen. Das steht grundsätzlich in Einklang mit der Wertung des § 182 Abs. 2 StGB, nach der es zumindest über 18-jährigen Personen verboten ist, gegen Entgelt sexuelle Handlungen an Personen, die unter 18 Jahre alt sind, vorzunehmen bzw. von ihr an sich vorzunehmen zu lassen. Eine Möglichkeit, die Anmeldebescheinigung auch bei fehlender Reife von heranwachsenden Personen zu versagen, hat der Gesetzgeber hingegen nicht vorgesehen. Bei den Personen im Alter von 18 bis 20 Jahren besteht lediglich die spezielle Möglichkeit der Versagung nach § 5 Abs. 2 Nr. 4 ProstSchG. Das wird – wie vorstehende Vertiefung 5 gezeigt hat – den Anforderungen, die die Rechtsordnung sonst bei Heranwachsenden häufig stellt, nicht gerecht.

§ 5 Abs. 2 Nr. 3 ProstSchG enthält eine problematische, weil verfassungsrechtlich fragwürdige Regelung. Der Grund für diese Regelung besteht laut den Gesetzesmaterialien in der „bei der Tätigkeit als Prostituierte typischerweise bestehende[n], unverantwortbaren Gefährdung des Wohls des ungeborenen Lebens“[562] in der letzten Phase der Schwangerschaft; hier geht es mithin um das oben beschriebene Nebenziel 1 – Schutz des ungeborenen Lebens (Teil 3, Kapitel 1). Ob die Einschätzung, Prostitution in der Spätphase der Schwangerschaft berge typischerweise unverantwortbare Gefahren für das ungeborene Leben, zutrifft, mag hier dahinstehen – wenn auch wissenschaftlich fundierte Belege in den Gesetzesmaterialien nicht angeführt werden.[563] Jedenfalls erscheint die Regelung unter Gleichheitsgesichtspunkten schwer zu rechtfertigen, weil das mit einer Verweigerung der Anmeldebescheinigung verbundene Verbot der Prostitutionstätigkeit nur diejenigen hochschwangeren Prostituierten trifft, die zufällig in dieser Phase zur Anmeldung gehen müssen. Alle anderen bereits angemeldeten und ebenfalls hochschwangeren Prostituierten dürfen weiterarbeiten, weil der Gesetzgeber kein allgemeines Verbot der Prostitutionstätigkeit für hochschwangere Prostituierte normiert hat und die Anmeldebescheinigung bei diesen Personen ihre Gültigkeit behält. Einen sachlichen Grund für diese Unterscheidung können die Autor*innen dieser Studie nicht erkennen.

[562] BT-Drs. 18/8556, 67.
[563] BT-Drs. 18/8556, 67.

Darüber hinaus ist die Anmeldebescheinigung zu versagen, wenn anmeldepflichtige Personen unter 21 Jahre alt sind und tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie durch Dritte zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution veranlasst werden oder werden sollen, mithin ein Fall der Zwangsprostitution des § 232a Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 StGB gegeben ist.[564] Gleiches gilt nach § 5 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG für sonstige Opfer von Menschenhandel, Zwangsprostitution, Zuhälterei und Ausbeutung von Prostituierten.[565] Die dafür in § 5 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG verwendete Formulierung, mit der auf die einschlägigen Tatbestände des StGB Bezug genommen werden soll, ist allerdings nicht geglückt. Sie enthält eine Art Melange verschiedener Merkmale strafrechtlicher Tatbestände, die unvollständig und auch nur schwer zu durchdringen ist. Gleiches gilt, wie nachstehende Vertiefung 6 zeigt, für weitere Bezugnahmen von Normen des ProstSchG auf das Strafrecht. Trotz dieser Ungenauigkeiten dient das Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG aber jedenfalls dazu, Betroffene von prostitutionsspezifischer Kriminalität zu identifizieren. Ihnen soll zunächst die Anmeldebescheinigung versagt werden. Im Anschluss hat die Behörde gemäß § 9 Abs. 2 ProstSchG unverzüglich die zum Schutz der Person erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um eine (weitere) Opferwerdung zu verhindern. Explizit bezieht sich § 9 Abs. 2 ProstSchG dabei nur auf Personen i. S. d. § 5 Abs. 1 Nr. 4 und 5 ProstSchG. Für minderjährige Prostituierte, denen die Anmeldebescheinigung versagt worden ist, bildet § 9 Abs. 2 ProstSchG grundsätzlich keine Grundlage zur Ergreifung von Schutzmaßnahmen. Das ist einerseits konsequent, da der Anwendungsbereich des ProstSchG nach dessen § 1 auf Personen über 18 Jahre beschränkt ist. Andererseits stellt man sich aber die Frage, ob nicht bei einer minderjährigen Prostituierten auch sofortige Schutzmaßnahmen durch die ProstSchG-Behörde erforderlich sein könnten.

Vertiefung 6: Bezugnahmen des ProstSchG auf das Strafrecht

Nach § 5 Abs. 2 ProstSchG darf die Anmeldebescheinigung nicht erteilt werden, „wenn die Person unter 18 Jahren als ist“ (Nr. 2). Dahinter verbirgt sich § 182 Abs. 2 StGB,[566] der ein umfassendes Verbot der Strafbarkeit der Nachfrage nach minderjährigen Prostituierten statuiert.[567] Nr. 4 spielt auf die U-21-Altersgrenze für Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution an (s. §§ 232 Abs. 1, 232a Abs. 1 StGB).[568] Nr. 5 bezieht sich zunächst auf ältere Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution, bei denen die Ausnutzung einer Zwangslage und der auslandsspezifischen Hilflosigkeit notwendig ist.[569] Die Bezugnahme ist jedoch unvollständig, denn die Formulierung erfasst zunächst nur § 232a Abs. 1 StGB. Die schwere Zwangsprostitution nach § 232a Abs. 3 StGB ist demgegenüber keine – bloße – Qualifikation, sondern ein eigenständiger Tatbestand, weil es nach dem Wortlaut nicht darauf ankommt, ob sich das Tatopfer in einer Zwangslage oder in auslandsspezifischer Hilflosigkeit befindet.[570] Die in § 232a Abs. 3 StGB genannten Tathandlungen müssten daher an sich auch in § 5 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG aufgeführt werden.

Im Übrigen ist § 5 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG nicht leicht zu entschlüsseln: Einen Straftatbestand, der das Veranlassen einer Person zur Prostitution unter Ausnutzung ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeit unter Strafe stellt, kennt das StGB in dieser Form nicht. § 180a Abs. 1 StGB erfasst das Halten in persönlicher oder wirtschaftlicher Abhängigkeit; § 181a Abs. 2 StGB betrifft die Beeinträchtigung der

[564] S. auch BT-Drs. 18/8556, 67. Darin wird ausgeführt, dass § 5 Abs. 2 Nr. 4 ProstSchG an § 232 Abs. 1 S. 2 StGB anknüpfe; das ist die bei Gesetzesentstehung noch geltende Vorgängerregelung des heutigen § 232a Abs. 1 Nr. 1 Var. 4 StGB.

[565] BT-Drs. 18/8556, 67.

[566] Demir, in von Galen (2024), § 5 Rn. 18.

[567] Renzikowski, in Münchener Kommentar zum StGB (2021), § 182 Rn. 7 – allerdings nur für volljährige Täter*innen, was auch im Verhältnis zu § 180 Abs. 2 StGB ungereimt ist.

[568] S. dazu Demir, in von Galen (2024), § 5 Rn. 22 ff.

[569] Demir, in von Galen (2024), § 5 Rn. 29 f.

[570] Petzsche, in Matt/Renzikowski (2020), § 232a Rn. 15; Eisele, in Schönke/Schröder (2019), § 232a Rn. 24; s. auch BGH, NStZ 2014, 453 (455) zu § 232 Abs. 4 StGB a. F.; unzutreffend Fischer/Anstötz, in Fischer (2025), § 232a Rn. 25, 26.

persönlichen und wirtschaftlichen Abhängigkeit durch gewerbsmäßige Vermittlung. Der in Nr. 5 schließlich noch genannten Ausbeutung kommt im Rahmen von § 232a StGB keine Bedeutung zu, denn im Gegensatz zu den sonstigen sexuellen Handlungen nach Abs. 1 Nr. 2 verzichtet das Gesetz bei der Prostitution (Nr. 1) auf eine gesonderte ökonomische Ausbeutung.[571] Bezug genommen wird wohl auf die sog. „ausbeuterische Zuhälterei" nach § 181a Abs. 1 Nr. 1 StGB, aber daneben ist auch die sog. „dirigistische Zuhälterei" strafbar. Oder ist die ausbeuterische Zuhälterei nach § 180a StGB gemeint, die wiederum ganz andere Voraussetzungen hat, aber jedenfalls keine Ausbeutung im üblichen Sinn verlangt?[572] Nun kann man sicher darüber streiten, ob und inwieweit sich die Tatbestände der §§ 232a, 180a, 181a StGB überschneiden. Von einer systematischen Abstimmung der Strafvorschriften zur Prostitution[573] kann jedenfalls keine Rede sein. Die im Strafrecht bestehende Unklarheit wird durch eine unklare Bezugnahme im ProstSchG jedenfalls nicht behoben. Klarer und vorzugswürdig erscheint eine ausdrückliche Zitierung der einschlägigen Straftatbestände des StGB: §§ 180a, 181a, 232 und 232a StGB.

Nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 und 2 ProstSchG soll die zuständige Behörde die zum Schutz einer Person erforderlichen Maßnahmen bei Anhaltspunkten, dass sie Opfer der eben genannten Straftaten ist oder werden soll, veranlassen. Der Wortlaut entspricht weitgehend dem Wortlaut von § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG, jedoch findet sich in § 9 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG die veraltete Formulierung „dazu gebracht werden", während in Nr. 2 – richtig – von Veranlassen gesprochen wird; wie seit der letzten Änderung im Jahr 2017 auch in § 232a Abs. 1 StGB. Auch wenn mit der neuen Formulierung nach h. L. keine sachliche Änderung verbunden ist,[574] sind derartige sprachliche Unterschiede misslich.

In der Vorschrift über das Betriebskonzept soll gemäß § 16 Abs. 2 Nr. 2b ProstSchG dagegen nur dargelegt werden, ob Maßnahmen vorgesehen sind, dass keine „Personen unter 21 Jahre oder als Opfer einer Straftat des Menschenhandels durch Dritte zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution gebracht werden".[575] Externe Dritte können jedoch auch Straftaten nach § 181a StGB begehen.

Die Gründe für die Rücknahme und den Widerruf der Erlaubnis nach § 23 Abs. 3 ProstSchG sind dagegen wieder weitgehend wortgleich wie § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG formuliert, nur, dass wiederum zwischen „dazu bringen" (Nr. 1) und „veranlassen" (Nr. 2) unterschieden wird. Gleiches trifft auf die Beschäftigungsverbote nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 und 3 ProstSchG zu.

Fazit: Man kann zwar – zumindest unter Hinzunahme der Gesetzesbegründung – verstehen, was gemeint ist. Immer geht es um den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten. In den Bezugnahmen auf das Strafrecht fehlt es jedoch an einer einheitlichen Wortwahl, ohne dass sachliche Gründe für den unterschiedlichen Sprachgebrauch zu erkennen sind. Rechtsklarheit ist das nicht.

Darüber hinaus existiert außerhalb des ProstSchG noch eine Vorschrift, die die Behörde unter bestimmten Voraussetzungen zur Nichterteilung der Anmeldebescheinigung verpflichtet:

In einem im Jahr 2015 vorgelegten Referentenentwurf des BMFSFJ[576] (RefE) war ein weiterer Versagungsgrund vorgesehen. Hiernach war die Anmeldebescheinigung auch zu versagen, wenn „Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Prostituierte oder ein Prostituierter nicht über die zum eigenen Schutz erforderliche Einsicht verfügt" (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 RefE). Dahinter stand eine Überlegung, die sich

[571] S. BT-Drs. 18/9095, S. 33; Bürger (2017), 143 (151); Fischer/Anstötz, in Fischer (2025), § 232a Rn. 6; Petzsche, in Matt/Renzikowski (2020), § 232a Rn. 12.

[572] So ist möglicherweise BT-Drs. 18/8556, S. 67 zu verstehen: „Die Tatbestandsmerkmale der Nummer 5 greifen Merkmale der Straftatbestände des Menschenhandels, der Zuhälterei und der Ausbeutung von Prostituierten auf."

[573] Gefordert in BMJV (2017), 346 f.; s. auch Eisele (2017), 330 ff.

[574] S. auch BGH, NStZ-RR 2020, 346; Bürger (2017), 146; Eisele in Schönke/Schröder (2019), § 232a Rn. 17; anders Petzsche, in Matt/Renzikowski (2020), § 232a Rn. 9: Veranlassen sei weiter zu verstehen – aber wie?

[575] Die Formulierung „gebracht werden" ist, wie auch in § 9 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG, überholt.

[576] Referentenentwurf des BMFSFJ (RefE) – Entwurf eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Stand 29.07.20215); der Entwurf ist abrufbar unter https://www.bmfsfj.de/resource/blob/119060/d1c54ba07845c6af4bb2f19791fcc71b/prostituiertenschutzgesetz-data.pdf (abgerufen am 12.03.2025).

gleichsam zwingend ergibt, wenn man davon ausgeht, dass das Anmeldeverfahren auch den Zweck haben soll, die Voraussetzungen für eine informierte Einwilligung in die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit zu schaffen. Denn Grundvoraussetzung für die Erteilung einer informierten Einwilligung ist die Einwilligungsfähigkeit (Bestimmbarkeit): Die betroffene Person muss – in den Worten des RefE – „nach ihrer persönlichen und sozialen Entwicklung" in der Lage sein, „die Reichweite und vor allem auch die Risiken der Prostitutionsausübung zu erkennen und nach dieser Einsicht zu handeln".[577]

Die ursprünglich vorgesehene Regelung zur Versagung bei fehlender Einsichtsfähigkeit sollte einen eng gefassten Anwendungsbereich haben. Nur ausnahmsweise sollte die Nichterteilung der Anmeldebescheinigung unter diesem Gesichtspunkt in Betracht kommen.[578] Ein solcher Ausnahmefall sollte nach der Begründung des RefE vorliegen, „wenn für die Behörde [auf Basis einer Gesamtbetrachtung aller tatsächlichen Umstände] ganz offenkundig und zweifelsfrei ‚auf den ersten Blick' erkennbar ist, dass eine Person nicht die Fähigkeit besitzt, die Reichweite ihres Handelns zu erkennen und einzuschätzen". Beispielhaft wurden im RefE „das Vorliegen

- einer stark ausgeprägten Intelligenzminderung, die mit der Folge emotionaler und sozialer Unreife einhergeht, anhand derer die betroffene Person z. B. zu einer außerordentlich[en] psychischen Abhängigkeit oder erschwerten Anpassung an die Anforderungen des alltäglichen Lebens neigt,

- einer schweren geistigen Behinderung, aufgrund derer den alltäglichen Anforderungen nicht eigenständig nachgekommen werden kann."

Dies gelte „insbesondere, wenn für die betreffende Person aufgrund dieser Umstände bereits eine rechtliche Betreuung eingerichtet wurde bzw. wenn die betreffende Person geschäftsunfähig ist". Eine weitere Fallgruppe bildeten „Personen, bei denen angenommen werden muss, dass sie nicht einmal über die zur Ausübung der Prostitution elementarsten Grundkenntnisse verfügen".

Dieser vorgesehene Nichterteilungsgrund wurde im Gesetzgebungsverfahren kritisiert: Es handele sich um eine „sachlich nicht gerechtfertigte und unangemessene Berufszugangsbeschränkung".[579] Der Gesetzgeber hat auf die *explizite* Normierung des in Rede stehenden Nichterteilungsgrundes im ProstSchG schließlich verzichtet. Zugleich hat er jedoch in einem Entschließungsantrag „den gesetzgeberischen Willen […] zum Schutz von Nichthandlungsfähigen" bekräftigt.[580] Diese Bekräftigung wurde verbunden mit dem Hinweis auf die allgemein – sprich: in allen Verwaltungsverfahren (also bei jedem Antrag, den irgendeine Person bei irgendeiner Behörde stellt)[581] – geltende Regelung des § 12 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG): So heißt es in dem Entschließungsantrag: „Voraussetzung für die Erteilung einer Anmeldebescheinigung durch die Behörde ist die gemäß § 12 VwVfG erforderliche Handlungsfähigkeit."

Im Ergebnis hat der Verzicht auf die explizite Normierung besagten Versagungsgrundes im ProstSchG daher kaum Auswirkungen: Denn fehlende Handlungsfähigkeit ist nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG u. a. anzunehmen, wenn eine natürliche Person nach bürgerlichem Recht nicht geschäftsfähig ist. Nicht geschäftsfähig sind nach § 104 Nr. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) Personen, die „sich in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustand krankhafter Störung der Geistestätigkeit befinden, sofern nicht der Zustand seiner Natur nach einer vorübergehender ist". Da unter den Begriff der „krankhaften Störung der Geistestätigkeit" etwa die im RefE genannten Beispielsfälle „stark ausgeprägte

[577] RefE, 63.
[578] RefE, 63.
[579] Loheide (2016), 100.
[580] BT-Drs. 18/9036 (neu), 7; s. dazu auch Büttner (2017), 134 ff.
[581] Hoffmann, in Pautsch/Hoffmann (2021), § 12 Rn. 3. Es geht also nicht um eine Sonderregelung für Prostituierte.

Intelligenzminderung“ (ab einem bestimmten Grad)[582] und „schwere geistige Behinderung“[583] zu subsumieren sind, darf in diesen Fällen – wie im RefE vorgesehen – keine Anmeldebescheinigung erteilt werden, sofern aufgrund der Störung ein die freie Willensbestätigung ausschließender Zustand vorliegt.

Das bedeutet jedoch *keineswegs*, dass alle anmeldewilligen Personen bei der Behörde auf eine Störung der Geistestätigkeit hin zu überprüfen wären. Denn grundsätzlich ist nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen bei volljährigen Menschen davon auszugehen, dass diese auch geschäftsfähig sind.[584] Lediglich dann, wenn sich im Rahmen behördlicher Maßnahmen der Eindruck einer Handlungsunfähigkeit geradezu aufdrängt oder konkrete Kenntnisse vorliegen, ist über eine Versagung der Anmeldebescheinigung nachzudenken.[585]

6. Ausgestaltung und Geltungsbereich der Anmeldebescheinigung und der ggf. zusätzlich zu erteilenden Aliasbescheinigung

Liegt kein Nichterteilungsgrund vor, wird den Prostituierten von der zuständigen Behörde innerhalb von maximal fünf Werktagen eine Anmeldebescheinigung ausgestellt (§ 5 Abs. 1 ProstSchG).

Sie enthält gemäß § 6 Abs. 1 ProstSchG

> „1. den Vor- und Nachnamen der Person,
>
> 2. das Geburtsdatum und den Geburtsort der Person,
>
> 3. die Staatsangehörigkeit der Person,
>
> 4. die bei der Anmeldung angegebenen Länder oder Kommunen,
>
> 5. die Gültigkeitsdauer und
>
> 6. die ausstellende Behörde.“

Die Anmeldebescheinigung ist grundsätzlich örtlich unbeschränkt gültig (§ 5 Abs. 3 S. 1 ProstSchG). Anderes gilt jedoch dann, wenn Länder eine abweichende Regelung zur räumlichen Geltung der Anmeldebescheinigung getroffen haben. Macht ein Land von dieser Möglichkeit Gebrauch, ist die Tätigkeit als Prostituierte*r auch bei der dort zuständigen Behörde anzumelden. Entsprechende landesrechtliche Sonderregelungen bestehen bislang allerdings nicht.[586]

Zusätzlich können sich Prostituierte eine pseudonymisierte Anmeldebescheinigung, die sog. Aliasbescheinigung, ausstellen lassen (§ 5 Abs. 6 ProstSchG). Sie unterscheidet sich von der Anmeldebescheinigung dadurch, dass darin keine Vor- und Nachnamen der Person und kein Geburtsort der Person eingetragen werden. Stattdessen wird darin ein von der Person gewählter Alias (§ 6 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 ProstSchG) aufgenommen. Dabei wird in den Gesetzesmaterialien ausdrücklich festgehalten, dass die Aliasbescheinigung nur auf ausdrücklichen Wunsch der Prostituierten ausgestellt wird, also keine Pflicht zur Beantragung besteht.[587]

Mit der Einführung eines solchen Aliasdokuments hat der Gesetzgeber Neuland betreten.[588] Das Ziel dieser Maßnahme liegt auf der Hand: Angesichts der vom Gesetzgeber erkannten „weit verbreiteten Vorurteile gegenüber Prostituierten und der damit einhergehenden Nachteile in anderen

[582] Klumpp, in Staudinger (2023), § 104 Rn. 20.
[583] Klumpp, in Staudinger (2023), § 104 Rn. 11; Müller, in Erman (2023), § 104 Rn. 3.
[584] Brettel (2025), Abschnitt D; Hoffmann, in Pautsch/Hoffmann (2021), § 12 Rn. 3.
[585] Büttner (2017), Rn. 135; Hoffmann, in Pautsch/Hoffmann (2021), § 12 Rn. 3: Prüfungspflicht nur, wenn „vernünftige Zweifel an der Prozessfähigkeit des Beteiligten“ vorliegen.
[586] Demir, in von Galen (2024), Rn. 41.
[587] BT-Drs. 18/8556, 68.
[588] BT-Drs. 18/8556, 68: „Mit einem solchen Dokument liegen für Deutschland bislang keine Erfahrungen vor, deswegen hat die Einführung Erprobungscharakter […]“.

Lebensbereichen“[589] wollte der Gesetzgeber für Prostituierte eine Möglichkeit schaffen, „ihr Gegenüber ohne Aufgabe der Anonymität über die Tatsache der ordnungsgemäßen Anmeldung als Prostituierte zu informieren“.[590] Um dies abzusichern, wurde in § 5 Abs. 7 ProstSchG bestimmt, dass es genügt, wenn Prostituierte bei der Ausübung der Tätigkeit die Anmeldebescheinigung *oder* die Aliasbescheinigung mitführen. Bei ordnungsbehördlichen Kontrollen können Prostituierte daher auch nur die Aliasbescheinigung vorzeigen, um ihre Anmeldung nachzuweisen.[591] Damit bleibt die Anonymität von Prostituierten gegenüber kontrollierenden Behörden jedoch nicht generell gewahrt. Das hat auch der Gesetzgeber gesehen. So heißt es in den Gesetzesmaterialien, dass die Aliasbescheinigung [bei behördlichen Kontrollen] „nicht den Personalausweis oder den Pass“ ersetze.[592] Soweit Behörden befugt sind, bei Kontrollen im Bereich der Prostitution auch ein mitgeführtes Personalausweisdokument zu kontrollieren, bleibt vom Anonymitätsnutzen einer Aliasbescheinigung daher kaum etwas übrig. Wie es sich mit dem Recht von Behörden verhält, bei Kontrollen im Bereich der Prostitution mitgeführte Ausweisdokumente einzusehen, wird im Abschnitt zum Überwachungsverfahren dargestellt (s. Teil 5, Kapitel 1, C.).

Anders verhält es sich – jedenfalls nach den Regelungen des ProstSchG – mit der Wahrung der Anonymität gegenüber Prostitutionsgewerbetreibenden. Zunächst ergibt sich aus § 27 Abs. 2 ProstSchG, dass die Aliasbescheinigung gegenüber Prostitutionsgewerbetreibenden zur Legitimierung verwendet werden kann.[593] Dementsprechend können Prostituierte nach § 26 Abs. 3 S. 2 ProstSchG von Prostitutionsgewerbetreibenden verlangen, dass zwischen ihnen in Textform geschlossene Vereinbarungen unter Verwendung des in einer gültigen Aliasbescheinigung verwendeten Alias geschlossen werden können. Zudem müssen Prostitutionsgewerbetreibende Zahlungen der Prostituierten an sie oder umgekehrt bei Vorlage einer gültigen Aliasbescheinigung unter Verwendung des Alias dokumentieren (§ 28 Abs. 2 S. 3 ProstSchG). In Prostitutionsgewerben – so scheint es nach Betrachtung dieser gesetzlichen Regelungen – reicht die Aliasbescheinigung zur Legitimation aus, Prostituierte müssen mithin ihre Identität nicht offenlegen.

Die Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung können sich anmeldepflichtige Personen ebenfalls in Form einer Aliasbescheinigung ausstellen lassen. Das ist im Fall der erstmaligen Teilnahme an einer gesundheitlichen Beratung indes mit viel Aufwand verbunden. So bestimmt § 10 Abs. 4 S. 3 ProstSchG, dass die „Bescheinigung [über die gesundheitliche Beratung] auf Wunsch der beratenen Person auch auf den in einer gültigen Aliasbescheinigung nach § 6 Absatz 2 [ProstSchG] verwendeten Alias ausgestellt werden“ kann. Konkret bedeutet das Folgendes:

Eine anmeldepflichtige Person muss zunächst die gesundheitliche Beratung absolvieren und sich dort eine „normale“ Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung ausstellen lassen. Hiernach muss sie an dem Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG teilnehmen. Ist auch das geschehen, kann sich die anmeldepflichtige Person eine Anmeldebescheinigung und, auf Wunsch, zusätzlich eine Alias(anmelde)bescheinigung ausstellen lassen. Erst dann besteht – da die Aliasbescheinigung über die gesundheitliche Beratung den Besitz einer gültigen Aliasbescheinigung über die Anmeldung voraussetzt – die Möglichkeit, sich auch eine Aliasbescheinigung über die gesundheitliche Beratung ausstellen lassen. Da für das Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG und die gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG – je nach Bundesland – unterschiedliche Behörden zuständig sind, muss die anmeldepflichtige Person demnach viel „hin- und herlaufen“, bis sie im Besitz aller gewünschten Bescheinigungen ist. Ob dies mit der Intention des Gesetzgebers vereinbar ist (Teil 3, Kapitel 1), ein möglichst niedrigschwelliges Anmeldeverfahren zu schaffen, kann man bezweifeln.

[589] BT-Drs. 18/8556, 63.
[590] BT-Drs. 18/8556, 68.
[591] BT-Drs, 18/8556, 68.
[592] BT-Drs. 18/8556, 68.
[593] BT-Drs. 18/8556, 68.

7. Wiederholung der Anmeldung und der gesundheitlichen Beratung

Die Gültigkeit der Anmeldebescheinigung und der Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung ist befristet. Die Dauer der Befristung unterscheidet sich sowohl nach der Art der Bescheinigung als auch nach dem Alter der Inhaber*innen. Hier wird deutlich, dass der Gesetzgeber Heranwachsenden[594] ein besonderes Augenmerk schenkt und sie einer strengeren Regulierung unterwirft als Erwachsene: So gilt die Anmeldebescheinigung für Heranwachsende für ein Jahr, für Erwachsene zwei Jahre (§ 5 Abs. 4 ProstSchG). Sofern die Prostitutionstätigkeit nach Ablauf der Gültigkeitsdauer fortgesetzt werden soll, ist die Anmeldebescheinigung zu verlängern (§ 5 Abs. 5 S. 1 ProstSchG). Für die gesundheitliche Beratung wurden kürzere Fristen normiert: Sie ist von den unter 21-Jährigen mindestens alle sechs Monate vorzunehmen, von den Personen ab 21 Jahren alle zwölf Monate (§ 10 Abs. 3 S. 3 und 4 ProstSchG). Soll eine Verlängerung der Anmeldebescheinigung erfolgen, müssen die Nachweise über die zwischenzeitlich durchgeführten gesundheitlichen Beratungen vorgelegt werden (§ 5 Abs. 5 S. 2 ProstSchG). Das Fehlen dieser Nachweise hat jedoch nicht zur Folge, dass eine Anmeldung ausgeschlossen ist. Vielmehr kann sodann – nach vorhergehender gesundheitlicher Beratung – eine Neuanmeldung vorgenommen werden.[595]

Weitere Differenzierungen bei den Turnussen, innerhalb derer Anmeldung und gesundheitliche Beratung vorgenommen werden müssen, hat der Gesetzgeber nicht normiert. Vielmehr gilt für alle Personen ab 21 Jahren die Pflicht zur Wiederholung von Anmeldung (Zwei-Jahres-Rhythmus) und gesundheitlicher Beratung (Ein-Jahres-Rhythmus) gleichermaßen. Ob dies angesichts des vom Gesetzgeber konstatierten unterschiedlichen Erfahrungs- und Kenntnisstandes von Prostituierten gerechtfertigt ist, ist eine Frage, der im Laufe der Evaluation weiter nachgegangen wird.

8. Kosten der Anmeldung

Zu der Frage einer möglichen Kostenpflicht von Anmeldung und gesundheitlicher Beratung äußert sich das ProstSchG (wohl nicht zuletzt aus Kompetenzgründen) nicht, sondern überlässt diese Entscheidung den Ländern. Welche Regelungen die einzelnen Bundesländer insoweit getroffen haben, kann man Tabelle 36 entnehmen. Sie zeigt, dass in acht Bundesländern sowohl Anmeldung als auch gesundheitliche Beratung kostenfrei sind. In den übrigen acht Bundesländern ist teilweise die gesundheitliche Beratung gebührenfrei, nicht aber die Anmeldung. Des Weiteren gibt es einzelne Bundesländer, in denen sowohl die gesundheitliche Beratung als auch die Anmeldung kostenpflichtig sind.

Tabelle 36: Übersicht zu den Gebühren für Anmeldung und gesundheitliche Beratung in den Bundesländern (Stand: 25.02.2025)

Bundesland	Gebühren-Verordnung
BW	keine Gebühren für Leistungen nach Abschnitt 2 ProstSchG, § 3 AGProstSchG
BY	Anmeldung 35 Euro Aliasbescheinigung 35 Euro Verlängerung 35 Euro gesundheitliche Beratung, vgl. Nr. 7 VIII.1 KVz
BE	Anmeldung u. gesundheitliche Beratung gebührenfrei
BB	Anmeldung u. gesundheitliche Beratung gebührenfrei
HB	Anmeldebescheinigung 16 Euro gesundheitliche Beratung gebührenfrei
HH	Anmeldung u. gesundheitliche Beratung gebührenfrei, vgl. § 2 GebOProstSchG
HE	Ausstellung d. Bescheinigung 15 Euro Verlängerung 15 Euro Beratung §§ 7, 8 ProstSchG 32 Euro

[594] S. zum Begriff „Heranwachsende“ oben Teil 3, Kapitel 1.

[595] So treffend unter Hinweis auf verfassungsrechtliche Anforderungen und einfache Umgehungsmöglichkeiten: Demir, in von Galen (2024), § 5 Abs. 16.

	Beratung § 10 ProstSchG 32 Euro Bescheinigung nach § 10 Abs. 4 S. 1 ProstSchG 12 Euro
MV	Anmeldung u. gesundheitliche Beratung gebührenfrei
NI	Anmeldebescheinigung 15 Euro Verlängerung 15 Euro gesundheitliche Beratung erfolgt gebührenfrei, vgl. Tarifnummer 70 (ProstSchG) durch Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Gebührenordnung vom 18.01.2018, Nds. GVBl. Nr. 1/2018, Seite 8
NW	Anmeldung u. gesundheitliche Beratung gebührenfrei, vgl. § 3 DVO ProstSchG NRW
RP	Anmeldung 30 Euro Verlängerung 15 Euro Aliasbescheinigung 10 Euro
SL	Anmeldung 35 Euro gesundheitliche Beratung gebührenfrei
SN	Anmeldung 35 Euro gesundheitliche Beratung gebührenfrei 15 Euro für die Verlängerung, vgl. § 3 Abs. 2 SächsProstSchGAG
ST	Anmeldung, vgl. § 4 ProstSchG-AG LSA iVm Nr. 62a des Kostentarifs der AIIGO LSA (Ausstellung Anmeldebescheinigung 10–50 Euro Verlängerung 10–30 Euro Alias 10–50 Euro Dokumentation v. Alias u. personenbezogenen Daten 20–40 Euro gesundheitliche Beratung gebührenfrei
SH	gesundheitliche Beratung u. Anmeldung gebührenfrei
TH	gesundheitliche Beratung u. Anmeldung gebührenfrei

9. Verarbeitung der Anmeldedaten/Datenschutz, § 34 ProstSchG

Aus dem Umstand, dass nicht wenige Prostituierte Sorge davor haben dürften, dass ihre Tätigkeit in der Prostitution bekannt wird, hat der Gesetzgeber noch einen weiteren Schluss gezogen: Es bestehe „ein erhöhtes Datenschutzbedürfnis, dem durch eine besonders datenschutzsensible Ausgestaltung der Anmeldepflicht Rechnung getragen werden“ müsse. Die Einzelheiten der Verarbeitung von Daten, die im Rahmen der Anmeldung/gesundheitlichen Beratung erhoben werden, hat der Gesetzgeber in der umfangreichen Regelung des § 34 ProstSchG festgeschrieben. Wichtig ist im gegenständlichen Kontext vor allem, dass der Gesetzgeber einer möglichen Sorge von Prostituierten begegnen wollte: Da einmal gespeicherte behördlich Daten grundsätzlich langlebig sind und daher die Gefahr besteht, dass die Anmeldung als Prostituierte selbst nach Ende der Prostitutionstätigkeit noch lange in behördlichen Daten zu finden ist,[596] wollte er ein „Recht auf Vergessenwerden“ begründen.[597] Eine gesetzliche Ausprägung dieses Rechts findet sich in § 34 Abs. 3 S. 2 ProstSchG: Hiernach sind die Anmeldedaten von Prostituierten grundsätzlich[598] spätestens drei Monate nach Ablauf der Gültigkeitsdauer der Anmeldebescheinigung zu löschen. Sofern Prostituierte ihre Anmeldung nicht verlängern, sind ihre Anmeldedaten daher prinzipiell spätestens nach zwei Jahren und drei Monaten (Personen ab 21 Jahren) bzw. einem Jahr und drei Monaten (Personen bis 21 Jahre) zu löschen.

Sehen muss man allerdings, dass die Löschungspflicht sich nur auf die bei Anmeldebehörden gespeicherten Daten bezieht. Wurden die Daten zulässigerweise an Behörden mit anderem Aufgabenkreis übermittelt, bestimmt sich die Löschungsfrist nach den für diese Behörden geregelten Fristen: Das gilt bspw. für die Finanzbehörden. Nach § 34 Abs. 8 ProstSchG müssen die Anmeldebehörden dem jeweils zuständigen Finanzamt „unverzüglich, möglichst auf elektronischem Wege, von dem Inhalt der Anmeldung nach § 3 ProstSchG unter zusätzlicher Mitteilung der Daten nach § 4 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 4

[596] BT-Drs. 18/8556, 63.
[597] BT-Drs. 18/8556, 68.
[598] Ausnahmen bestehen gemäß § 34 Abs. 3 S. 2 ProstSchG, wenn ein Fall des § 9 Abs. 2 ProstSchG vorliegt oder eine Anordnung nach § 11 Abs. 3 ProstSchG ergangen ist.

ProstSchG“ unterrichten. Dort bleiben die Daten sodann u. U. für deutlich längere Zeit gespeichert. An dieser Stelle wird ein weiteres Mal erkennbar, dass bei der Ausgestaltung der Normen des ProstSchG auch Interessen der Finanzverwaltung eine Rolle gespielt haben.[599] Überdies können die Daten unter bestimmten Voraussetzungen, etwa zum Zwecke der Strafverfolgung (§ 34 Abs. 9 ProstSchG), auch an andere Behörden (bspw. Polizei) übermittelt werden. Gehen die Daten dort in die zur Strafverfolgung angelegten Akten ein, bleiben sie darin bis zur Aktenvernichtung gespeichert.

Übermittelt werden müssen die Daten aus der Anmeldung überdies an die an den Tätigkeitsorten der Prostituierten für Aufgaben nach Abschnitt 2 oder Abschnitt 5 des ProstSchG zuständigen Behörden (§ 34 Abs. 6 ProstSchG). Die bei der gesundheitlichen Beratung erhobenen Daten dürfen hingegen nur mit Einwilligung der*des Prostituierten nach Maßgabe der datenschutzrechtlichen Vorschriften des jeweiligen Landes an eine andere Stelle übermittelt werden (§ 34 Abs. 7 S. 2 ProstSchG).

Das in den Gesetzesmaterialien formulierte „Recht auf Vergessenwerden“ gilt daher nicht umfassend, sondern nur partiell. Es bezieht sich lediglich auf die bei ProstSchG-Behörden gespeicherten Daten, nicht auch auf Daten bei Behörden mit anderem Aufgabenkreis, denen die Daten zulässigerweise zu anderen Zwecken übermittelt wurden.

Als weitere Ausprägung des „Rechts auf Vergessenwerden“ wird man überdies die Regelung des § 28 Abs. 7 ProstSchG ansehen können. Hiernach haben Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben Aufzeichnungen über die bei ihnen tätigen Prostituierten vom Tag der Aufzeichnung an zwei Jahre lang aufzubewahren. Nach Ablauf dieser Aufbewahrungsfrist sind personenbezogene Daten grundsätzlich zu löschen (§ 28 Abs. 5 S. 2 ProstSchG). Auch insoweit besteht aber eine Einschränkung. Sie ergibt sich aus § 28 Abs. 5 S. 3 ProstSchG: Nach dieser Norm bleiben Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten nach anderen Vorschriften unberührt.

10. Möglichkeit zur Abmeldung der Prostitutionstätigkeit

Eine explizite Regelung, dass Prostituierte, die eine Anmeldebescheinigung besitzen, diese bei der Behörde wieder zurückgeben und sich damit von der Prostitution aktiv abmelden können, hat der Gesetzgeber nicht getroffen. Damit ist jedenfalls unklar, ob im Falle einer Rückgabe der Anmeldebescheinigung („aktive Abmeldung“, s. Teil 4, Kapitel 2, A.) an die Behörde die in § 34 Abs. 3 S. 2 ProstSchG genannte dreimonatige Löschungsfrist zu laufen beginnt.

II. Empirische Erkenntnisse

Im Folgenden werden Akzeptanz und Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens geprüft.

1. Akzeptanz

Zur Beurteilung der Akzeptanz wird zunächst ein Überblick zur Zahl der seit Einführung des ProstSchG durchgeführten Anmeldeverfahren (inklusive der gesundheitlichen Beratung) gegeben (a). Daneben wird ein Blick auf die Zahl nichterteilter Bescheinigungen über die gesundheitliche Beratung und die Anmeldung geworfen (b). Schließlich wird danach gefragt, welche Gründe dafür maßgeblich sind, dass Prostituierte sich trotz gesetzlicher Pflicht nicht anmelden (c)

a. Zahl der gesundheitlichen Beratungen und der Anmeldungen

Zuerst rückt die Frage in den Blick, ob und inwieweit es dem Gesetzgeber gelungen ist, Prostituierte zur Anmeldung zu bewegen. Die Entwicklung bei der Zahl gültiger Anmeldungen und bei der Zahl ausgestellter Anmeldebescheinigungen (Neuausstellungen und Verlängerungen) wurde bereits im Kapitel zur Bundesstatistik aufgezeigt (Teil 4, Kapitel 2) und soll hier nur kurz rekapituliert werden:

Bei den gültigen Anmeldungen war für die Jahre 2017 bis 2019 zunächst ein deutlicher Anstieg der im gesamten Bundesgebiet angemeldeten Prostituierten bis hin zu 40.369 angemeldeten Prostituierten im Jahr 2019 zu erkennen. Im ersten von der Coronapandemie geprägten Jahr 2020 hat sich die Zahl

[599] Krit. dazu Rixen (2018), 127, 150.

der angemeldeten Personen dann fast halbiert, auch im Jahr 2021 war ein vergleichsweise leichter Rückgang festzustellen. In den beiden nachfolgenden Jahren ist die Zahl der gültig angemeldeten Prostituierten dann wieder gestiegen. Im Jahr 2023 waren 30.636 Prostituierte gültig angemeldet. Dieser Wert ist um 24 % geringer als zum Zeitpunkt des Höchststandes im Jahr 2019.

Hinsichtlich der ausgestellten Anmeldebescheinigungen hat sich laut den Daten der Bundesstatistik für das Jahr 2018 der höchste Wert ergeben. Er ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass sich in besagtem Jahr – nach Aufbau entsprechender Verwaltungsstrukturen – sehr viele Personen, die in Deutschland schon seit längerer Zeit der Prostitution nachgingen, angemeldet haben. Im Jahr 2019 ging die Zahl der ausgestellten Anmeldebescheinigungen zurück und sank im ersten Coronajahr (2020) noch einmal. 2021 setzte wieder ein leichter Anstieg ein, der sich im Jahr 2022 deutlicher fortsetzte. Im Vergleich der Jahre 2022 und 2023 sind dann kaum Veränderungen in den Zahlen zu erkennen.

Diese aus der Bundesstatistik abzulesende Entwicklung spiegelt sich im Kern auch in den Daten, die in der schriftlichen Befragung bei Behördenleitungen[600] erzielt wurden. So wurden die Behördenleitungen mit Zuständigkeit für die gesundheitliche Beratung bzw. die Anmeldung danach gefragt, wie viele Bescheinigungen über die gesundheitliche Beratung bzw. die Anmeldung in den Jahren 2017 bis 2023 von ihrer Behörde ausgestellt wurden. Zu beachten ist bei der Interpretation dieser Daten, dass die Leitungspersonen stets um eine genaue Angabe der einzelnen Daten (scil.: auf Basis behördeninterner Statistiken) gebeten wurden. Soweit sie dies aufgrund des Fehlens einschlägiger Statistiken nicht leisten konnten, konnten sie indes auch einen Schätzwert angeben. Auf diese Weise sollte u. a. ein – laut Vorgesprächen mit Behördenmitarbeitenden – ansonsten drohender erheblicher Datenausfall vermieden werden. In den nachstehenden Tabellen sind die genauen und die geschätzten Werte zusammengefasst worden. Bei der Interpretation ist die mangelnde Präzision der Angaben zu berücksichtigen.

Betrachtet man zunächst die Zahl ausgestellter Bescheinigungen über die *gesundheitliche Beratung* (Tabelle 37), zeigt sich, wie bei der Zahl gültiger Anmeldungen nach der Bundesstatistik, ein deutlicher Anstieg bis zum Jahr 2019 – und sodann ein Rückgang um fast 50 % im Jahr 2020. Bis zum Jahr 2023 steigt die Zahl ausgestellter Bescheinigungen über die gesundheitliche Beratung dann wieder an. Der Wert im Jahr 2023 (12.859) liegt aber noch 16 % unter dem Höchstwert von 2019 (15.363).

Tabelle 37: Anzahl ausgestellter Bescheinigungen über die gesundheitliche Beratung in den Jahren 2017 bis 2023, Summe der auf internen Statistiken und geschätzten Werten beruhenden Angaben, KFN-Befragung Behördenleitung

Anzahl ausgestellter Bescheinigungen	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Gesundheitliche Beratungen (§ 10 ProstSchG)	4.379	11.960	15.363	8.388	9.168	12.129	12.859

Die bei den Behördenleitungen ermittelten Daten zur Zahl ausgestellter *Anmeldebescheinigungen* (Tabelle 38) stimmen genau mit der Entwicklung, die die Bundesstatistik zu ausgestellten Anmeldebescheinigungen wiedergibt, überein. Der Höchstwert ausgestellter Anmeldebescheinigungen ergibt sich für das Jahr 2018. Schon 2019 sinkt die Zahl ausgestellter Anmeldebescheinigungen deutlich und nimmt im ersten Coronajahr (2020) noch einmal ab. Bereits im Jahr 2021 setzt dann wieder ein Anstieg ein, der sich im darauffolgenden Jahr deutlicher fortsetzt, im Vergleich der Jahre 2022 und 2023 sind dann kaum Veränderungen zu erkennen.

Tabelle 38: Anzahl ausgestellter Bescheinigungen über die Anmeldung in den Jahren 2017 bis 2023, Summe der auf internen Statistiken und geschätzten Werten beruhenden Angaben, KFN-Befragung Behördenleitung

Anzahl ausgestellter Anmeldebescheinigungen	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Anmeldebescheinigungen (Gesamt)	3.885	11.791	7.879	5.763	6.690	8.185	8.017

[600] S. zum hier verwendeten Begriff „Behördenleitungen“ die Ausführungen in Teil 3, Kapitel 2.

Die Ursache für den starken Einbruch der Zahl gültig angemeldeter Personen in den Jahren 2020 und 2021 dürfte maßgeblich in der Coronapandemie zu finden sein, während der die Prostitution zeitweise in Gänze verboten oder nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen gestattet war.[601] Zwar belegen einschlägige Forschungsarbeiten, dass die Prostitution in Deutschland während der Pandemie weiterhin – wenn auch wohl in geringerem Umfang – ausgeübt wurde (Vertiefung 7), angesichts behördlicher Verbote oder Auflagen geschah dies aber in weniger sichtbaren Bereichen, sprich eher in Hotels und Privatwohnungen als in Prostitutionsgewerben, wo angesichts behördlicher Überwachungsmaßnahmen ein höherer Druck bestehen könnte, sich anzumelden.[602] Dies kommt auch in dem Ausschnitt aus einem Interview mit einem Sachbearbeitenden zum Ausdruck:

„[…] Zu Corona: Ich meine: Die [scil.: die Prostituierten] mussten trotzdem weiterarbeiten, die brauchen trotzdem ihr Geld und die Freier hatten trotzdem irgendwie Druck auf der Leitung und dann ist das ja alles in die Illegalität abgerutscht und in Ferienwohnungen, AirBnB."

Interviewausschnitt 1: 6. Interview Behörde, 224

Warum die Zahl gültig angemeldeter Prostituierter trotz des Endes der Pandemie bislang noch nicht wieder auf das Niveau im Jahr 2019 gestiegen ist, ist eine offene Frage. Die interviewten Behördenmitarbeitenden führten als Gründe an, dass Prostitution seit der Coronapandemie generell vermehrt in weniger sichtbaren, für die Behörden schwerer zugänglichen Bereichen erfolge (Vertiefung 7).[603] Diese Entwicklung werde begünstigt durch vermehrte Möglichkeiten, Treffen mit Kund*innen auf digitalem Wege anzubahnen. Andere Erklärungen, etwa ein allgemeiner Rückgang in der Zahl der Personen, die in Deutschland der Prostitution nachgehen, wurden indes nicht ausgeschlossen.

„Insgesamt ist es so, dass es [scil.: die Prostitution] weniger geworden ist. Womit das zusammenhängt, können wir nicht sagen. Es kommen einfach weniger Frauen wegen Corona, wegen Krieg in der Ukraine oder weil sie in die Illegalität gegangen sind oder weil sie insgesamt weniger anreisen. Aber das fällt uns halt schon auf. Also, dass es insgesamt weniger geworden ist. Wobei, wenn man jetzt mal auf den Seiten [scil: von Prostitutionsplattformen] guckt, es da jetzt nicht unbedingt weniger ist."

Interviewausschnitt 2: 7. Interview Behörde, 110

„Aber es ist eindeutig durch Corona und das entwickelt sich auch nicht mehr zurück, dass sich ganz viel verschoben hat in die Illegalität. Und die Frauen weniger Miete zahlen [scil: in Wohnungen als in Prostitutionsstätten]. Die müssen sich [scil.: wenn sie in einer Wohnung sind] nicht anmelden, die können da sitzen, die sind nach ner Woche wieder weg. Es passiert doch nichts, die machen ihre Anzeige rein, dann sind sie wieder weg."

Interviewausschnitt 3: 6. Interview Behörde, 240

Es gibt aber auch Effekte, und das ist, glaube ich, das würde ich schon sagen, dass Corona und auch das ProstSchG eine gewisse Form von Katalysatoren waren, also was beschleunigt haben: Nämlich das Abwandern in sozusagen Anbahnungsorte, die teilweise im Internet stattfinden und dadurch für uns schwieriger zu identifizieren ist: An welchen Orten findet dann tatsächlich die Ausführung statt?"

Interviewausschnitt 4: Fokusgruppe Behörden, 6

[601] Küster/Bartsch (2023), 284 ff.
[602] Küster (2024),188 ff.
[603] Auch nach dem vom BKA (2024) herausgegebenen Bundeslagebild zu Menschenhandel und Ausbeutung ist ein Trend hin zur Wohnungsprostitution zu erkennen (11), allerdings befasst sich das Lagebild nicht allgemein mit der Prostitution, sondern mit Fällen der Ausbeutung von Prostituierten.

Vertiefung 7: Prostitution während der Coronapandemie

Forschungsprojekte zeigten weitreichende Auswirkungen der Coronapandemie auf das Feld der Prostitution.[604]

In einer Befragung von Küster und Bartsch aus dem Jahr 2022 wurden Fachberatungsstellen zur Situation ihrer Klient*innen während der Coronapandemie befragt. Insgesamt 27 Mitarbeitende von Fachberatungsstellen nahmen an der quantitativen Befragung teil, zusätzlich wurden vier qualitative Interviews mit Fachberater*innen geführt.[605] Hier zeigte sich, dass der überwiegende Anteil der Befragten Klient*innen hatte, die trotz der Coronapandemie und der damit einhergehenden gesetzlichen Kontaktbeschränkungen weiter in der Prostitution arbeiteten. Der Anteil der Klient*innen, die trotz Tätigkeitsverbot weiter sexuelle Dienstleistungen anbot, schwankte dabei zwischen 0 und 100 %.[606] Gründe für die weitere Betätigung in der Prostitution waren zumeist finanzieller Natur.[607]

Ähnliche Ergebnisse erzielten auch Thurnhofer (2022) und Eckert (2023) in ihren qualitativen Studien.[608] Während Thurnhofer ebenfalls Mitarbeitende von Fachberatungsstellen zur Situation ihrer Klient*innen befragte (insgesamt sechs Personen),[609] interviewte Eckert neben eine*r Fachberater*in auch zwei Prostituierte.[610]

In allen drei Untersuchungen wurde ein Rückgang der Prostitutionskund*innen festgestellt. Als Folgen konnten eine verstärkte Konkurrenz zwischen Prostituierten und damit auch eine Schwächung der Verhandlungsposition, bspw. bei der Aushandlung von Preisen und Praktiken, festgestellt werden.[611] In den Untersuchungen zeigte sich weiterhin, dass die Klient*innen von einer Zunahme der Gewalt durch Prostitutionskund*innen sowie der Abhängigkeiten von Dritten berichteten.[612] Prostitution fand auch seltener in „sichtbaren" Bereichen, wie bspw. im Bereich der Straßenprostitution oder in etablierten Gewerben, statt. Stattdessen erfolgte die Prostitutionsausübung vermehrt in Hotels und (Privat-)Wohnungen.[613]

Besonders betroffen waren laut Thurnhofer nicht angemeldete Prostituierte und Personen, die keine Arbeitserlaubnis hatten oder sich illegal im Land aufhielten.[614]

Eckert stellte darüber hinaus eine verstärkt wahrgenommene Stigmatisierung der Prostituierten fest.[615] Neben den Prostitutionsverboten hatte die Covid-19-Pandemie weitergehende Folgen für die Prostituierten in diesem Zeitraum. So waren die Behörden teilweise geschlossen, sodass keine Anmeldung nach §§ 3 ff. ProstSchG trotz grundsätzlich erlaubter Tätigkeit durchgeführt wurden.[616]

Dass es sich hierbei nicht ausschließlich um eine deutsche Besonderheit handelte, konnte in den Reviews von Küster (2024) und Brooks et al. (2023) gezeigt werden, in denen u. a. Studien aus Deutschland, Spanien, Frankreich, Australien, Kanada, den USA, Israel, der Schweiz, Indien und Ghana berücksichtigt wurden.[617]

[604] S. hierzu bspw. Küster/Bartsch (2023), 285; Brooks/Patel/Greenberg (2023); Thurnhofer (2022); Eckert (2023); Brüesch et al. (2021); Pereira (2021).
[605] Küster/Bartsch (2023), 285.
[606] Küster/Bartsch (2023), 285 (290).
[607] Küster/Bartsch (2023), 285 (290).
[608] Thurnhofer (2022); Eckert (2023).
[609] Thurnhofer (2022), 22.
[610] Eckert (2023), 48.
[611] Küster/Bartsch (2023), 285, (293); Thurnhofer (2022), 30; Eckert (2023), 65.
[612] Küster/Bartsch (2023), 285, (291); Thurnhofer (2022), 30; Eckert (2023), 71 f.
[613] Küster/Bartsch (2023), 285 (290); Thurnhofer (2022), 34; Eckert (2023), 70.
[614] Thurnhofer (2022), 28 f.
[615] Eckert (2023), 73.
[616] Eckert (2023), 68.
[617] Vgl. dazu Brooks/Patel/Greenberg (2023), 1969 (1973); Küster (2024).

b. Ablehnung der Erteilung einer Bescheinigung

Die Behördensachbearbeitenden aus den Bereichen gesundheitliche Beratung und Anmeldung wurden in der schriftlichen Erhebung auch danach gefragt, ob es bereits einen Fall oder mehrere Fälle gab, in dem bzw. in denen sie die Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung bzw. die Anmeldebescheinigung nicht erteilt haben. Sofern dies der Fall war, wurde erhoben, aus welchen Gründen die Bescheinigung nicht erteilt wurde. Dass hierzu auch die Sachbearbeitenden aus dem Bereich der gesundheitlichen Beratung befragt wurden, mag zunächst verwundern, weil das Gesetz keine Möglichkeit zur Nichterteilung der Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung vorsieht. Da sich im Rahmen der durchgeführten Behördenbegehungen jedoch Anhaltspunkte dafür ergeben hatten, dass es durchaus Fälle geben dürfte, in denen die Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung nicht ausgestellt wird, wurde auch dieser Punkt in die Befragung aufgenommen.

aa. Nichterteilung der Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung

Bezüglich der gesundheitlichen Beratung zeigte sich, dass 16,8 % der befragten Sachbearbeitenden (n=232) mindestens einen Fall hatten, in dem sie die Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung *nicht* erteilt haben. Ergänzend ist hierzu festzuhalten, dass auf Basis der vorliegenden Daten nicht beurteilt werden kann, ob die Bescheinigung gegen oder mit dem Willen der beratenen Person (also möglicherweise nach einem mit ihr geführten Gespräch) nicht erteilt wurde. Zudem kann nicht gesagt werden, ob und in wie vielen Fällen bei einem späteren Beratungstermin doch noch eine Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung erteilt wurde, weil der ursprünglich entgegenstehende Grund mittlerweile entfallen ist: Ein Beispiel für einen solchen Fall könnte sein, dass anfänglich unvollständige Unterlagen später von der beratenen Person vervollständigt wurden.

Die nachfolgende Tabelle 39 informiert über die Gründe, deretwegen Bescheinigungen über die gesundheitliche Beratung nicht erteilt wurden. So wurden die Behördensachbearbeitenden um Angabe dazu gebeten, wie häufig sie aus welchen Gründen, die Erteilung der Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung im Laufe ihrer Tätigkeit abgelehnt haben. Bei der Interpretation der Daten aus Tabelle 39 ist zu berücksichtigen, dass darin nicht 550 *Fälle*, sondern 550 *Gründe* der Nichterteilung niedergelegt sind. Die Zahl der hinter den 550 Gründen stehenden Fälle könnte geringer sein, weil in einem Teil der Fälle womöglich mehrere Gründe *kumulativ* zur Nichterteilung einer Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung geführt haben. Zudem ist nicht auszuschließen, dass in manchen Fällen mehrere Sachbearbeitende aus derselben Behörde über einen Fall entschieden haben. Wenn diese (mehreren) Sachbearbeitenden an der vorliegenden Befragung teilgenommen und jeweils separat einen Fragebogen ausgefüllt haben, könnten Fälle (und Gründe) doppelt berichtet worden sein.

Erkennbar wird, dass am häufigsten fehlende Unterlagen (25,1 %), fehlende Arbeitserlaubnisse (24,4 %), die Undurchführbarkeit des Beratungsgesprächs wegen nicht zu überwindender Sprachbarrieren (18,2 %) und/oder eine fehlende Aufenthaltsgenehmigung (15,8 %) genannt wurden. Danach folgt die Nichterteilung der Bescheinigung wegen Anhaltspunkten für Menschenhandel/Ausbeutung bei über bzw. unter 21-Jährigen (9,6 %). Die übrigen genannten Gründe spielen quantitativ kaum eine Rolle; das gilt insbesondere auch für den Grund Schwangerschaft (sechs Wochen vor der Entbindung) und den Grund Handlungsunfähigkeit i. S. d. § 12 VwVfG (starke intellektuelle oder geistige Einschränkungen).

Tabelle 39: Häufigkeit der Gründe, die zur Nichterteilung einer Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung geführt haben, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung)

Bescheinigung über gesundheitliche Beratung versagt	Anzahl Gründe (Σ=550)	%
Minderjährigkeit	10	1,8
Substanzeinfluss	13	2,4
Anhaltspunkte wegen Menschenhandel oder Ausbeutung bei *über* 21-Jährigen	42	7,6
Anhaltspunkte wegen Menschenhandel oder Ausbeutung bei *unter* 21-Jährigen	11	2,0
Starke intellektuelle oder geistige Einschränkungen	12	2,2
Fehlende Arbeitserlaubnis	134	24,4
Fehlende Aufenthaltsgenehmigung	87	15,8
Schwangerschaft (sechs Wochen vor Entbindung)	1	0,2
Fehlende Unterlagen	138	25,1
Gefälschte Unterlagen	2	0,4
Gefälschte Zustelladresse	0	0,0
Abbruch wegen Sprachbarriere	100	18,2

bb. Bescheinigung über die Anmeldung

Der Anteil der Behördensachbearbeitenden aus dem Bereich der Anmeldung, die mindestens einmal eine Anmeldebescheinigung nicht erteilt haben, liegt bei 39,6 % (n=265). Der Anteil ist – angesichts gesetzlich geregelter Versagungsgründe (§ 5 Abs. 2 ProstSchG, s. o.) und hieraus resultierender Versagungspflichten – erwartungsgemäß höher als der entsprechende Anteil bei den Behördensachbearbeitenden aus dem Bereich der gesundheitlichen Beratung.

Insgesamt wurden von den Sachbearbeitenden 1.510 Gründe genannt, deretwegen eine Bescheinigung nicht erteilt wurde (Tabelle 40). Dabei ist wiederum festzuhalten, dass die Zahl der hinter den Gründen stehenden Fälle wahrscheinlich geringer ist, s. o. Quantitativ am bedeutendsten sind auch in puncto Anmeldebescheinigung die Gründe fehlende Unterlagen (32,6 %), fehlende Aufenthaltsgenehmigung (26,1 %), fehlende Arbeitserlaubnis (18,7 %) und Abbruch des Beratungsgesprächs wegen Sprachbarriere (12,4 %). Anhaltspunkte für Menschenhandel/Ausbeutung bei über bzw. unter 21-Jährigen spielen hier seltener eine Rolle als bei der gesundheitlichen Beratung (1,9 %). Schwangerschaft und Handlungsfähigkeit i. S. d. § 12 VwVfG sind kaum relevant.

Tabelle 40: Häufigkeit der Gründe, die zur Nichterteilung einer Anmeldebescheinigung geführt haben, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung)

Anmeldebescheinigung versagt	Anzahl Gründe (Σ=1.510)	%
Minderjährigkeit	1	0,1
Substanzeinfluss	30	2,0
Anhaltspunkte wegen Menschenhandel oder Ausbeutung bei *über* 21-Jährigen	17	1,1
Anhaltspunkte wegen Menschenhandel oder Ausbeutung bei *unter* 21-Jährigen	12	0,8
Starke intellektuelle oder geistige Einschränkungen	7	0,5
Fehlende Arbeitserlaubnis	283	18,7
Fehlende Aufenthaltsgenehmigung	394	26,1
Schwangerschaft (sechs Wochen vor Entbindung)	1	0,1
Fehlende Unterlagen	493	32,6
Gefälschte Unterlagen	68	4,5
Gefälschte Zustelladresse	17	1,1
Abbruch wegen Sprachbarriere	187	12,4

c. Gründe für die Nichtteilnahme am Anmeldeverfahren

Die nachfolgenden Erläuterungen zu den Gründen, deretwegen Prostituierte sich nicht anmelden, unterteilt sich in eine überblicksartige Darstellung der Gründe (aa) und eine vertiefende Betrachtung einzelner Gründe (bb).

aa. Überblicksartige Darstellung der Gründe

Unbestritten ist, dass sich nicht alle Menschen, die in Deutschland der Prostitution nachgehen, anmelden. Wie groß der Anteil der nicht angemeldeten Personen ist, lässt sich nicht bestimmen, weil es bislang lediglich Schätzungen zur Zahl der in Deutschland tätigen Prostituierten gibt. Diese Schätzungen gehen weit auseinander und deren Aussagekraft ist jeweils mindestens eingeschränkt (Teil 2).[618] Zur Aufklärung dieser (wichtigen) Frage nach der Zahl der in Deutschland aktiven Prostituierten kann auch die vorliegende Studie keinen Beitrag leisten. Sie gibt aber in Bezug auf die vom KFN befragten Prostituierten Aufschluss darüber, aus welchen Gründen sich Prostituierte nicht anmelden:

Ein knappes Viertel (24,4 %) der befragten Prostituierten (n = 2.093) gab an, sich noch nie angemeldet zu haben. Aus welchen Gründen sie der gesetzlichen Pflicht zur Anmeldung nicht nachgekommen sind, geht aus Abbildung 50 hervor.

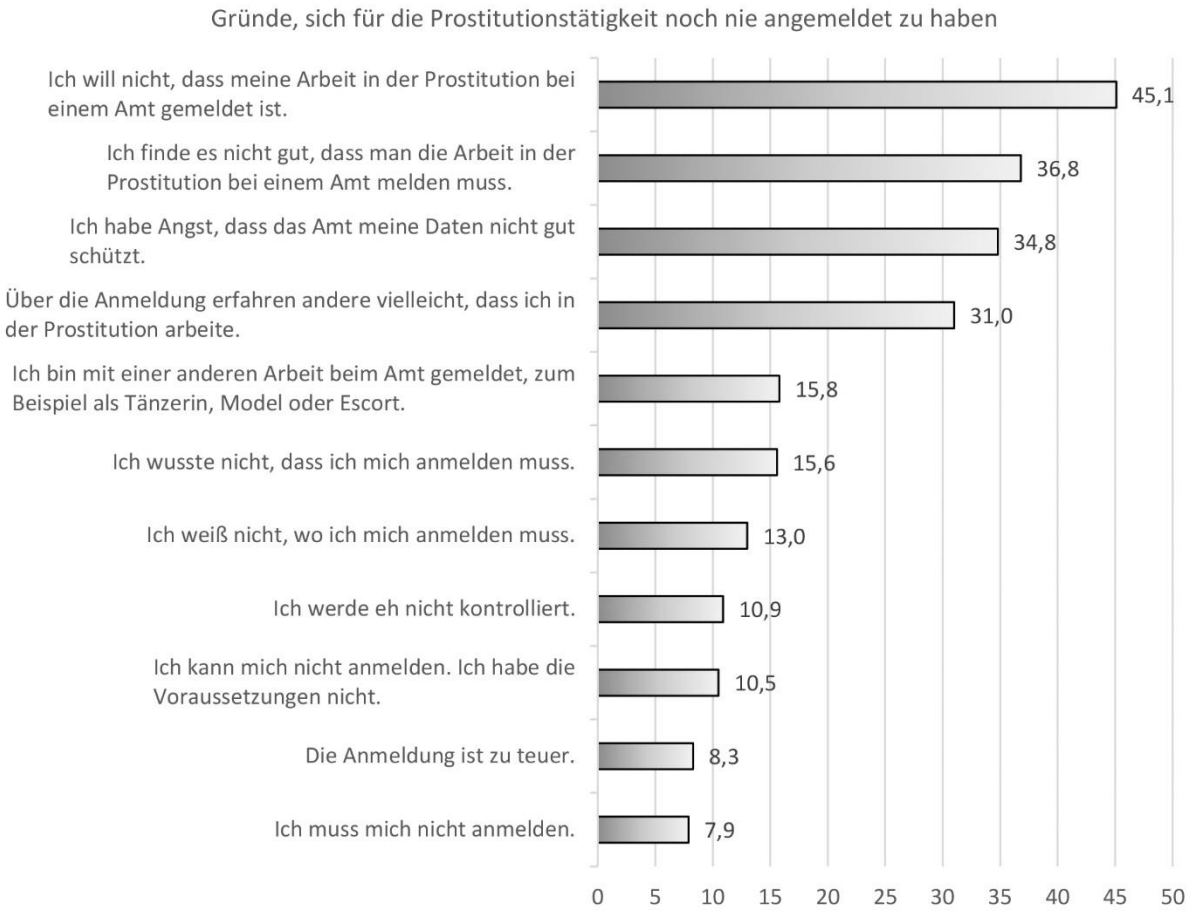


Abbildung 50: Gründe, sich nie noch angemeldet zu haben, n=506, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Prostituierte

Die aufgeführten Gründe sind vielfältig, weisen aber angesichts der mehrheitlich getätigten Angaben eine deutliche Tendenz auf. Namentlich gaben von n=506 Personen, die sich noch nie angemeldet haben, 45,1 % an, dass sie mit ihrer Prostitutionstätigkeit nicht bei einer Behörde gemeldet sein wollen. 36,8 % finden es nicht gut, dass man die Arbeit bei einem Amt anmelden muss, 34,8 % haben Angst,

[618] Aufgeführt u. a. in BT-Drs. 18/8556, 38.

dass ihre Daten beim Amt nicht gut geschützt werden, und 31,0 % haben die Sorge, infolge der Anmeldung könnten womöglich andere erfahren, dass man in der Prostitution tätig ist. Zusammengefasst geht es vor allem um die fehlende Bereitschaft, die Prostitutionstätigkeit gegenüber einer Behörde offenzulegen. Dies geht (mit-)maßgeblich auf die Befürchtung zurück, dass die Daten bei der Behörde nicht ausreichend geschützt sein könnten und andere Personen möglicherweise von der Tätigkeit erfahren könnten.

Andere Gründe spielen demgegenüber eine geringere, wenn auch nicht zu vernachlässigende Rolle. Insbesondere scheinen die Pflicht zur Anmeldung und der Ort, an dem man sich anmelden muss, (noch) nicht allen Prostituierten bekannt zu sein. 15,6 % gaben an, sie wüssten nicht, dass sie sich anmelden müssen, und 13,0 % hatten keine Kenntnis davon, wo sie sich anmelden müssen. Der Umstand, dass man nach eigener Einschätzung ohnehin nicht kontrolliert werde, ist für immerhin 10,9 % relevant. Vergleichsweise selten wurde benannt, dass die Anmeldung zu teuer sei (8,3 %).

In den Interviews wurde außerdem genannt, dass die Sorge bestehe, durch eine Anmeldung der Tätigkeit als Prostituierte Nachteile in möglichen familienrechtlichen Streitigkeiten zu erleiden:

„Da hatten die Frauen dann eher Angst. Also es wäre gut gewesen, wenn die im Sozialleistungsbezug gewesen wären und dann – den hätten sie aber nur über – darüber bekommen, dass sie die Tätigkeit öffentlich machen und dann hatten die Angst, dass deshalb sie ihr Kind zum Beispiel nicht zurückbekommen."

Interviewausschnitt 5: 3. Interview Rechtsanwaltschaft, 43

In der Prostituiertenbefragung wurde zudem erhoben, aus welchen Gründen Prostituierte, die sich in der Vergangenheit mindestens einmal angemeldet hatten, im Zeitpunkt der Befragung keine Anmeldebescheinigung besaßen (n=67). Hierüber informiert Abbildung 51. Ihr lässt sich entnehmen, dass als Hauptgründe wieder die fehlende Bereitschaft, sich einer Behörde zu offenbaren (41,8 %), und die Angst vor unzureichendem Schutz der Daten durch die Behörde (34,3 %) genannt wurden. Auffällig ist überdies, dass der Grund „Ich werde eh nicht kontrolliert" zu einem deutlich höheren Anteil von denjenigen Prostituierten genannt wird (19,4 %), die jemals, aber nicht zum Zeitpunkt der Befragung angemeldet waren; bei den niemals angemeldeten Prostituierten (Abbildung 50) trifft dies nur auf 10,9 % zu.

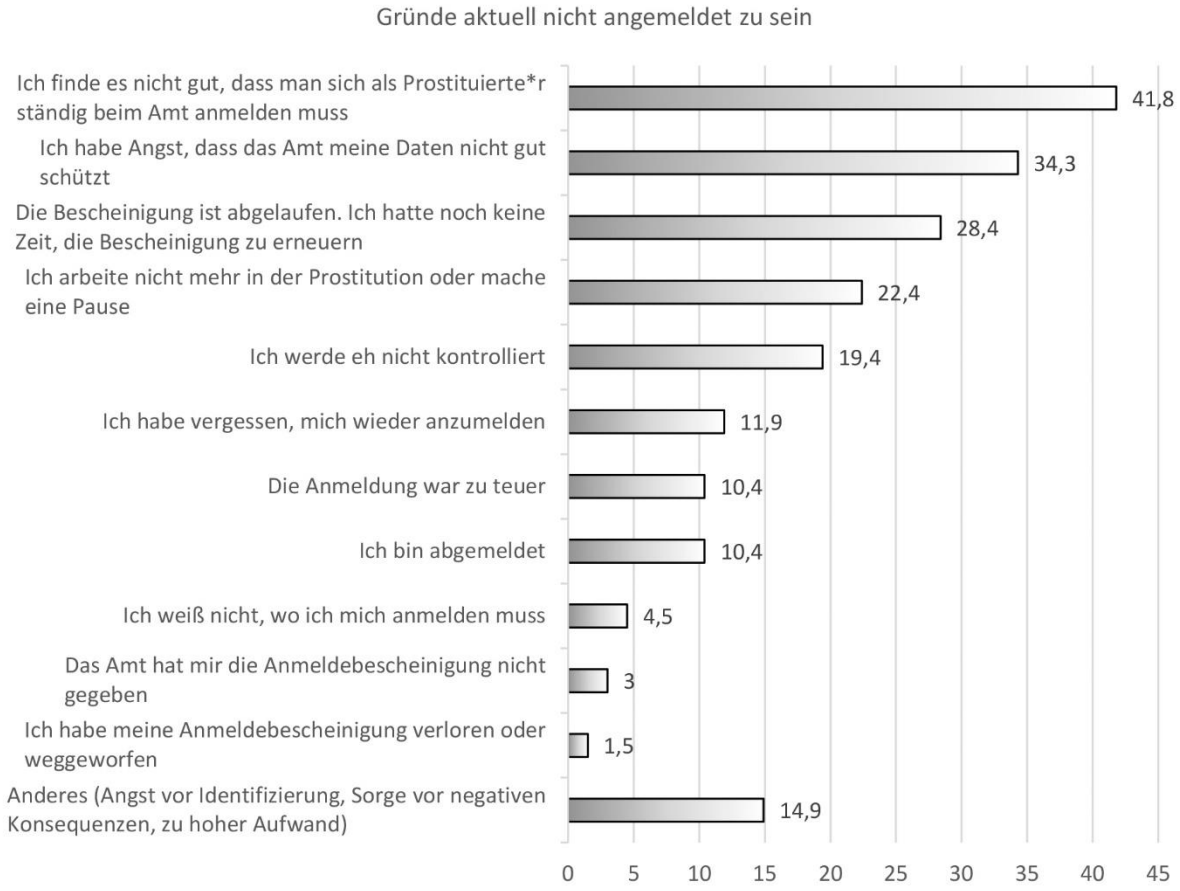


Abbildung 51: Gründe, zum Zeitpunkt der Befragung nicht angemeldet zu sein, n=67, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Prostituierte

bb. Vertiefende Betrachtung einzelner Gründe für das Unterlassen der Anmeldung

Der Gesetzgeber hat, wie gezeigt, vermutet, dass die Sorge vor Offenlegung der Prostitutionstätigkeit und vor Datenverlust bei den Behörden Menschen von der Anmeldung abhalten könnte. Daher hat er versucht, mit verschiedenen Maßnahmen gegenzusteuern. Zu diesem Zweck wurde die Möglichkeit geschaffen, zusätzlich zur Anmeldebescheinigung eine Aliasbescheinigung zu erhalten; außerdem wurde ein „Recht auf Vergessenwerden“ begründet.

Bevor der Frage nachgegangen wird, wie wirksam diese Maßnahmen des Gesetzgebers in der Praxis wirklich sind, können auf Basis der Prostituiertenbefragung des KFN zunächst zwei gesetzgeberische Annahmen (Teil 3, Kapitel 1) unterstrichen werden: Nicht wenige Prostituierte erleben in unterschiedlichen Lebenskontexten Benachteiligung und sind (daher) sehr zurückhaltend in der Offenlegung ihrer Tätigkeit anderen gegenüber. Zudem haben ebenfalls nicht wenige Prostituierte wenig Vertrauen in Behörden.

(1) Benachteiligungserleben und Umgang mit der Prostitutionstätigkeit

Die an der Befragung teilnehmenden Prostituierten wurden um Angabe gebeten, wie häufig sie innerhalb der letzten zwölf Monate in bestimmten Lebenssituationen aus ihrer Sicht *wegen ihrer Tätigkeit* in der Prostitution Benachteiligung erlebt haben. Auf einer fünfstufigen Skala („1=nie“, „2=selten“, „3=manchmal“, „4=oft“, „5=immer“) sollte mögliches Benachteiligungserleben in folgenden Lebenskontexten geschildert werden: bei der Suche nach einer Wohnung, bei der Suche nach einer Arbeit, beim Zusammentreffen oder bei Gesprächen mit der Polizei, beim Arzt / bei der Ärztin oder im Krankenhaus, bei Gesprächen mit dem Amt, das für die Anmeldung oder die gesundheitliche Beratung zuständig ist, bei Gesprächen mit anderen Ämtern oder Institutionen sowie im Alltag allgemein. Zudem

wurde in einem Freitextfeld die Möglichkeit gegeben, andere Benachteiligungssituationen zu nennen. Das Ergebnis kann Abbildung 52 entnommen werden.

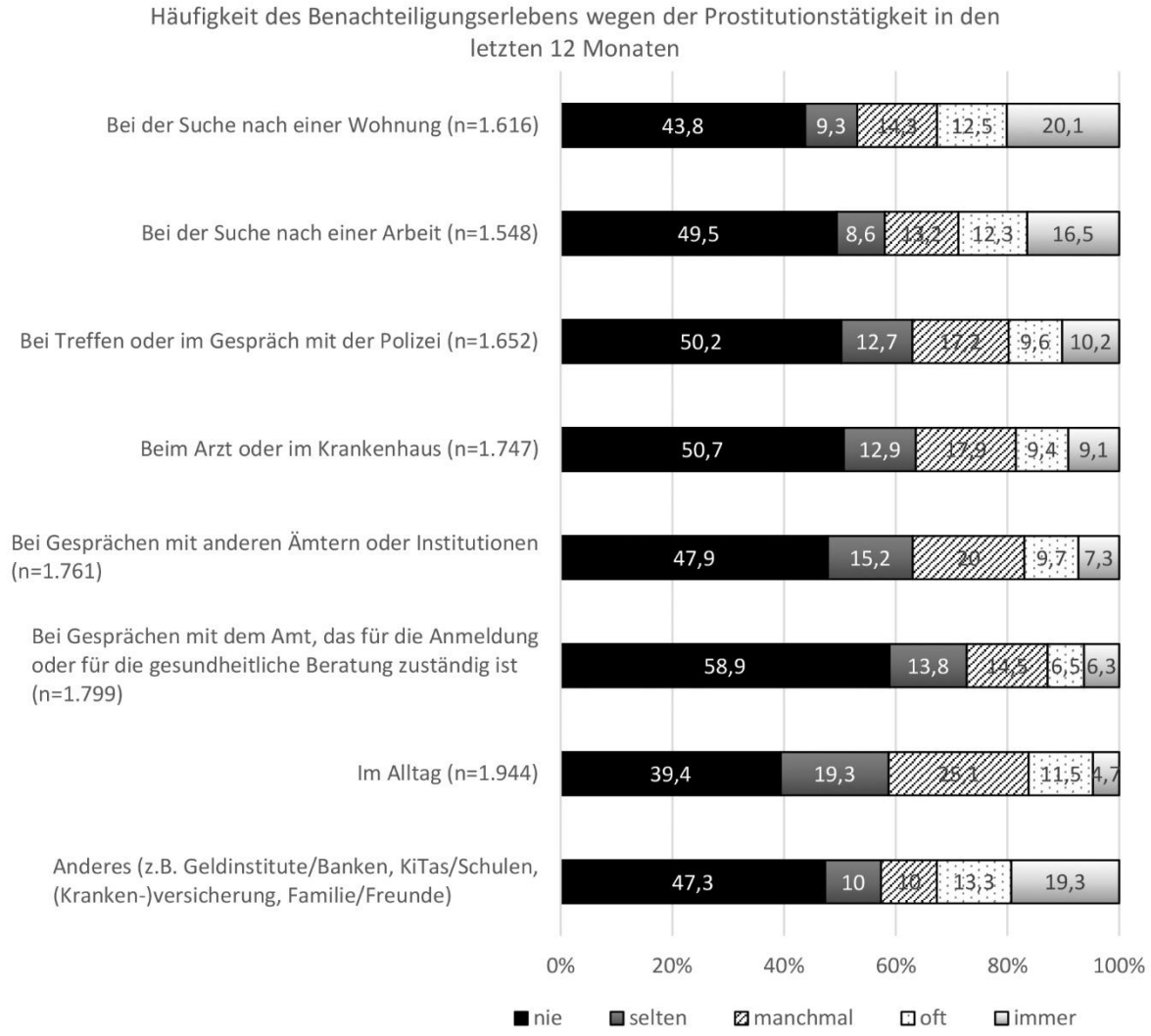


Abbildung 52: Angaben zum Benachteiligungserleben wegen der Arbeit in der Prostitution in den letzten 12 Monaten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

Die Ergebnisse zeichnen ein recht deutliches Bild: In allen genannten Situationen gibt es zunächst einen Anteil von knapp 40 % bis knapp 60 %, der in den letzten zwölf Monaten *nie* Benachteiligung erlebt hat. Die Situation, in der die meisten Personen innerhalb der letzten zwölf Monate am häufigsten *keine* Benachteiligung erlebt haben, sind die Gespräche mit dem Amt, das für die Anmeldung bzw. die gesundheitliche Beratung zuständig ist (58,9 %). Am geringsten ist der Anteil derjenigen Personen, die in den letzten zwölf Monaten nie Benachteiligung erlebt haben, im Lebenskontext „Alltag“ (39,4 %).

Gleichsam umgekehrt muss man sehen, dass es bei allen genannten Situationen einen erheblichen Anteil von Personen gibt, die dort wegen ihrer Prostitutionstätigkeit (also wegen der Tätigkeit in einem rechtlich anerkannten Beruf) innerhalb der vergangenen zwölf Monate immer, oft oder mindestens manchmal Benachteiligung erlebt haben: Am häufigsten wurde hiervon für die letzten zwölf Monate in Bezug auf die Suche nach einer Wohnung (immer/oft/manchmal: 46,9 %) berichtet. Es folgen die Suche nach einer Arbeit (42,0 %), allgemeine Alltagssituationen (41,3 %), der Kontakt mit der Polizei und anderen Ämtern (jeweils 37,0 %), der Kontakt mit Ärzt*innen und Krankenhäusern (36,4 %) und der Kontakt mit den Ämtern, die für die Anmeldung bzw. die gesundheitliche Beratung zuständig sind (27,3 %). Hier nicht gesondert aufgeführt, aber natürlich auch beachtenswert sind die Angaben zu mindestens seltenem Benachteiligungserleben in den aufgeführten Lebenskontexten, die jeweils zwischen

knapp 10 und knapp 20 % liegen. Als weitere Lebenssituationen, in denen Menschen in unterschiedlicher Häufigkeit Benachteiligung wegen der Tätigkeit in der Prostitution erlebt haben, wurden freitextlich u. a. folgende genannt: der Kontakt mit Geldinstituten/Banken, der Kontakt mit Kindertagesstätten und Schulen, der Kontakt mit der Krankenversicherung und der Kontakt mit Familien/Freund*innen.

Wie sich etwa das Erleben von Benachteiligung im Kontakt mit Ärzt*innen/Krankenhäusern darstellt, wurde in Interviews von Prostituierten geschildert: Eine interviewte Person berichtete davon, ihr sei therapeutische Behandlung aufgrund der Prostitutionstätigkeit gänzlich verwehrt worden.[619] Eine andere stellte abwertende Handlungen im Krankenhauskontext fest:

> *„Ich bin jetzt kranken-, also, ich bin privat versichert und das wirklich vom Allerfeinsten, […]. Und wenn ich ins Krankenhaus gehe, ohne dass man [scil.: von der Prostitutionstätigkeit] weiß, […] werde ich behandelt, gibt's gar nichts zu sprechen. Ich bin aber einmal aus dem Bordell hingefahren worden, ja […] Da haben die sich Gummihandschuhe für mich angezogen, die haben mir die Dinger hingeworfen. Sie sind ein Mensch zweiter Klasse."*

Interviewausschnitt 5: 7. Interview Prostituierte, 126

Darüber hinaus wurden die befragten Prostituierten um Angabe dazu gebeten, wie sie mit ihrer Prostitutionstätigkeit umgehen – ob sie offen, möglicherweise sogar offensiv darüber sprechen oder sie geheim halten. Zu diesem Zweck wurden die Prostituierten mittels einer fünfstufigen Skala („1=trifft nicht zu", „2=trifft eher nicht zu", „3=teils/teils", „4=trifft eher zu", „5=trifft voll zu") um Bewertung verschiedener Aussagen gebeten. Das Ergebnis kann Abbildung 53 entnommen werden:

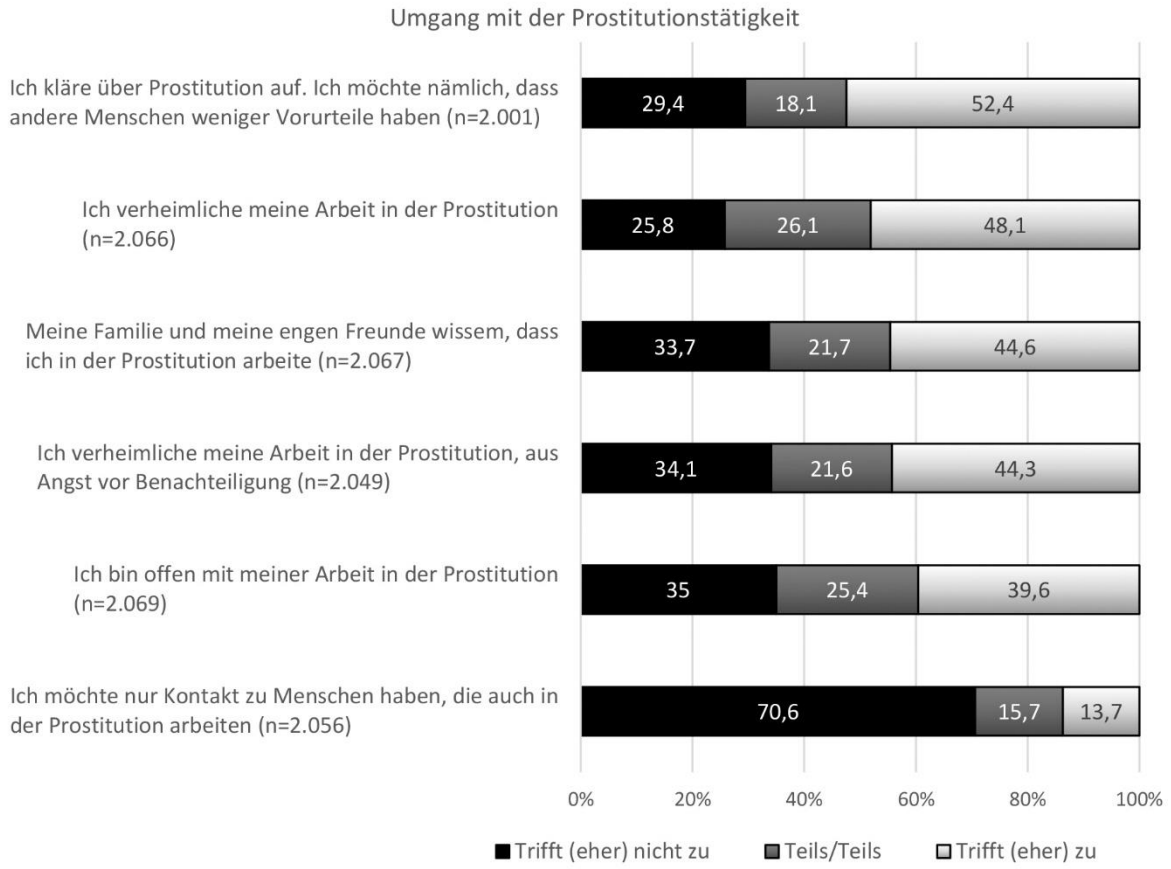


Abbildung 53: Umgang mit der Prostitutionstätigkeit, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

Zu erkennen ist, dass es einerseits eine erhebliche Zahl von Prostituierten gibt, die über ihre Tätigkeit bewusst informieren, um Vorurteile abzubauen (52,4 %, n=2.001). Andererseits verheimlichen viele

[619] 2. Interview Prostituierte: 100.

Prostituierte ihre Tätigkeit aus Angst vor Benachteiligung (48,1%, n=2.066), wobei sich die Verheimlichung selbst auf an sich nahestehende Personen wie Familie und enge Freund*innen bezieht (trifft (eher) nicht zu: 33,7 %, n=2.067). Zur Veranschaulichung sei dieses Ergebnis noch einmal auf den Punkt gebracht: Ein gutes Drittel der Befragten sagt Familie und engen Freund*innen (eher) nicht, welchem Beruf sie nachgehen.

(2) Behördenvertrauen

Auf einer fünfstufigen Skala von „1=trifft nicht zu“ bis „5=trifft voll zu“ konnten die befragten Prostituierten Angaben zu den verschiedenen Dimensionen des Vertrauens in deutsche Behörden allgemein und auch spezifisch zum Vertrauen in die deutsche Polizei machen (Abbildung 54).

Das Vertrauen in die deutsche Polizei wird hier mit den Zustimmungswerten zur Aussage „Ich vertraue der deutschen Polizei“ dargestellt. Etwas mehr als die Hälfte der Personen, die zu dieser Aussage eine Angabe gemacht haben, stimmten der Aussage (eher) zu und äußerten damit ihr Vertrauen in die deutsche Polizei (53,1 %). 18,8 % gaben an, dass sie der Polizei teilweise vertrauten; 28,1 % der befragten Prostituierten äußerten sich eher kritisch und bringen der Polizei eher kein Vertrauen entgegen.

Ähnlich verhalten sich die Angaben der Befragten allgemein zu verschiedenen vertrauensbildenden Aspekten in Bezug auf deutsche Behörden. Hinsichtlich des Datenschutzes („Bei deutschen Ämtern sind meine Daten sicher.“: 59,5 %) und der Verlässlichkeit („Die deutschen Ämter halten sich an ihre Verpflichtungen.“: 59,9 %) ist das Vertrauen etwas weiterverbreitet als in puncto Ehrlichkeit („Die deutschen Ämter sind ehrlich zu mir.“: 55,4 %) oder in puncto Einschätzung zum Interesse am Wohlergehen der Prostituierten („Die deutschen Ämter möchten, dass es mir gut geht.“ 51,3 %).

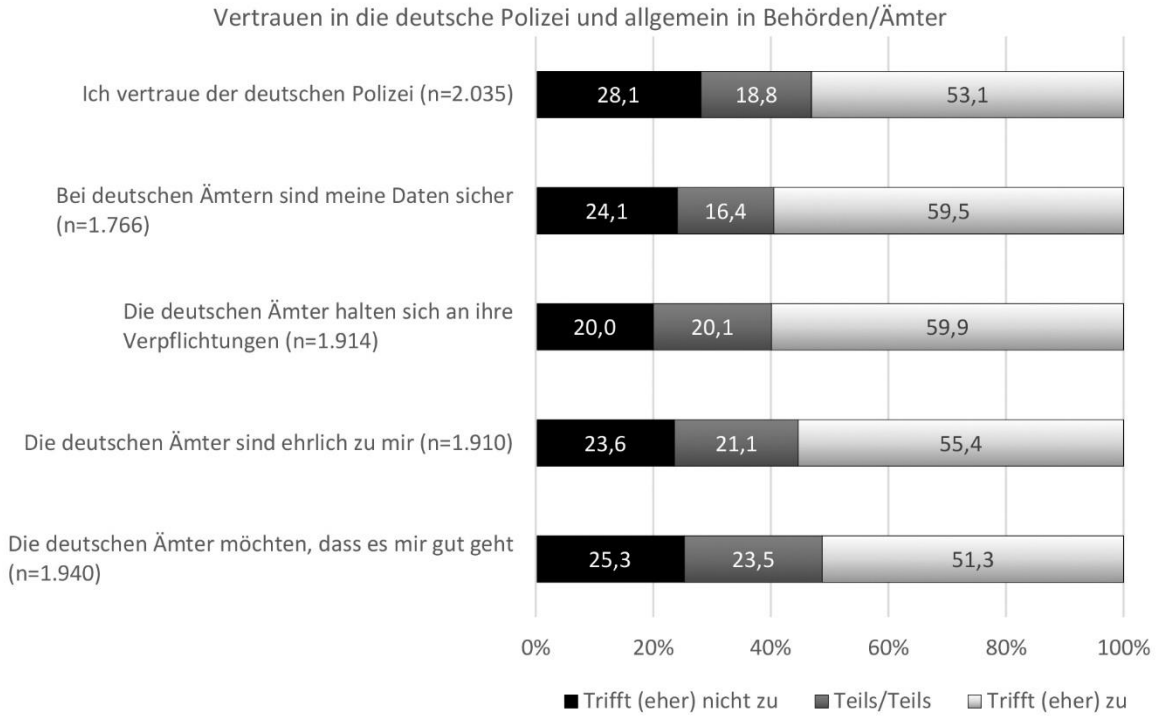


Abbildung 54: Gruppenvergleich der verschiedenen Dimensionen des Vertrauens in deutsche Behörden zwischen jemals angemeldet gewesenen und niemals angemeldet gewesenen Prostituierten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

Werden die Gruppen der nie angemeldeten und jemals angemeldet Gewesenen getrennt hinsichtlich des Vertrauens in deutsche Behörden analysiert, so wird deutlich, dass das Vertrauen in deutsche Behörden (Mittelwertskala, α=0,95, n=1.504) zwischen diesen beiden Gruppen variiert: Prostituierte, die sich jemals für ihre Tätigkeit angemeldet haben (M=3,8, min=1, max=5, SD=1,2, n=1.489), zeigen ein signifikant höheres Vertrauen in deutsche Behörden (einschließlich der Polizei) als diejenigen, die sich

nie angemeldet haben (M=2,9, min=1, max=5, SD=1,3, n=442), *t*(696,6)=-12,9, 95 %-KI [-1,034; -0,761], *p*<0,001.

Nach alledem dürfte nachvollziehbar sein, dass es nicht wenigen Prostituierten schwerfällt, ihre Prostitutionstätigkeit gegenüber einer Behörde zu offenbaren. Umso wichtiger erscheint es für die Akzeptanz des Anmeldeverfahrens, dass die vom Gesetzgeber zur Erleichterung der Anmeldung vorgesehenen Maßnahmen – die Aliasbescheinigung und das „Recht auf Vergessenwerden“ – in der Praxis Wirkung entfalten.

d. Zur Aliasbescheinigung

Hinsichtlich der Aliasbescheinigung wurde zunächst im Rahmen der Erhebung bei Prostituierten erfragt, wie viele zum Erhebungszeitpunkt angemeldete Personen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, sich zusätzlich zur Anmeldebescheinigung eine Aliasbescheinigung ausstellen zu lassen. Diesbezüglich veranschaulicht Abbildung 55, dass sehr viele befragte Prostituierte eine Aliasbescheinigung besitzen: Von allen Prostituierten, die jemals angemeldet waren, besaßen auch im Zeitpunkt der Befragung 94,3 % eine Anmeldebescheinigung. *Hiervon* gaben 85,7 % an, zugleich Inhaber*in einer Aliasbescheinigung zu sein. In diesem Kontext wurde indes von einer*einem Behördensachbearbeiter*in darauf hingewiesen, dass nach ihrem*seinem Eindruck nicht allen Prostituierten bewusst sei, dass die Aliasbescheinigung ein freiwilliges Angebot darstellt. Das verdeutlicht das folgende Zitat:

> *„Ich glaube, die denken […] oder es denken viele, es gehört einfach dazu, dass ich zwei Bescheinigungen habe.“*

Interviewausschnitt 6: 4. Interview Behörde, 158

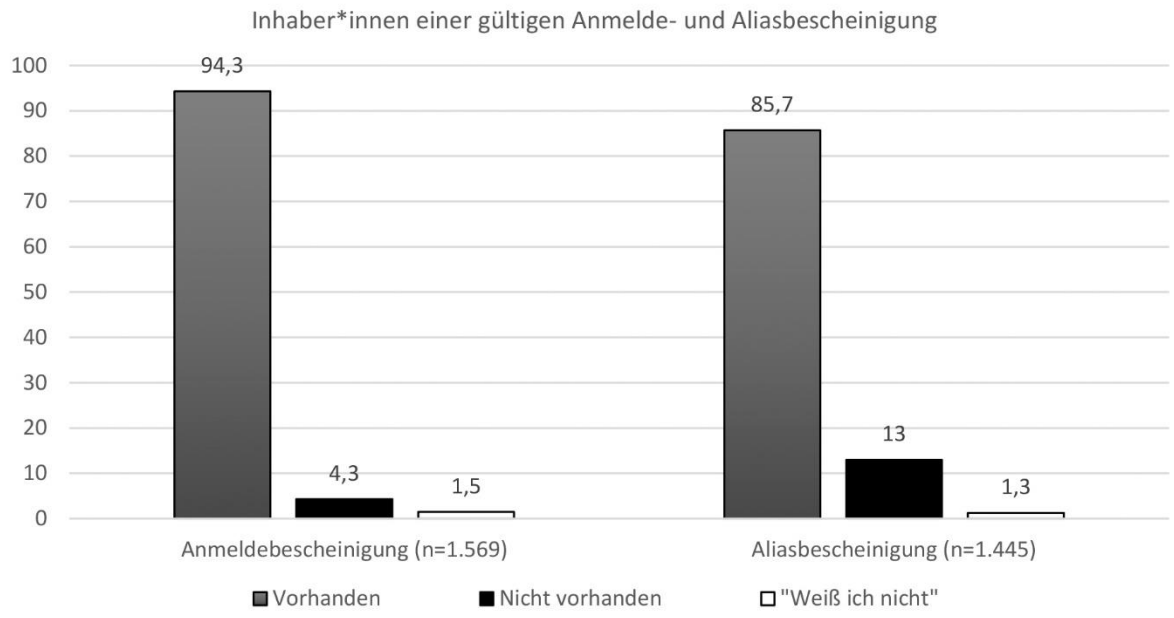


*Abbildung 55: Anteil der Inhaber*innen einer gültigen Anmelde- und Aliasbescheinigung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte*

Befragt wurden die teilnehmenden Prostituierten des Weiteren danach, wie sie den „Anonymitätsnutzen“ der Aliasbescheinigung einschätzen. Konkret wurde – wiederum mit einer fünfstufigen Skala – erhoben, ob man der Meinung ist, dass die Aliasbescheinigung mit dem Arbeitsnamen der Prostituierten vor Offenbarung/Enttarnung der Identität schützt. Dieselbe Frage wurde auch den Gewerbetreibenden und den an der Befragung teilnehmenden Sachbearbeitenden aus den ProstSchG-Behörden vorgelegt. Das Ergebnis zeigt Abbildung 56.

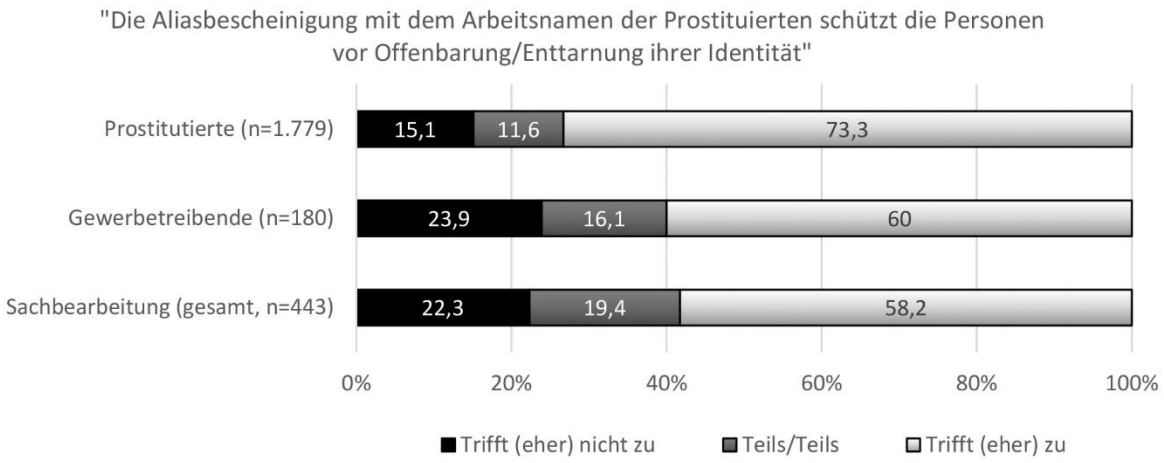


Abbildung 56: Einschätzung des Anonymitätsnutzens der Aliasbescheinigung anhand der zusammengefassten Aussagen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Gewerbetreibende und Sachbearbeitung (gesamt)

Abbildung 56 belegt, dass der Anonymitätsnutzen der Aliasbescheinigung von den befragten Prostituierten mehrheitlich als hoch eingeschätzt wird: 73,3 % (n=1.779) stimmten der vorgelegten Aussage „Die Aliasbescheinigung mit dem Arbeitsnamen der Prostituierten schützt die Personen vor Offenbarung/Enttarnung ihrer Identität“ (eher) zu. 11,6 % beurteilten die Aussage differenziert (teils/teils), und 15,1 % meinten, die Aussage sei (eher) nicht zutreffend. Andere Befragte, denen dieselbe Frage vorgelegt wurde, beurteilen den Anonymitätsnutzen der Aliasbescheinigung insgesamt etwas zurückhaltender. So meinten zwar auch 60,0 % der Gewerbetreibenden und 58,2 % der befragten Sachbearbeitenden, die Aliasbescheinigung schütze vor Enttarnung der Identität, ein gutes Fünftel (Sachbearbeitende: 22,3 %) bzw. ein knappes Viertel (Gewerbetreibende: 23,9 %) war aber der Auffassung, die Aussage treffe (eher) nicht zu. Die Ergebnisse einer einfaktoriellen ANOVA zeigen insoweit einen signifikanten Unterschied in der Einschätzung des Anonymitätsnutzens der Aliasbescheinigung zwischen den Gruppen, $F(2,2399)=39{,}50$, $p<0{,}001$, $\eta^2=0{,}03$. Post-hoc-Tests ergaben, dass Prostituierte die Aliasbescheinigung signifikant anders bewerten als Gewerbetreibende ($p<0{,}001$) und Sachbearbeitende ($p<0{,}001$), während zwischen Gewerbetreibenden und Sachbearbeitenden kein signifikanter Unterschied bestand ($p=0{,}760$).

Tatsächlich dürfte eine etwas zurückhaltendere Bewertung des Anonymitätsnutzens der Aliasbescheinigung angebracht sein. Im Rahmen der rechtlichen Ausführungen ist bereits aufgezeigt worden, dass jedenfalls dann, wenn Polizei- und Ordnungsbehörden bei Kontrollen im Bereich der Prostitution zur Kontrolle eines mitgeführten Personalausweises berechtigt sind, die Aliasbescheinigung nicht zur Legitimation ausreicht. Dementsprechend wird sich im weiteren Verlauf der Studie noch zeigen, dass sich 79,3 % der mit der Überwachung betrauten Sachbearbeitenden aus ProstSchG-Behörden bei ihrer Überwachungstätigkeit in Prostitutionsstätten immer auch den Personalausweis/Reisepass zeigen lassen (Teil 5, Kapitel 1, C.).

Bei der Tätigkeit im Prostitutionsgewerbe könnte der Anonymitätsnutzen der Aliasbescheinigung allerdings höher sein. Hier hat der Gesetzgeber mit den §§ 26 Abs. 3 S. 2, 27 Abs. 2 ProstSchG an sich die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Aliasbescheinigung zur Legitimierung gegenüber Prostitutionsgewerbetreibenden genügt (Teil 5, Kapitel 1, A.I.). In den vor der schriftlichen Befragung geführten Interviews hat sich indes angedeutet, dass nicht alle Prostitutionsgewerbetreibenden die Vorlage der Aliasbescheinigung als ausreichend ansehen. Zurückgeführt wurde dies auch auf Anforderungen, die von Finanzämtern an Betreibende gerichtet würden.

So meinte ein*e Rechtsanwält*in:

„Das [die Aliasbescheinigung] ist ein Witz. Also, es werden [in den Betrieben] uneingeschränkt Fotokopien von der Aliasbescheinigung und vom Echt-Ausweis gemacht, so. Und das wird auch von den Behörden [scil.: Finanzbehörden] verlangt.“

Interviewausschnitt 7: 1. Interview Rechtsanwaltschaft, 161 f.

Und ein*e Sachbearbeitende*r führte aus:

> *„[Unsinn], also die Aliasbescheinigung soll ja dazu dienen, dass die [scil: die Prostituierten] anonym bleiben. Jetzt ist es so, dass ein Teil der Betreiber das offensichtlich nicht weiß und trotzdem verlangt, die Originalbescheinigung zu sehen. Die Kunden sehen die ja sowieso nicht. […]. Der nächste Punkt ist [A-Bundesland], Düsseldorfer Verfahren[620]. Die müssen den Namen angeben und die müssen einen Ausweis sehen und die müssen wissen, wie die Frauen heißen. Und dann ist es so, dass die Finanzämter teilweise die Aliasbescheinigungen nicht akzeptieren. Und im Düsseldorfer Verfahren, soviel ich weiß, zumindest wurde uns das von Betreibern teilweise so gesagt, muss sogar irgendwie der Ausweis oder die Daten vom Ausweis eingetragen sein und auf jeden Fall der Name. Das heißt, wer am Düsseldorfer Verfahren teilnimmt, kann das mit der Aliasbescheinigung knicken. Die Polizei, die akzeptiert die [scil.: die Aliasbescheinigung]. Klar, die sehen ja eh den Ausweis, aber ansonsten: Wem soll denn das was bringen? Quatsch.“*

Interviewausschnitt 6: 6. Interview Behörde, 176

Vor diesem Hintergrund wurde in der schriftlichen Befragung bei Gewerbetreibenden ermittelt, ob ihnen die Aliasbescheinigung zur Legitimierung ausreicht. Hierzu wurden den Gewerbetreibenden vier Aussagen mit der Bitte um Zustimmung auf einer fünfstufigen Skala („1=trifft nicht zu“ bis „5=trifft voll zu“) vorgelegt. Gefragt wurde, ob es in ihrem Prostitutionsgewerbe üblich sei, dass

- Klarnamen und andere personenbezogene Daten von Prostituierten dokumentiert und aufbewahrt werden,
- ein offizielles Ausweisdokument kontrolliert wird,
- Verträge mit Prostituierten auch ausschließlich unter deren Aliasnamen geschlossen werden können,
- auf Wunsch der Prostituierten keine Klarnamen dokumentiert werden.

Die Ergebnisse sind in Abbildung 57 enthalten. Da nur sehr wenige Betreibende von Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsvermittlungen hierzu Angaben gemacht haben (jeweils n=3), wird insoweit auf eine Darstellung verzichtet.

[620] Das Düsseldorfer Verfahren ist ein Vorauszahlungsverfahren für die Besteuerung von Prostituierten, das gesetzlich nicht geregelt ist und in manchen Bundesländern angewendet wird; s dazu Hubert (2018), 228.

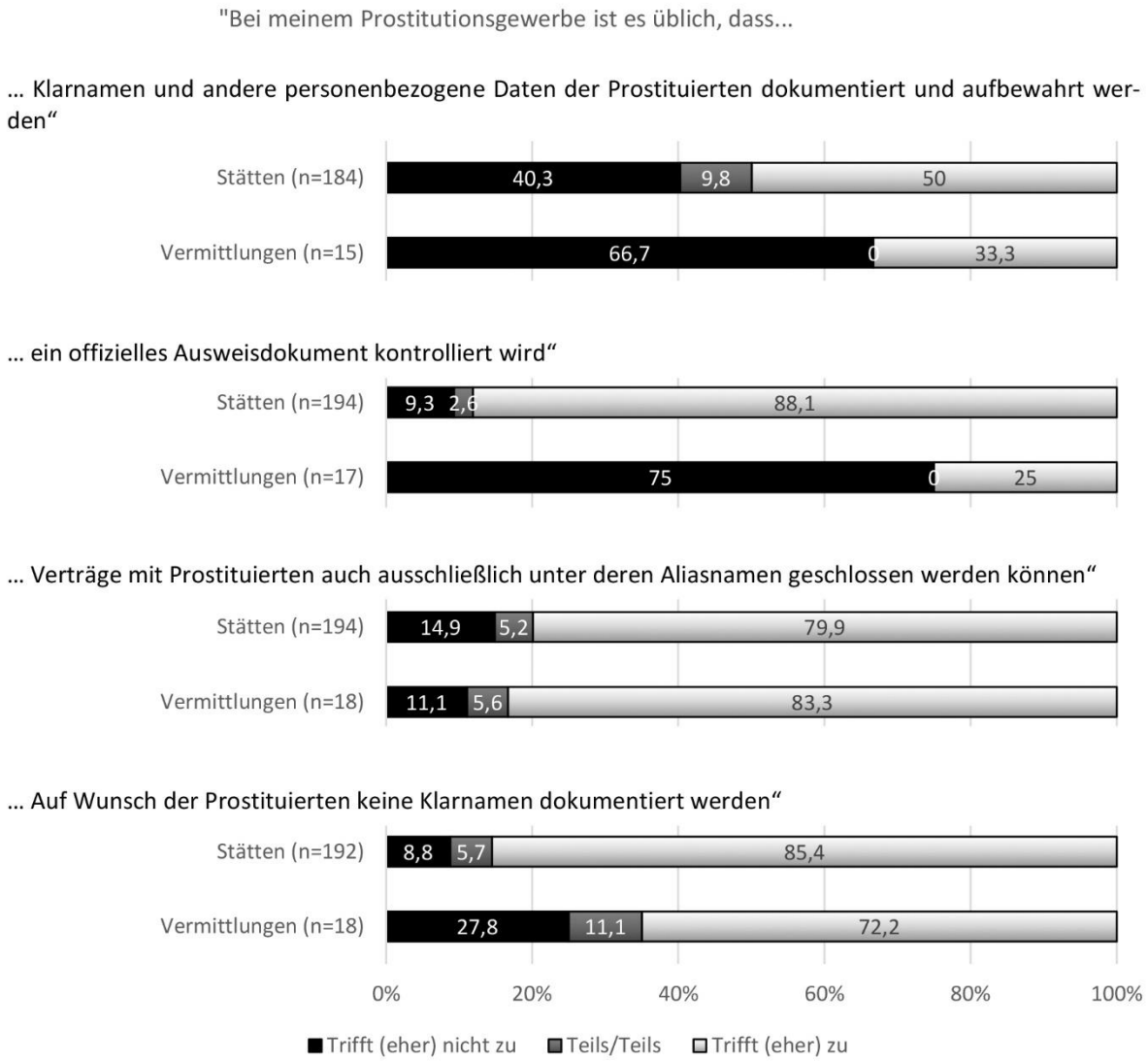


Abbildung 57: Umgang mit Klarnamen von Prostituierten in verschiedenen Gewerbeformen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende (Stätten und Vermittlungen)

Die vorstehende Abbildung zeichnet ein mehrdeutiges Bild:

88,1 % der Stättenbetreibenden gaben an, es treffe (eher) zu, dass sie ein offizielles Ausweisdokument kontrollieren. Sofern man davon ausgeht, dass die Gewerbetreibenden nicht auch die Aliasbescheinigung selbst als offizielles Ausweisdokument interpretiert haben, wird man hieraus schließen können, dass der Großteil der Prostitutionsstättenbetreibenden sich mit dem Vorzeigen der Aliasbescheinigung *nicht* zufriedengibt. Dass man hiervon ausgehen kann, zeigt der vergleichsweise deutlich geringere Zustimmungswert bei Prostitutionsvermittlungen (25,0 %): Lägen die Dinge so, dass die Teilnehmenden die Frage dahingehend verstanden haben, dass auch die Aliasbescheinigung ein offizielles Ausweisdokument ist, bedeutete dies, dass sich 75,0 % der Betreiber*innen von Prostitutionsvermittlungen überhaupt kein Dokument – also nicht einmal die Aliasbescheinigung – zeigen ließen. Das wird man nicht annehmen können.

Im Übrigen wird deutlich, dass die Mehrheit der Prostitutionsgewerbetreibenden angegeben hat, sich an die gesetzlichen Maßgaben zum Umgang mit der Aliasbescheinigung zu halten. 79,9 % der Prostitutionsstättenbetreibenden und 83,3 % der Betreibenden von Prostitutionsvermittlungen haben angegeben, es treffe (eher) zu, dass Verträge mit Prostituierten in ihrem Gewerbe auch ausschließlich unter deren Aliasnamen geschlossen werden können. Ähnlich hohe Zustimmungswerte hat die Aussage gefunden, dass Betreibende in ihrem Prostitutionsgewerbe auf Wunsch der Prostituierten keine

Klarnamen dokumentieren (Prostitutionsstätten: 85,4 %; Prostitutionsvermittlungen: 72,2 %). Jeweils deutliche kleinere Anteile haben beiden Aussagen nur mit teils/teils oder trifft (eher) nicht zugestimmt.

Ein entscheidender Grund dafür, dass ein (wenn auch kleiner) Teil der hier befragten Prostitutionsstättenbetreibenden sich schwer damit tut, in Gänze ohne Klarnamendokumentation auszukommen, liegt laut den Interviews mit Stättenbetreibenden und den Erkenntnissen aus dem Validierungsworkshop darin, dass Stättenbetreibende wissen wollen, wen sie „in ihrem Haus haben“[621]. Sie möchten angesichts des regelmäßigen Kontakts mit Prostituierten innerhalb der Stätte nicht nur mit „Aliaspersonen“ kommunizieren. Das könnte auch den erheblichen Unterschied zu den Angaben der befragten Betreibenden von Prostitutionsvermittlungen erklären. Letztere kommunizieren mit den Prostituierten im Wesentlichen nur digital und der Bezug zu den Menschen ist weniger eng.

Zu der Frage, warum auf den Klarnamen nicht verzichtet werden könne, meinte die*der Betreiber*in einer Prostitutionsstätte:

„[…] Aber darauf [scil.: auf das bloße Vorzeigen der Aliasbescheinigung] lassen wir uns gar nicht ein. Normalerweise wissen wir gar nicht, wer die Frau ist, ja, die nennt sich Lena – und mehr dürfen, sollten wir nicht wissen. Wir sind doch nicht verrückt. Das machen wir doch nicht. Wir müssen doch wissen, mit wem wir es zu tun haben, ja. Also, lassen wir uns auch den Ausweis zeigen, der wird auch von uns kopiert – weil: Wir wissen doch nicht, was an der Frau noch hintendran hängt alles, ja.“

Interviewausschnitt 13: 1. Interview Gewerbetreibende, 15

Gleichsinnig antwortete auch ein*e weitere*r Stättenbetreiber*in:

„Also, wir kopieren beides, inklusive Gesundheitskarte. Manche kommen auch mit nem DIN A4-Blatt [scil.: Bescheinigung für die gesundheitliche Beratung], bei uns gibt’s ne Karte und natürlich auch den richtigen Ausweis. Der richtige Ausweis ist ein Grund. Man kann mir ja viel erzählen, dass ich der Alias bin – das Foto reingeklebt, sonst was. Der Ausweis muss stimmen, ja.“

Interviewausschnitt 14: 5. Interview Gewerbetreibende, 140

Dass bei Prostitutionsgewerbetreibenden zum Teil auch die Sorge davor eine Rolle spielt, in Haftung genommen zu werden, wenn ein*e Prostituierte*r tatsächlich gar nicht angemeldet ist, kommt in nachstehendem Zitat zum Ausdruck:

„Also, die Frau […] borgt sich von ihrer Freundin den Prostituiertenausweis, geht damit hierher, sagt: ‚Du, ich bin die Frieda‘, ja. Ist sie aber gar nicht, […] Und wenn sie in ne Kontrolle kommt, sind wir dafür verantwortlich, ja. Funktioniert so nicht.“

Interviewausschnitt 15: Interview Gewerbetreibende, 22

e. Zum „Recht auf Vergessenwerden“

aa. Das „Recht auf Vergessenwerden“ im behördlichen Kontext

Des Weiteren stellt sich die Frage, wie es sich mit dem vom Gesetzgeber bezweckten „Recht auf Vergessenwerden“ verhält. Bereits dargestellt wurde, dass von einem Recht auf (baldiges) Vergessenwerden nach einer Anmeldung nicht in Bezug auf alle Behörden, sondern nur in Bezug auf die ProstSchG-Behörden die Rede sein kann. Werden die Daten an andere, nicht für das ProstSchG zuständige Behörden übermittelt, gelten dort spezielle Aufbewahrungsdauern (Teil 5, Kapitel 1).

Vor diesem Hintergrund interessierte in der schriftlichen Befragung von Behördenleitungen mit Zuständigkeit für die Anmeldung zunächst, wie häufig es in der Praxis vorkommt, dass bei der Anmeldung gespeicherte Daten an andere Behörden übermittelt werden und auf welche Weise dies geschieht. Gefragt wurde, ob solche Daten immer, teils/teils (auf Anfrage) oder nie übermittelt werden an

[621] Protokoll Validierungsworkshop I, S. 4.

- für Aufgaben aus dem Bereich der Anmeldung nach §§ 3 ff. ProstSchG und Kontrollen nach §§ 29 ff. ProstSchG zuständige Behörden an den von den Prostituierten angemeldeten Tätigkeitsorten,
- das Finanzamt,
- die Polizei oder
- sonstige Behörden.

Ergeben hat sich Folgendes:

Tabelle 41: Übermittlung von Daten an andere Behörden, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Behördenleitung

Übermittlung von Daten an andere behördliche Stellen	Immer	Teils/teils; auf Anfrage	Nie
Für Aufgaben aus dem Bereich der Anmeldung nach §§ 3 ff. ProstSchG und Kontrolle nach §§ 29 ff. ProstSchG zuständige Behörden an den von den Prostituierten angemeldeten Tätigkeitsorten (n=64)	20,3	34,4	45,3
Finanzamt (n=74)	75,7	9,5	14,9
Polizei (n=73)	5,5	65,8	28,8
Andere (z. B. Zoll/FKS/Steuerfahndung, Gesundheitsamt, Jobcenter) (n=11)	0	36,4	63,6

Tabelle 41 veranschaulicht zunächst einen prima facie erstaunlichen Befund: Der an sich nach § 34 Abs. 6 ProstSchG bestehenden Pflicht zur Übermittlung der Daten an diejenigen Behörden, die an den angemeldeten Tätigkeitsorten der*des Prostituierten für die Aufgaben nach Abschnitt 2 bzw. Abschnitt 5 des ProstSchG zuständig sind, kommen nur 20,3 % der Anmeldebehörden immer nach; 45, 3 % tun dies nie. Dieser Befund lässt sich allerdings erklären: Der Grund dürfte darin liegen, dass – wie bereits im Rahmen der Ausführungen zur Bundesstatistik gezeigt (s. Teil 4, Kapitel 2, B.) – von Anmeldenden regelmäßig keine Angaben zu konkreten Tätigkeitsorten gemacht werden. Vielmehr wird in den meisten Fällen „bundesweite Tätigkeit“ angegeben, sodass keine zuständigen Behörden an konkreten Tätigkeitsorten existieren, an die die Daten übermittelt werden könnten.

An die Finanzämter müssen bestimmte Daten gemäß § 34 Abs. 8 ProstSchG über die Anmeldung ebenfalls immer übermittelt werden. Hieran halten sich nur drei Viertel (75,7 %) der teilnehmenden Behörden. 9,5 % geben die Daten nur auf Anfrage an das Finanzamt heraus, 14,9 % übermitteln die Daten nie an das Finanzamt. An die Polizei werden Daten von einem Großteil der Behörden auf Anfrage (65,8 %), von knapp 30 % aber auch nie herausgegeben (28,8 %). 5,5 % der Behörden übermitteln die Daten „immer“ an die Polizei. Ob es sich hierbei um Fälle handelt, in denen die Polizei für die Überwachung der Prostitution zuständig ist, lässt sich mit dem vorhandenen Datenmaterial nicht feststellen. Anderen Behörden werden Daten aus der Anmeldung teils auf Anfrage übermittelt. Genannt wurden hier freitextlich u. a. der Zoll/die Finanzkontrolle Schwarzarbeit, die Steuerfahndung, das Gesundheitsamt und das Jobcenter.

Erhoben wurde bei den Behördenleitungen auch, auf welchem Wege sie die Daten an andere Behörden übermitteln (Tabelle 42).

Tabelle 42: Wege der Datenübermittlung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Behördenleitung (Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)

Wege der Datenübermittlung (n=35), Mehrfachnennungen möglich		**%**
Für Aufgaben aus dem Bereich der Anmeldung nach §§ 3 ff. ProstSchG und Kontrolle nach §§ 29 ff. ProstSchG zuständige Behörden an den von den Prostituierten angemeldeten Tätigkeitsorten	Spezielle Software	5,7
	Per Mail	54,3
	Postalisch	51,4
	Sonstiger Übermittlungsweg (z. B. Personalunion; Hauspost; telefonisch)	25,7
Wege der Datenübermittlung (n=63), Mehrfachnennungen möglich		
Finanzamt	Spezielle Software	6,3
	Per Mail	39,7
	Postalisch	58,7
	Sonstiger Übermittlungsweg (z. B. telefonisch)	4,8
Wege der Datenübermittlung (n=52), Mehrfachnennungen möglich		
Polizei	Spezielle Software	0
	Per Mail	80,8
	Postalisch	26,9
	Sonstiger Übermittlungsweg (z. B. Cryptoshare, persönlich/telefonisch)	13,5
Wege der Datenübermittlung (n=4), Mehrfachnennungen möglich		**n**
Andere (z. B. Zoll/FKS/Steuerfahndung, Gesundheitsamt, Jobcenter)	Spezielle Software	0
	Per Mail	3
	Postalisch	2
	Sonstiger Übermittlungsweg	0

Hinsichtlich aller betrachteten Behörden, denen Daten übermittelt werden, zeigt sich, dass jeweils nur selten eine spezielle Software zur Übermittlung verwendet wird (ProstSchG-Behörden: 5,7 %; Finanzamt: 6,3 %; Polizei: 0 %). Deutlich häufiger erfolgt die Übermittlung per Mail (ProstSchG-Behörden: 54,3 %; Finanzamt: 39,7 %; Polizei: 80,8 %) oder auf dem Postweg (ProstSchG-Behörden: 51,4 %; Finanzamt: 58,7 %; Polizei: 26,9 %). Als sonstige Übermittlungswege wurden freitextlich die Übermittlung per Hauspost und die per Cryptoshare sowie die persönliche/telefonische Übermittlung auf Anfrage genannt.

Verpflichtende Vorgaben zum Weg der Übermittlung von Daten hat der Gesetzgeber nicht gemacht; in § 34 Abs. 8 ProstSchG ist für die Übermittlung an das Finanzamt lediglich festgehalten, dass die Daten „möglichst“ auf elektronischem Wege zu übermitteln sind, was nur einem Teil der Behörden möglich erscheint. Aus § 6 Abs. 4 ProstAV ergibt sich überdies, dass für die Übermittlung von Daten nach § 34 Abs. 6 ProstSchG die Einrichtung eines „standardisierten elektronischen Datenübermittlungsverfahrens“ vorgesehen war. § 6 Abs. 4 ProstAV bezieht sich auf zwei Fälle, in denen dieses spezielle Übermittlungsverfahren zur Anwendung kommen soll: zum einen auf die Übermittlung von Daten aus der Anmeldung an die nach Abschnitt 2 des ProstSchG zuständigen Behörden an den angemeldeten Tätigkeitsorten von Prostituierten (§ 6 Abs. 1 ProstAV), zum anderen auf die Übermittlung an die nach Abschnitt 5 des ProstSchG für die Überwachung zuständigen Behörden, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass besonderer Handlungsbedarf dieser Behörden besteht. § 6 Abs. 4 ProstAV gilt mithin nicht für die Übermittlung von Daten an die Finanzämter. Inwieweit dieses besondere Datenübermittlungsverfahren in den dafür vorgesehenen Anwendungsfällen (teilweise) umgesetzt wurde, konnte das Evaluationsteam in der schriftlichen Befragung nicht mit hinreichender Sicherheit ermitteln. Dass die Übermittlung per einfacher Mail oder gar auf telefonischem Wege angesichts der Schutzwürdigkeit der Daten überaus fragwürdig ist, bedarf indes keiner näheren Begründung. Dass dies auch Sachbearbeitende problematisch finden, kommt in folgendem Zitat zum Ausdruck:

„Es [scil.: die Handhabung der Daten] ist, also, ich finde es halt echt schwierig. Also, ich versuche, sehr sensibel mit den Daten von den Frauen umzugehen, ja. Mich ärgert es, dass die Daten hier noch im PC sind, also dass wir diese Software nutzen. Ja, da können auch andere [scil.: Behördenmitarbeitende] darauf zugreifen und das sehen. Und wenn da jetzt steht, ‚bla bla bla', weiß man ganz genau: Frau XY geht der Prostitution nach, ja. Und auch dieses ‚Laissez-faire-Umgehen' [scil.: mit den Daten]. Wenn halt jemand anruft und fragt: ‚Hat die Frau sich hier angemeldet?' – dass man dann halt so die Infos rausgibt. Also: Der Datenschutz findet hier nicht wirklich statt, finde ich. […] Die größte Herausforderung ist momentan, dass ich von meiner eigenen Einstellung her mit den Daten nicht so sensibel umgehen kann, wie ich das möchte."

Interviewausschnitt 15: 4.Interview Behörde, 192, 200

Wie sensibel diejenigen Behörden, denen von den ProstSchG-Behörden Daten übermittelt wurden, mit diesen Daten umgehen, konnte in dieser Studie nicht ausreichend in Erfahrung gebracht werden. Festgestellt werden kann aber, dass ein*e Sachbearbeitende*r und ein*e Prostituierte Folgendes berichteten: Es bestehe die Gefahr, dass die Tätigkeit als Prostituierte anderen Personen aufgrund von unreflektiert durch die Finanzämter versandten Schreiben bekannt werde.

Die*der Sachbearbeitende berichtete:

„[D-Großstadt] zum Beispiel: Das wurde uns mehrfach von Frauen berichtet: […] Wenn das Finanzamt, wenn die die [scil.: die Prostituierten] nicht zu greifen kriegen und Steuern einziehen wollen, dann gehen die [scil.: Mitarbeitende des Finanzamtes] in die Betriebe, wo die [scil.: die Prostituierten] gearbeitet haben und kopieren sich die Ausweise – und ‚schwupp' haben sie die Adresse im Ausland und da ist dann ein Brief rausgegangen. Da werden Existenzen zerstört in einem Ausmaß – und wenn es nur Einzelfälle sind. Das ist Behördenwillkür und keiner macht sich da Gedanken drüber, auch nicht der Finanzbeamte, der jetzt unbedingt seine Steuern eintreiben will. Der denkt sich: ‚Schicke ich mal nen Brief, ach ja, habe ich ja den Ausweis [Kopie der Anmeldebescheinigung], schicke ich mal nach Hause'. Und was passiert dann zu Hause? Wenn sie dann noch Pech haben und in dem Text steht das Wort ‚Prostituierte' explizit drin oder irgendwie der Nachbar kann ein bisschen Deutsch […]."

Interviewausschnitt 16: 6. Interview-Behörden, 25

Und die*der interviewte Prostituierte meinte:

„Das ist ja so, dass ich mich beim Ordnungsamt anmelde und das Ordnungsamt dann dem Finanzamt meldet, dass ich einer Tätigkeit nach Prostituiertenschutzgesetz angemeldet habe. Und was dann oft vorgekommen ist, [ist], dass Finanzämter Briefe geschrieben haben: ‚Sie haben eine Tätigkeit nach Prostituiertenschutzgesetz angemeldet, also hier ist Ihre Steuernummer.'"

Interviewausschnitt 17: 1. Interview Prostituierte, 56

bb. Das „Recht auf Vergessenwerden" im Kontext von Prostitutionsgewerben

Für Betreiber*innen hat der Gesetzgeber vorgegeben, dass Aufzeichnungen, die personenbezogene Daten enthalten, nach Ablauf einer zweijährigen Aufbewahrungsfrist zu löschen sind (§ 28 Abs. 7 i. V. m. § 28 Abs. 5 S. 2 ProstSchG). Allerdings hat der Gesetzgeber zugleich normiert, dass Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten nach anderen Vorschriften unberührt bleiben (§ 28 Abs. 5 S. 3 ProstSchG). Hierunter fallen z. B. Unterlagen, die zur Vorlage bei den Finanzbehörden aufzubewahren sind; sie sind nach § 147 Abs. 3 Abgabenordnung (AO) teils zehn, teils sechs Jahre aufzubewahren.

Vor diesem Hintergrund wurde in der Befragung von Gewerbetreibenden erhoben, wie lange sie personenbezogene Daten von Prostituierten („etwa Name, Gültigkeitsdauer der Anmeldebescheinigung, Daten über Zahlungen von Prostituierten an Sie oder von Ihnen an Prostituierte") aufbewahren. Das Ergebnis ist Abbildung 58 zu entnehmen:

24,4 % der befragten Prostitutionsstättenbetreiber*innen und 31,6 % der Betreiber*innen von Prostitutionsvermittlungen gaben – erwartungsgemäß – an, die Aufbewahrungsdauer könne nicht konkret benannt werden, weil diese je nach aufzubewahrendem Datum unterschiedlich sei. Soweit die Betreiber*innen sich indes zur Angabe eines Zeitraumes in der Lage sahen, wird deutlich, dass die Mehrheit sowohl der Stättenbetreibenden (47,9 %) als auch der Vermittlungsbetreibenden (36,9 %)

personenbezogene Daten stets länger aufbewahrt als zwei Jahre. Insgesamt zeigt sich in Abbildung 58 ein recht buntes Bild an Aufbewahrungsgepflogenheiten, was für eine diesbezüglich bestehende Unsicherheit spricht. Erhoben wurden die Aufbewahrungsdauern auch bei Betreibenden von Prostitutionsfahrzeugen und -veranstaltungen. Angesichts der geringen Zahl verwertbarer Antworten (n jeweils =3) aus diesem Bereich wird auf eine Darstellung verzichtet.

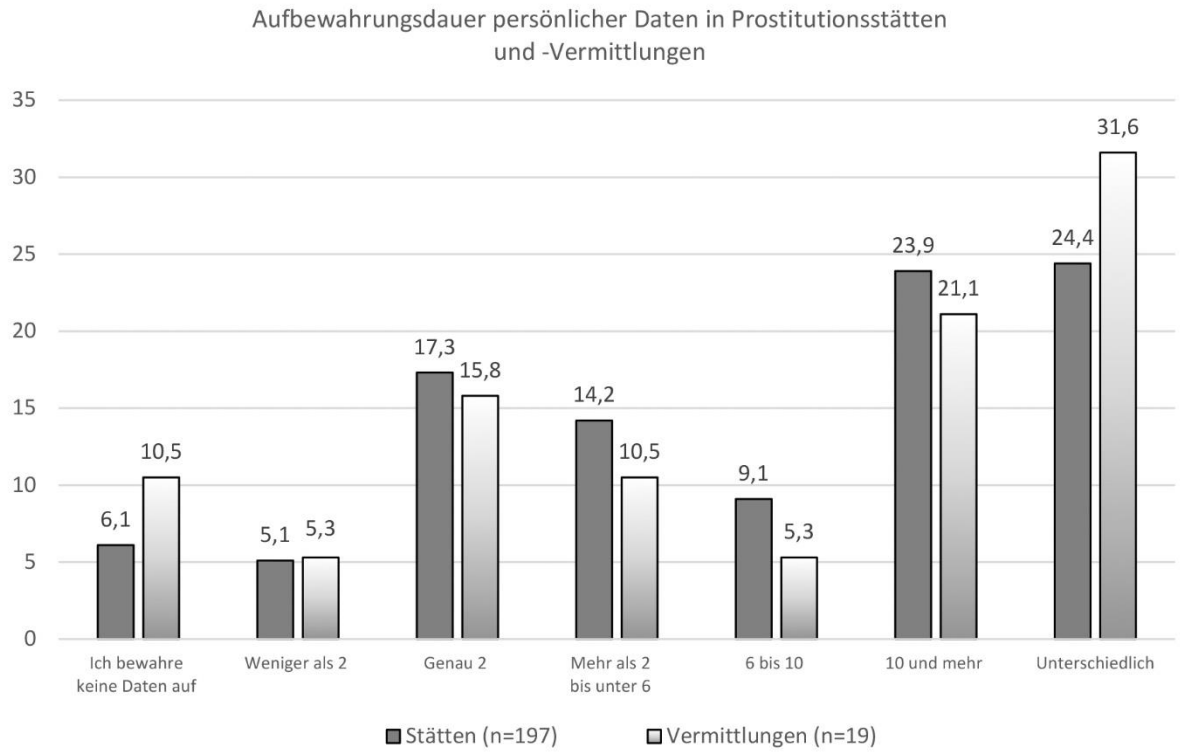


Abbildung 58: Dauer der Aufbewahrung persönlicher Daten in Prostitutionsstätten und Prostitutionsvermittlungen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende (Stätten und Vermittlungen)

f. Unmöglichkeit der Anmeldung

10,5 % der befragten Prostituierten haben angegeben, sie könnten sich nicht anmelden, weil ihnen die Voraussetzungen für eine Anmeldung fehlten. Nach den Erkenntnissen aus den vom KFN mit Behörden geführten Interviews dürfte es sich insoweit vielfach um Personen handeln, denen aus ausländerrechtlichen Gründen (etwa: fehlender Aufenthaltstitel und/oder fehlende Arbeitserlaubnis) eine Anmeldung verwehrt ist.[622] Es erläuterte bspw. ein*e Sachbearbeitende*r zu den Gründen, warum Menschen sich nicht für die Prostitution anmelden können:

> *„[…] Natürlich die Beschränkungen, Arbeitsbeschränkungen von irgendwelchen Venezuelerinnen, die keinen spanischen Ausweis haben oder einen Aufenthaltstitel in einem anderen EU-Land haben, die haben hier natürlich auch nicht die Möglichkeit zu arbeiten. Hat jemand mal einen Aufenthaltstitel in Italien, darf er den in Deutschland nicht benutzen, damit darf er nur reisen."*

Interviewausschnitt 18: 9. Interview Behörde, 84

g. Kosten der Anmeldung

Nach den Angaben der befragten Prostituierten bilden die Kosten des Anmeldeverfahrens für 8,3 % ein Hindernis: Auf den ersten Blick scheint dies ein geringer Wert zu sein. Dabei darf aber nicht aus den

[622] S. dazu § 4 Abs. 2 S. 2 ProstSchG: Hiernach haben ausländische Staatsangehörige, die nicht freizügigkeitsberechtigt sind, bei der Anmeldung nachzuweisen, dass sie berechtigt sind, eine Beschäftigung oder eine selbstständige Erwerbstätigkeit auszuüben.

Augen verloren werden, dass die Anmeldung in der Hälfte der Bundesländer kostenfrei möglich ist (s. Tabelle 36). Daher kann man vermuten: Wäre die Anmeldung allerorten kostenpflichtig, könnte der Anteil befragter Prostituierter, denen die Anmeldung zu teuer wäre, höher sein. Dabei hat sich in der Untersuchung auch herausgestellt, dass den Prostituierten mancherorts auch die Inanspruchnahme von Dolmetscher*innenleistungen im Rahmen der Anmeldung in Rechnung gestellt wird. So erläuterte ein*e Sachbearbeitende*r:

„Es gibt Bundesländer, da müssen die Frauen den Dolmetscher bezahlen. So. Und das finde ich dann schon krass. Also, die […] müssen da [scil zur Anmeldung] hin und dann müssen sie noch den Dolmetscher bezahlen und die Anmeldung bezahlen."

Interviewausschnitt 19: 6.Interview Behörden, 160

Es verwundert daher nicht, dass in Interviews und im Validierungsworkshop von einer Art „Anmeldetourismus" unter Prostituierten gesprochen wurde: Um Kosten zu sparen, reisten Prostituierte zur Anmeldung teils gezielt in Bundesländer, in denen die Anmeldung kostenlos sei.

„Also zum Beispiel hier [A-Großstadt], die nächstgelegene größere Stadt in der [C-Bundesland], kostet die gesundheitliche Beratung 50 Euro, bei uns kostet sie nix. Was passiert? Sitzen alle hier, logisch, ne."

Interviewausschnitt 20: 6. Interview Behörde, 160

h. Fehlendes Entdeckungsrisiko

Von denjenigen Prostituierten, die ankreuzten, sich noch nie angemeldet zu haben, gaben 10,9 % als Grund an, dass sie ohnehin nicht kontrolliert würden. Bei Prostituierten, die sich in der Vergangenheit mindestens einmal angemeldet hatten, im Zeitpunkt der Befragung aber nicht angemeldet waren, nannten sogar 19,4 % diesen Grund. Möglicherweise kommen daher nicht wenige Prostituierte nach einer Anmeldung mangels Kontrollen zu dem Schluss, dass man sich den mit einer Anmeldung verbundenen Aufwand sparen könne. Tatsächlich wird sich im weiteren Verlauf der Untersuchung noch zeigen, dass es einen erheblichen Anteil von Prostituierten gibt, die innerhalb von zwölf Monaten nicht ein einziges Mal von Behörden kontrolliert werden, während ein kleiner Teil binnen eines Jahres sehr häufig in behördliche Kontrollen gerät (s. dazu die Ausführungen zur Überwachung unter C.). Insoweit besteht ersichtlich auch ein Zusammenhang mit dem Tätigkeitsort von Prostituierten. So zeigt Abbildung 59, dass die Anmeldebereitschaft durch den Tätigkeitsort mitbeeinflusst wird: Der Anteil der noch nie angemeldeten Personen, die jedenfalls auch in Prostitutionsgewerben arbeiten, ist mit 25,2 % deutlich geringer als der Anteil der noch nie angemeldeten Personen, die ausschließlich außerhalb von solchen Gewerben der Prostitution nachgehen. Das zeigt sich auch in der Prüfung auf statistische Belastbarkeit: Angemeldete Prostituierte sind signifikant häufiger in Betrieben tätig als nicht angemeldete Prostituierte ($\chi^2(1, 2092)=128{,}9$, $p<0{,}001$). Maßgeblich dürften insoweit zum einen eine hohe behördliche Überwachungsintensität bei Prostitutionsgewerben und ein damit erhöhtes Entdeckungsrisiko für nicht angemeldete Prostituierte sein. Eine Rolle spielen wird zum anderen, dass Prostitutionsgewerbetreibende Prostituierte nicht bei sich tätig werden lassen dürfen, wenn diese nicht über eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung verfügen (§ 25 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG).

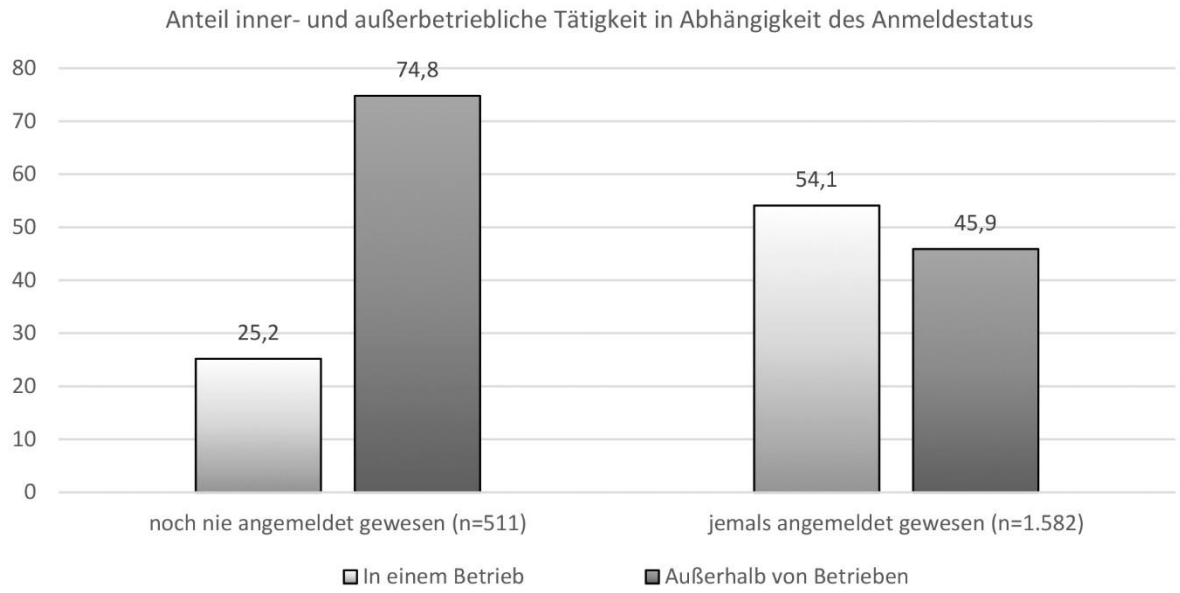


Abbildung 59: Inner- und außerbetriebliche Tätigkeit angemeldeter und nicht angemeldeter Prostituierter, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

i. Hochschwelligkeit der Anmeldung

15,6 % der befragten Prostituierten gaben an, sie hätten nicht gewusst, dass man sich anmelden muss. 13,0 % nannten als Grund, keine Kenntnis davon zu haben, wo man sich anmelden muss. Diese Angaben wird man als Fingerzeig dafür verstehen dürfen, dass das Anmeldeverfahren für einen Teil der Prostituierten zu hochschwellig sein könnte (s. dazu auch die Ergebnisse der Auswertung des Forschungsstands, Teil 2). Dies bestätigte ein*e interviewte Mediziner*in, die auch nicht angemeldete Prostituierte in schwierigen Lebenslagen betreut:

„Ich glaube […] – diese anmelderischen – diese organisatorische Hürde, die ist zu groß für das Klientel."

*Interviewausschnitt 21: 3. Interview Ärzt*innen, 84*

j. Weitere Hinderungsgründe

In den vor der Befragung durchgeführten Interviews und einer Gruppendiskussion wurde darauf hingewiesen, dass auch die teils nicht unerheblichen Wartezeiten für einen Termin von einer Anmeldung abhielten. Nicht wenige Prostituierte kämen aus dem Ausland für einen bestimmten Zeitraum nach Deutschland, um vorübergehend der Prostitution nachzugehen und dann wieder für längere Zeit in das Heimatland zur Familie zurückzureisen. Müsse in solchen Fällen länger auf einen Termin gewartet werden, gingen Arbeitstage, in denen Geld verdient werden könne, verloren:

„Also, jetzt zum Beispiel: Während der Sommermonate überhaupt einen Termin zu bekommen, um die Ausweise und die Beratung verlängern zu können, ist manchmal schier unmöglich, weil die [scil.: die ProstSchG-Behörden] einfach strukturell so schwach besetzt sind. Wenn jemand im Urlaub ist, dann kann ich schlichtweg keine Dokumente kriegen. Das heißt ja eigentlich, dass ich nicht arbeiten kann. Und das ist schon eine Sache, dass mir sozusagen ein Amt beziehungsweise eine Zwangsberatung sogar noch die Möglichkeit des Arbeitens verwehrt, weil ich einfach keine Termine bekomme. Also, das ist schon auch ein Fakt, den finde ich negativ enorm – enorm negativ. Ja."

Interviewausschnitt 22: 1. Gruppendiskussion, 67

Dabei vermutete ein*e Rechtsanwält*in, dass einzelne Behörden bewusst keine zeitnahen Termine vergäben, um das Prostitutionsaufkommen zu verringern – ob diese Vermutung zutrifft, kann auf Basis der hier vorliegenden Daten *nicht* beurteilt werden:

„Ja, so und dann konnten und das ist heute immer noch ein Problem, das wird auch benutzt, um das Prostitutionsaufkommen zu reduzieren, dass also Behörden – vermutlich bewusst – keine zeitnahen Termine vergeben. Die Damen, die kommen aus dem Ausland, haben kein Geld, um arbeiten zu können, brauchen diese Bescheinigung und bekommen sie nicht. Und dann gibt's Behörden, da dauert das sechs Wochen."

Interviewausschnitt 7: 1.Interview Rechtsanwaltschaft, 62

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Schwierigkeiten, einen Termin zu bekommen, wurde in die schriftliche Befragung von Behördenleitungen auch das Thema Terminvergabe aufgenommen. Hier zeigte sich zunächst, dass es nur bei wenigen Behörden, die Anmeldungen oder gesundheitliche Beratungen durchführen, möglich ist, spontan – etwa im Wege einer offenen Beratung – einen Termin zu erhalten (Tabelle 43).

Tabelle 43: Terminvergabe bei Anmeldung und gesundheitlicher Beratung, Angabe in Prozent, Mehrfachangaben möglich, KFN-Befragung Behördenleitung

	Gesundheitliche Beratung		Anmeldung	
Terminvergabe	**n=59**	**%**	**n=95**	**%**
Es kann ein Termin vereinbart werden.	59	100	85	89,5
Es gibt offene Sprechstunden ohne vorherige Terminabsprache.	3	5,1	10	10,5
Spontane Beratung möglich bei freien Terminen.	4	6,8	-	-

Der maßgebliche Grund liegt laut den Interviews mit Behördenvertretenden in organisatorischen Anforderungen der Behörden. So muss vorher u. a. ermittelt werden, ob und ggf. in welcher Sprache für das Gespräch ein*e Dolmetscherin benötigt wird:

„Am Anfang hatten wir das so, dass wir auch ad hoc-Sprachen [scil.: ad hoc-Dolmetschung] angeboten haben. Das heißt, […] wenn man im Gespräch merkt, das reicht nicht, die Verständigung, dann hätte man einen Dolmetscher hinzubuchen können. Es [scil.: die Hinzubuchung] hat aber oft nicht funktioniert, weil die Wartezeiten so lang waren […] und die Gebühren relativ hoch, damit man quasi diesen ad hoc-Service sich bereitstellen lässt. Deswegen sind wir wirklich davon abhängig, dass die Termine vorher gebucht werden."

Interviewausschnitt 8: 12.Interview Behörde, 50

Auf die an die Behördenleitungen gerichtete Frage nach der aktuell (am Tag des Ausfüllens) bestehenden Wartezeit für einen Termin zeigte sich ein gemischtes Bild (Tabelle 44). Bei der überwiegenden Zahl der Anmeldebehörden (64 %) und der Behörden für die gesundheitliche Beratung (50,9 %) bestand eine maximale Wartezeit von ein bis zwei Werktagen. Drei bis vier Werktage musste bei 18,6 % der Anmeldebehörden und bei 26,3 % der Behörden für die gesundheitliche Beratung gewartet werden. Bei immerhin 15,1 % der Anmeldebehörden und 22,9 % der Behörden der gesundheitlichen Beratung betrug die Wartezeit fünf Werktage oder länger.

Tabelle 44: Wartezeit für einen Termin zur Anmeldung und gesundheitlichen Beratung im Zeitpunkt der Befragung, KFN-Befragung Behördenleitung

	Gesundheitliche Beratung		Anmeldung	
Wartezeit für einen Termin	**n=57**	**%**	**n=86**	**%**
Keine Wartezeit, am selben Tag	2	3,5	11	12,8
Ca. 1–2 Werktage	27	47,4	44	51,2
Ca. 3–4 Werktage	15	26,3	16	18,6
Ca. 5 Werktage	11	19,3	7	8,1
Länger als eine Woche	1	1,8	4	4,7
Länger als zwei Wochen	1	1,8	2	2,3

2. Praktikabilität

Unter dem Gesichtspunkt Praktikabilität geht es um die Handhabbarkeit des Normenprogramms zum Anmeldeverfahren bzw. um die Praxis und Praxisprobleme dieses Verfahrens aus Sicht der Behörden (c). Damit sich überhaupt eine funktionierende behördliche Praxis entwickeln kann, müssen freilich (mindestens) zwei Grundbedingungen erfüllt sein:

Zum einen müssen zuständige Behörden für das Anmeldeverfahren eingerichtet werden und es muss Klarheit darüber bestehen, wer verpflichtet ist, an diesem Verfahren teilzunehmen (a). Zum anderen müssen in den Behörden Mitarbeitende tätig sein, die für den Vollzug des Erlaubnisverfahrens nach §§ 3 ff. ProstSchG qualifiziert sind (b). Da es sich um den Vollzug eines Verfahrens handelt, das einen Status eigener Art begründet, daher zahlreiche Besonderheiten aufweist und außerdem den Schutz hochwertiger Rechtsgüter (Teil 3, Kapitel 1) sicherstellen soll, wird man insoweit zumindest verlangen müssen, dass die zuständigen Sachbearbeitenden ausreichend für ihre Tätigkeit (etwa durch Schulungen oder Fortbildungen) qualifiziert wurden. Als weiterer Indikator für die Praktikabilität des Anmeldeverfahrens kann zudem die Zufriedenheit der Mitarbeitenden mit ihrer Tätigkeit im Anmeldeverfahren gesehen werden. Denn man wird davon ausgehen dürfen, dass die Zufriedenheit mit einer behördlichen Tätigkeit auch davon abhängt, inwieweit sich das in der täglichen Arbeit anzuwendende Normenprogramm als umsetzbar erweist.

a. Klarheit über Zuständigkeit der Behörden und die durch das Gesetz Verpflichteten

Grundvoraussetzung dafür, dass das Anmeldeverfahren überhaupt funktionieren kann, ist zunächst, dass zuständige Behörden eingerichtet werden und auch Klarheit darüber besteht, wer am Anmeldeverfahren teilzunehmen hat.

Da die Bundesländer nach Art. 83 GG für die Umsetzung des ProstSchG zuständig sind, obliegt es ihnen, eine Regelung für die Zuständigkeit von Behörden für das Anmeldverfahren festzulegen. Das ist mittlerweile in allen Bundesländern geschehen.

Die im Einzelnen von den Bundesländern getroffenen Regelungen für die gesundheitliche Beratung und die Anmeldung können Tabelle 45 entnommen werden. Blickt man zunächst auf die Anmeldung, wird deutlich, dass die Länder in diesem Punkt unterschiedliche Wege gegangen sind. Manche Bundesländer, insbesondere die Stadtstaaten, aber auch Schleswig-Holstein, haben die Anmeldung zentralisiert – mit der Folge, dass eine Behörde für das gesamte Landesgebiet zuständig ist. Andere Bundesländer haben die Anmeldung stark dezentral organisiert. So sind etwa in Hessen grundsätzlich alle Bürgermeister*innen als örtliche Ordnungsbehörde zuständig – und nur in sehr kleinen Gemeinden mit weniger als 7.500 Einwohner*innen die Landrät*innen als Kreisordnungsbehörden. Auch fällt bei Betrachtung von Tabelle 45 auf, dass die Anmeldung unterschiedlichen Ressorts zugeordnet wurde. Zumeist sind die Ordnungsbehörden sachlich zuständig, teils (etwa in Berlin, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern) aber auch die Gesundheits- und Sozialbehörden.

Betrachtet man die gesundheitliche Beratung, fällt wiederum auf, dass teils zentrale Zuständigkeiten geschaffen wurden (etwa in den Stadtstaaten und in Schleswig-Holstein), teils aber auch dezentrale (etwa Zuständigkeit aller unteren Gesundheitsbehörden in Hessen). Zugeordnet wurde die gesundheitliche Beratung dem Bereich der Gesundheits- bzw. Sozialbehörden. Auffällig ist, dass manche Bundesländer Anmeldung und gesundheitliche Beratung „unter einem Dach“ zusammengefasst haben. Das gilt etwa für Hamburg, wo die Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) sowohl für die Anmeldung als auch für die gesundheitliche Beratung zuständig ist. Und es gilt bspw. auch für Schleswig-Holstein, wo dem Landratsamt für soziale Dienste in Neumünster sowohl die Aufgabe der Anmeldung als auch die Aufgabe der gesundheitlichen Beratung zukommt. Schließlich ist nicht zu übersehen, dass manche Bundesländer bereits sehr früh Regelungen über die Zuständigkeit getroffen hatten (s. etwa Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein), während die Zuständigkeitsregelungen in anderen Bundesländern teils erst deutlich nach Inkrafttreten des ProstSchG im Jahr 2018, im Jahr 2019 oder gar noch später geschaffen wurden.

Tabelle 45: Überblick zur sachlichen Zuständigkeit für die gesundheitliche Beratung und die Anmeldung in den Bundesländern (Stand 20.02.2025)

Bundesland	Verordnung	Fundstelle	Gesundheitliche Beratung	Anmeldung
BW	Ausführungsgesetz zum Prostituiertenschutzgesetz (AG-ProstSchG) vom 25.10 2017	LT BW Drs. 16/2743 S. 4-6	Für die jeweiligen Gebiete der Landkreise die Landratsämter und für die Gebiete der Stadtkreise die Gemeinden als untere Gesundheitsbehörden (§ 1 Abs. 1, Abs. 2 AGProstSchG), abweichend § 1 Abs. 2 für bestimmte Stadtkreise	Für die jeweiligen Gebiete der Landkreise die Landratsämter und für die Gebiete der Stadtkreise die Gemeinden als untere Verwaltungsbehörden (§ 1 Abs. 1 AGProstSchG)
BY	Verordnung zur Festlegung prostitutionsrechtlicher Vorschriften vom 20.06.2017 u. § 64a ZustV	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsbl. Nr. 11/2017 S. 282	Gesundheitsämter (§ 64a S. 2 ZustV)	Kreisverwaltungsbehörden, große Kreisstädte (§ 64 a S.1 ZustV; § 1 Abs. 1 Nr. 10 GrKrV)
BE	Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten zur Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes vom 12.12.2017 u. ZustVO Bezirksaufgaben (GVBl. S. 513)	Gesetz- und Verordnungsbl für Berlin, 73. Jahrgang Nr. 33 30.12.2017 709	Gesundheitsamt im Bezirk Tempelhof-Schöneberg (§ 8 GDZustVO) – Berliner Zentrum für gesundheitliche Beratung (BeZeGeBePro)	Gesundheitsamt Tempelhof-Schöneberg (§ 1 Nr. 5c ZustVO Bezirksaufgaben)
BB	Brandenburgische Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Prostituiertenschutzgesetz (BbgProstSchG) vom 08.02.2018	BB GVBl.II/18, Nr. 13	Landkreise und kreisfreie Städte (Gesundheitsämter) § 1 Abs. 1 BbgProstSchGZV	Landkreise und kreisfreie Städte (Ordnungsämter) § 1 Abs. 1 BbgProstSch GZV
HB	Verordnung über die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Prostituiertenschutzgesetz und Bekanntmachung über die nach dem Prostituiertenschutzgesetz zuständigen Behörden (BremProstSchZBek) vom 30.06.2017	Brem.ABl. 2017, 439	Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz, § 1 Abs. 3 BremProstSchZBek	Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation für die Stadtgemeinde Bremen sowie der Magistrat Bremerhaven für die Stadtgemeinde Bremerhaven; Informations- und Beratungsgespräch: Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz für die Stadtgemeinde Bremen; Magistrat Bremerhaven für die Stadtgemeinde Bremerhaven, § 1 Abs. 1 BremProstSchZBek
HH	Anordnung zur Durchführung des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchGDAnO HA 2022) vom 11.10.2022	Amtl. Anz. 2022, 1593	Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) I) ProstSchGDAnO HA 2022	Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration (Sozialbehörde) I) ProstSchGDAnO HA 2022
HE	Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten für den Vollzug des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchGZustV) vom 24.01.2018	GVBl. 2018, 19	Untere Gesundheitsbehörden (Gesundheitsamt) § 4 Abs. 1 HGöGD	Bürgermeister*in als örtliche Ordnungsbehörde bzw. in Gemeinden mit weniger als 7.500 Einwohner*innen Landrät*innen als Kreisordnungsbehörden, vgl. § 1 Abs. 1 ProstSchGZustV
MV	Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden nach dem Prostituiertenschutzgesetz (ProstZustLVO M-V) vom 27.01.2018	GVOBl. M-V 2018, 43	Landesamt für Gesundheit und Soziales M-V § 3 Nr. 32 BM/LR (LAGuS Aufgabenübertragungs-landesverordnung)	Landesamt für Gesundheit und Soziales M-V § 3 Nr. 32 BM/LR (LAGuS Aufgaben-übertragungslandesverordnung)
NI	Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten Gesundheit und Soziales (ZustVO-GuS) vom 9.10.2018	Nds. GVBl. S. 207 – VORIS 20120	Untere Gesundheitsbehörde § 9 Abs. 2 ZustVO-GuS	Landkreise und kreisfreie Städte § 9 Abs. 1 ZustVO-GuS
NW	Verordnung zur Durchführung von Aufgaben nach dem Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen vom 04.04.2017 (Durchführungsverordnung Prostituiertenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen – DVO ProstSchG NRW)	GV. NRW 2017 Nr. 15 S. 387-400	Untere Gesundheitsbehörden (Gesundheitsämter) § 2 DVO ProstSchG NRW	Kreise und kreisfreie Städte als Kreisordnungsbehörden § 1 DVO ProstSchG NRW
RP	Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem Prostituiertenschutzgesetz vom 16.11.2017	GVBl. LRP 2017 Nr. 15 S. 251	Kreisverwaltungen als untere Gesundheitsbehörde, vgl. § 1 Abs. 2 Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem Prostituiertenschutzgesetz	Landkreise und kreisfreie Städte, vgl. § 1 Abs. 1 Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem ProstSchG
SL	Gesetz Nr. 1931 über die Durchführung von Aufgaben nach dem Prostituiertenschutzgesetz (Saarländisches Ausführungsgesetz zum Prostituiertenschutzgesetz – AusfG) vom 24.10.2017	Amtsblatt I 2017, 1004	Gesundheitsamt des Regionalverbandes Saarbrücken, vgl. § 1 Abs. 3 AusfG	Regionalverband Saarbrücken, vgl. § 1 Abs. 1 AusfG iVm § 8 Abs. 3 LOG
SN	Gesetz zur Ausführung des Prostituiertenschutzgesetzes im Freistaat Sachsen (Sächsisches	SächsGVBl. 2018 Nr. 11, S. 470	Gesundheitsämter der Landkreise und kreisfreien Städte, § 2 Abs. 1 SächsProstSchGAG	Landkreise und kreisfreie Städte, § 1 Abs. 1 SächsProst SchGAG

	Prostituiertenschutzausführungsgesetz – SächsProstSchGAG) vom 28. 06.2018			
ST	Ausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zum Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG-AG LSA) vom 14.03.2019	GVBl. LSA 2019, 51	Landkreise und kreisfreie Städte als untere Verwaltungsbehörden, § 3 Abs. 1 Nr. 11-14 ProstSchG-AG LSA	Landkreise und kreisfreie Städte als untere Verwaltungsbehörden, § 3 Abs. 1 Nr. 1-10 ProstSchG-AG LSA
SH	Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden und Stellen nach dem Prostituiertenschutzgesetz (Prostituierten-schutzgesetzzuständigkeitsverordnung – ProstSchG-ZustVO) und zur Änderung der Ordnungswidrigkeiten-Zuständigkeitsverordnung vom 06.07.2017	Art. 1 GS Schl.-H. II, Gl. Nr. B 200-0-43 Art. 2 Änder. Zuständigkeitsverz. i. d. F. vom 14. September 2004, GS Schl.-H. II, Gl. Nr. B 454-1-5	Landesamt für soziale Dienste (LasD) § 1 Abs. 2 Nr.1 ProstSchG-ZustVO (Prostituiertenschutzbehörde)	Landesamt für soziale Dienste Neumünster (LasD), § 1 Abs. 2 Nr.1 ProstSchG-ZustVO (Prostituiertenschutzbehörde)
TH	Thüringer Gesetz zur Ausführung des Prostituiertenschutzgesetzes (ThürAGProstSchG) vom 31.07.2021	GVBl. 2021, 379	Untere Gesundheitsbehörde der Landkreise und kreisfreien Städte, § 1 Abs. 1 S. 2 ThürAGProstSchG	Landkreise und kreisfreie Städte, § 1 Abs. 1 S. 1 ThürAGProstSchG

Weitgehend Klarheit besteht mittlerweile auch über die zur Anmeldung Verpflichteten. Das sind die Prostituierten, mithin alle Personen, die sexuelle Dienstleistungen i. S. d. § 2 Abs. 1 ProstSchG anbieten. Wer das ist und in welchen Randbereichen Unsicherheiten bestehen, wurde oben (s. A.I.1.) aufgezeigt.

b. Für die Tätigkeit qualifizierte Sachbearbeitende

Eine weitere Grundvoraussetzung dafür, dass das Anmeldeverfahren in der Praxis funktioniert, besteht darin, dass in den Behörden für die Verfahrenszwecke qualifizierte Sachbearbeitende tätig sind. Der Gesetzgeber hat weder zur Ausbildung noch zur Profession der Beratenden für die Gespräche nach §§ 7, 8 bzw. § 10 ProstSchG konkrete Vorgaben gemacht.[623] Daher soll nachfolgend auf Basis der Befragung von Behördensachbearbeitenden zunächst ein Überblick über Ausbildung, berufliche Hintergründe, Alter und mittlerweile gesammelte Erfahrung der in diesem Bereich tätigen Mitarbeitenden gegeben werden.

Abbildung 60 gibt Aufschluss über den höchsten Bildungsabschluss der Mitarbeitenden in der gesundheitlichen Beratung (n=248) und der Anmeldung (n=290). Da 33 Personen in beiden Bereichen tätig sind, gab es hier Doppelzählungen (s. Teil 3, Kapitel 3). Für die gesundheitliche Beratung gaben knapp drei Viertel der Befragten als höchsten Bildungsabschluss das Studium an einer Hochschule/Universität an, das restliche Viertel verfügt über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Bei den in der Anmeldung tätigen Behördenmitarbeitenden halten sich die Anteile von Personen, die über eine abgeschlossene Berufsausbildung (50,0 %) verfügen bzw. ein Studium an einer Hochschule/Universität abgeschlossen haben (46,8 %), annähernd die Waage. Ein sehr kleiner Teil der Befragten aus dem Bereich der Anmeldung hat einen Schulabschluss oder einen anderen Abschluss als höchsten Abschluss benannt (2,3 %).

[623] Diesem Punkt wurde auch im Validierungsworkshop I grundsätzlich zugestimmt. Es erfolgte jedoch die Anmerkung, dass „aus der Gesetzesbegründung, die auch eine Kostenabschätzung enthalte, folge […], dass mit E8-Kräften des mittleren Dienstes geplant worden sei. Daher könnten keine Sozialarbeiter mit dem neuen Sozialtarif beschäftigt werden“. S. dazu Protokoll Validierungsworkshop I, S. 6. Zu dem Erfüllungsaufwand vgl. BT Drs. 18/8556, S. 39 f.

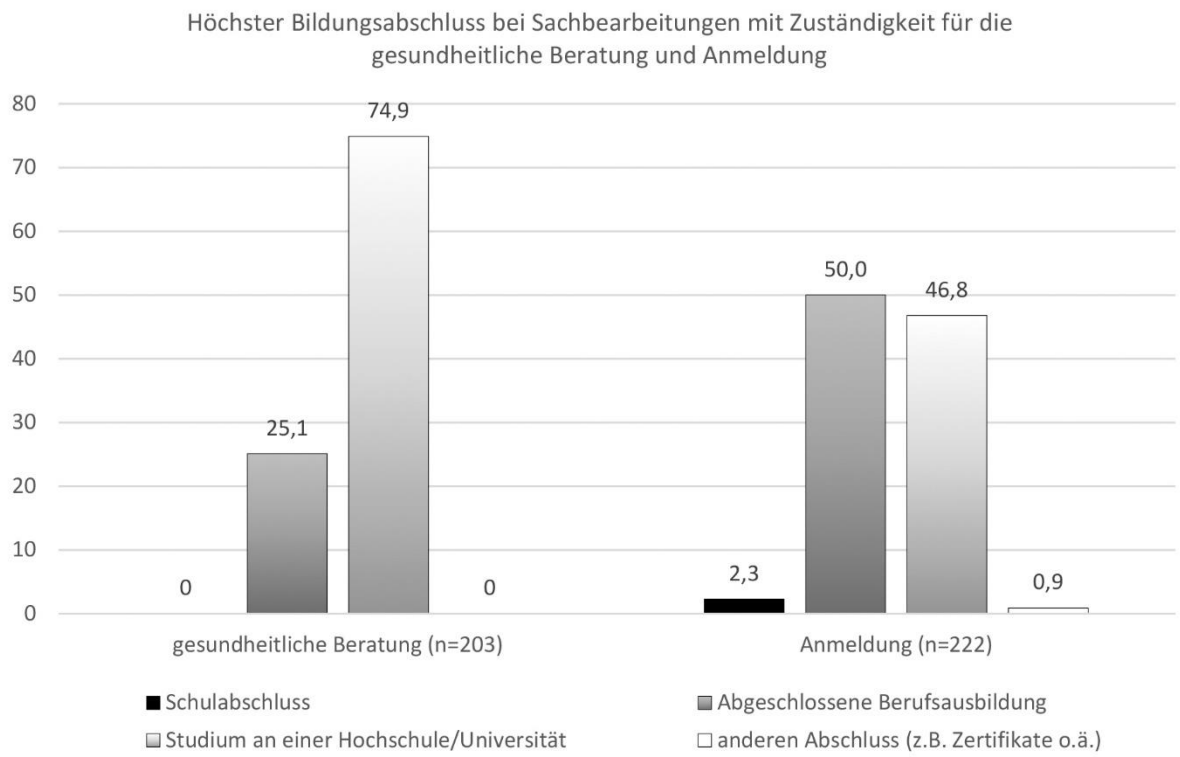


*Abbildung 60: Höchster Bildungsabschluss bei Behördensachbearbeiter*innen in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung, Angaben in Prozent, Doppelzählung möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)*

Deutliche Unterschiede zwischen den Mitarbeitenden in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung sind in der Frage des beruflichen Hintergrundes erkennbar (Abbildung 61). Im Bereich der Anmeldung hat die deutliche Mehrheit der Personen einen Verwaltungsberuf angegeben (Verwaltungsfachangestellte*r: 30,4 %; Verwaltungsfachwirt*in: 34,2 %). Daneben finden sich jeweils geringe Anteile von Personen, die als beruflichen Hintergrund Sozialarbeit (5,8 %), Sozialpädagogik (3,3 %), Medizinisches Studium (2,1 %), Medizinische*r Fachangestellte*r (2,5 %), Psychologie (0,8 %), Soziologie (0,8 %) und Rechtswissenschaft (4,6 %) genannt haben. Ein erheblicher Teil der Behördenmitarbeitenden aus dem Feld der Anmeldung (22,9 %) ist zudem der Kategorie Anderes zuzuordnen, worunter diverse berufliche Hintergründe (bspw. Pfleger*in, Erzieher*in, Betriebswirt*in) subsumiert wurden.

Demgegenüber liegt der berufliche Hintergrund der Berater*innen nach § 10 ProstSchG überwiegend in den sozialen Berufen, namentlich Sozialarbeit (36,2 %) und Sozialpädagogik (28,0 %), sowie den medizinischen Berufen (Medizinisches Studium: 14,2 %; andere medizinische Ausbildung, etwa medizinische*r Fachangestellte*r: 14,2 %). Diese Verteilung erklärt auch, warum sich unter den gesundheitlichen Berater*innen mehr Menschen finden, die ein Studium absolviert haben. Daneben gibt es einen relativ großen Anteil mit anderen beruflichen Hintergründen (Anderes: 22,9 %).

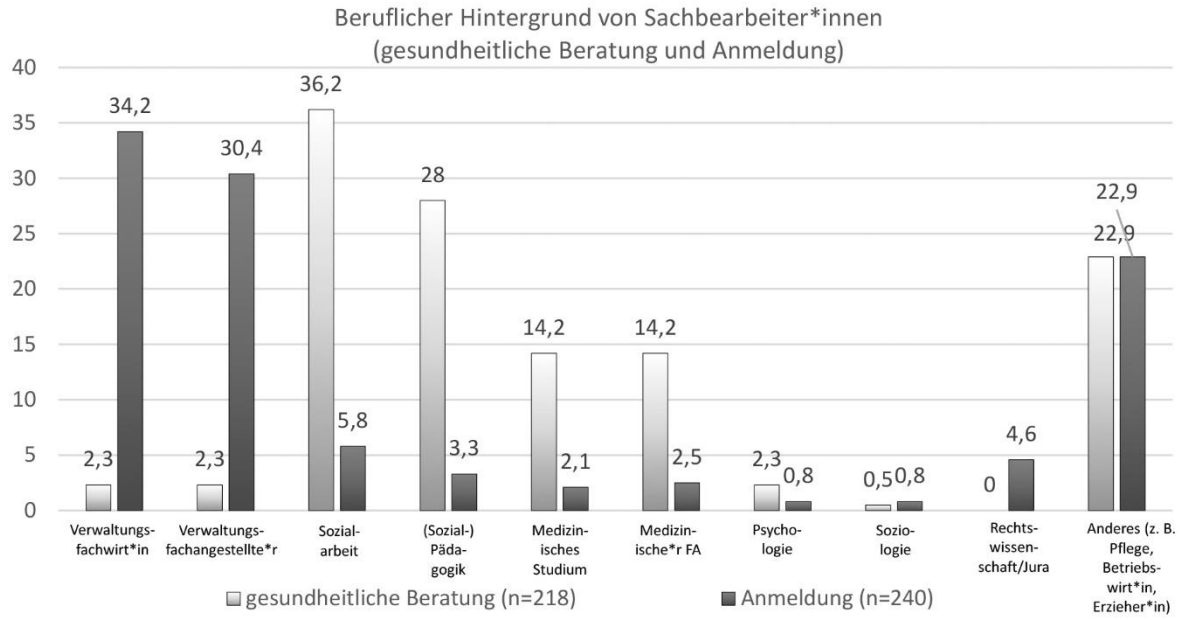


*Abbildung 61: Beruflicher Hintergrund von Behördensachbearbeiter*innen in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)*

Zur Altersverteilung hat sich Folgendes ergeben: In den jüngeren Altersgruppen sind mehr Personen zu finden, die im Bereich der Anmeldung arbeiten (Abbildung 62). So sind 35,6 % der Behördensachbearbeitenden in der Anmeldung zwischen 18 und 30 Jahre alt, während dies auf gesundheitliche Berater*innen nur zu 21,2 % zutrifft. Annähernd 60 % aller gesundheitlichen Berater*innen sind zwischen 41 und über 65 Jahren alt, in der Anmeldung ordnen sich dieser Altersgruppe hingegen nur etwas mehr als 40,0 % zu. Jedenfalls ein Stück weit dürfte sich der Umstand, dass in den jungen Altersklassen nur wenige Personen aus dem Feld der gesundheitlichen Beratung vertreten sind, damit erklären lassen, dass diese häufiger ein Studium an einer Hochschule/Universität absolvieren, was regelhaft mehr Zeit in Anspruch nimmt als eine klassische Berufsausbildung.

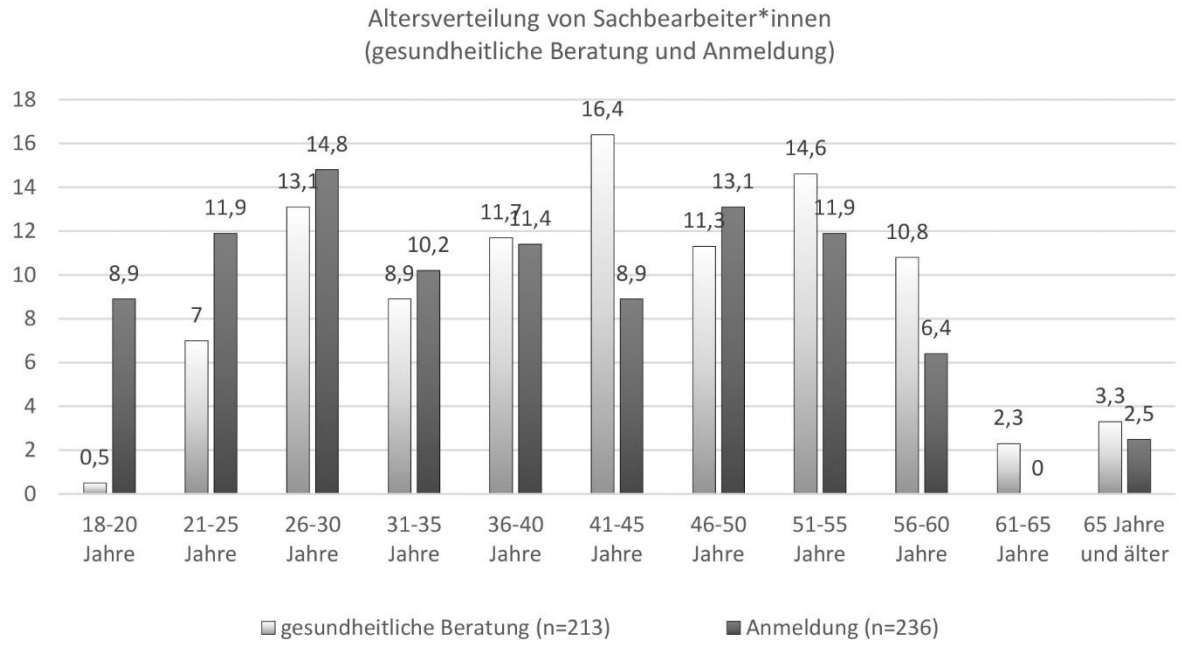


*Abbildung 62: Alter von Behördensachbearbeiter*innen in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)*

Die Tätigkeitsdauer der Sachbearbeitenden in den Feldern gesundheitliche Beratung und Anmeldung ist in Abbildung 63 aufgeführt. Offenbar wird, dass es gut sieben Jahre nach Inkrafttreten des ProstSchG in beiden Bereichen relativ viele Mitarbeitende gibt, die sich nun bereits für eine erhebliche Zeit (vier Jahre oder länger) mit dem ProstSchG befassen (gesundheitliche Beratung: 57,6 %; Anmeldung: 47,4 %).

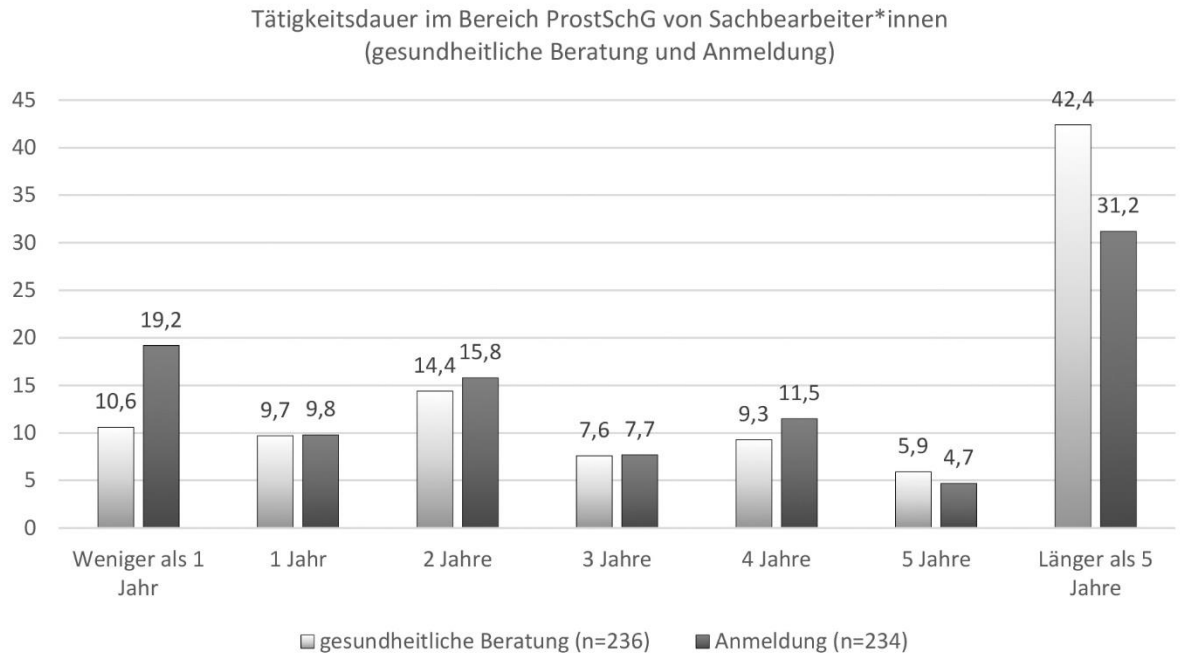


*Abbildung 63: Angaben zur Tätigkeitsdauer von Behördenmitarbeiter*innen in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung nach Jahren, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)*

Der Befund einer erheblichen Zahl von Mitarbeitenden, die mittlerweile – jedenfalls der Beschäftigungszeit nach – über viel Erfahrung mit dem ProstSchG verfügen, spiegelt sich in der Zahl geführter Beratungsgespräche wider (Abbildung 64). So haben 16,8 % der Teilnehmenden aus dem Feld der gesundheitlichen Beratung mittlerweile zwischen 51 und 100 gesundheitliche Erstberatungen durchgeführt und 13,2 % zwischen 51 und 100 Folgeberatungsgesprächen. Mehr als 100 Erstberatungsgespräche können 38,8 % der Personen aus der gesundheitlichen Beratung vorweisen, bei den Folgeberatungsgesprächen sind es sogar 42,5 %.

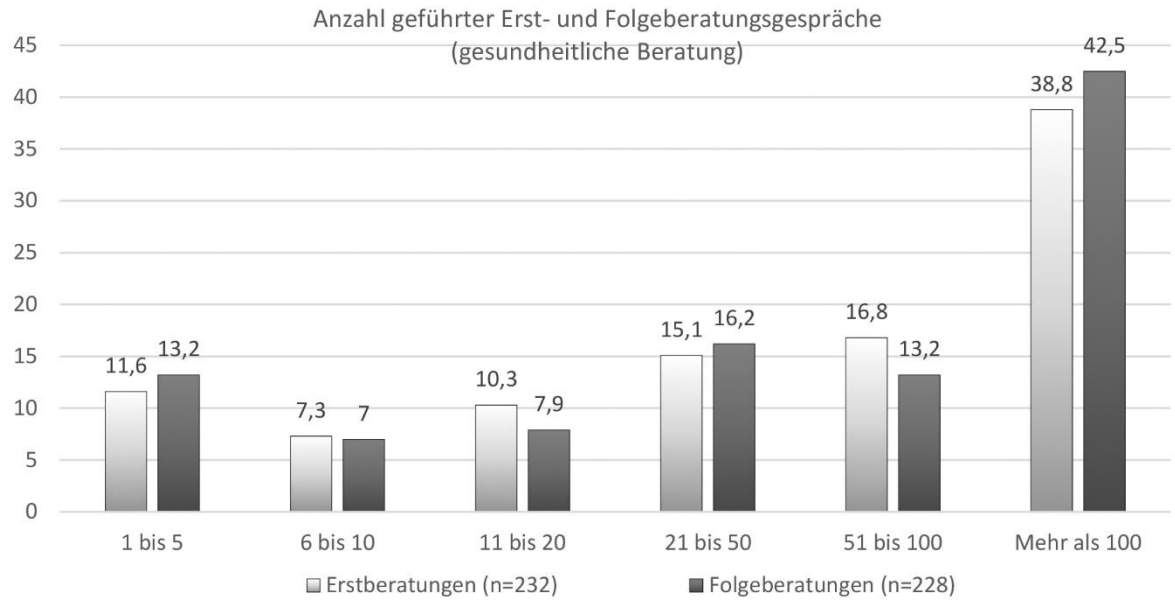


*Abbildung 64: Anzahl von Behördensachbearbeiter*innen geführter Erst- und Folgeberatungen im Bereich der gesundheitlichen Beratung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung)*

Weitgehend ähnlich verhält es sich bei den Behördensachbearbeitenden aus dem Bereich der Anmeldung (Abbildung 65). Die Anteile der Personen mit 51 bis 100 Beratungsgesprächen sind in etwa mit denjenigen der gesundheitlichen Beratung vergleichbar (Erstberatungen: 13,5 %; Folgeberatungen: 14,3 %), die Anteile der Berater*innen mit mittlerweile mehr als 100 Gesprächen sind hingegen etwas niedriger als bei der gesundheitlichen Beratung (Erstberatungen: 32,8 %; Folgeberatungen: 25,0 %). Die Gründe für diesen Befund liegen auf der Hand: Da die gesundheitliche Beratung in deutlich kürzeren Abständen wiederholt werden muss als das Informations- und Beratungsgespräch und es daher mehr gesundheitliche Beratungen als Gespräche nach §§ 7, 8 ProstSchG gibt, wird bei jenen Beratungen schneller eine über 100 liegende Zahl erreicht.

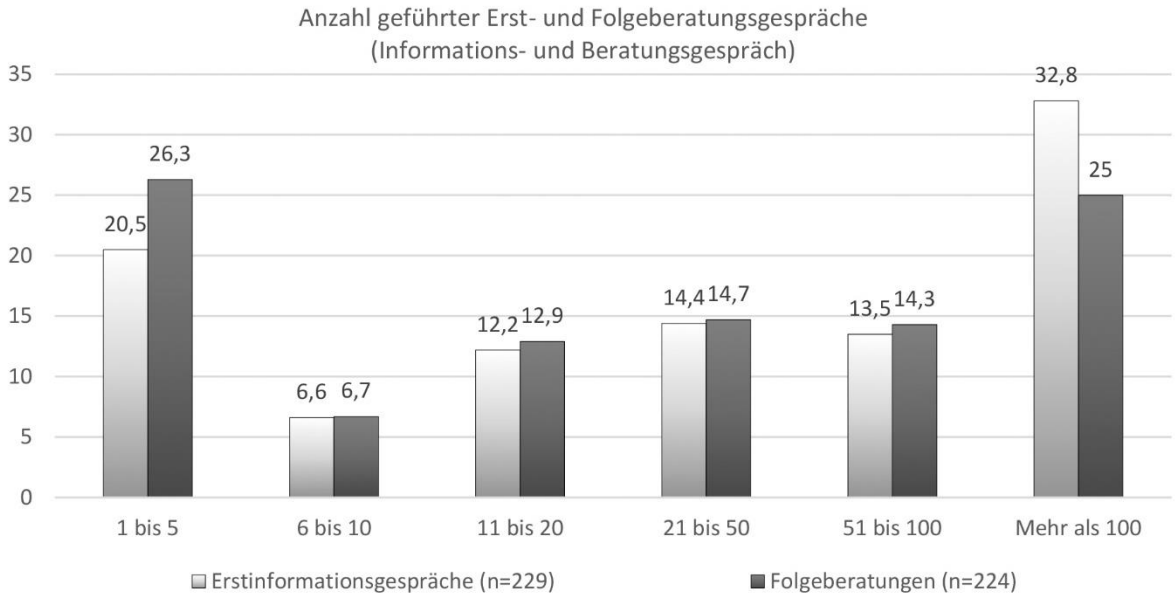


*Abbildung 65: Anzahl von Behördensachbearbeiter*innen geführter Erst- und Folgeberatungen – Informations- und Beratungsgespräch, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)*

Bringt man Tätigkeitsdauer und Zahl der geführten Beratungsgespräche miteinander in Verbindung, ergibt sich allerdings ein interessanter Befund: Von n=232 Sachbearbeitenden im Bereich der

gesundheitlichen Beratung haben 10,3 % bislang nur maximal zwanzig Erstberatungsgespräche geführt, obschon sie bereits seit vier, fünf oder mehr Jahren in der gesundheitlichen Beratung tätig sind. Ebenso haben im Bereich der Anmeldung von n=248 Sachbearbeitenden knapp 11 % in einem Zeitraum von vier oder mehr Jahren maximal zwanzig Erstberatungsgespräche geführt. Dies deutet darauf hin, dass es Behörden gibt, in denen nur sehr selten Prostituierte erscheinen, um sich anzumelden bzw. eine gesundheitliche Beratung in Anspruch zu nehmen. Die Erfahrung der dort tätigen Sachbearbeitenden im Umgang mit der Prostitution ist daher trotz langjähriger Zuständigkeit für das ProstSchG gering. Tatsächlich zeigt sich bei einer näheren Auswertung der Daten Folgendes: In den teilnehmenden kreisangehörigen Gemeinden mit Zuständigkeit für die Anmeldung (n=9 bzw. 10[624]) wurden im Zeitraum 2017 bis 2023 im Schnitt nur zwischen knapp zehn und knapp zwanzig Beratungs- und Informationsgespräche nach §§ 7, 8 ProstSchG durchgeführt (2017 Durchschnitt: 9,6 Beratungs- und Informationsgespräche; 2018: 13; 2019: 10,2; 2020: 10; 2021: 11,7; 2022: 12,2 2023: 19,8); eine teilnehmende Gemeinde berichtete, seit der Einführung des ProstSchG nicht ein Anmeldegespräch geführt zu haben. Dabei ist anzunehmen, dass die Zahl von Behörden, die bislang keine oder wenige Informations- und Beratungsgespräche durchgeführt haben, deutlich höher ist, als aus der Befragung hervorgeht. Denn Behörden, die nur selten mit dem Thema ProstSchG befasst sind (und daher kaum Auswirkungen spüren), dürften vergleichsweise seltener an der Befragung teilgenommen haben.

Erhoben wurde in der Befragung von Behördensachbearbeitenden auch, ob und inwieweit sie eine Vorbereitung auf ihre Tätigkeit in der gesundheitlichen Beratung bzw. der Anmeldung erhalten haben. Ergeben hat sich, dass nur 55,6 % der Personen aus der gesundheitlichen Beratung in irgendeiner Weise auf ihre Tätigkeit vorbereitet wurden. In der Anmeldung ist der Anteil der Personen, die in irgendeiner Weise vorbereitet wurden, mit 43,2 % noch geringer. Freilich muss bei der Interpretation dieses Befundes beachtet werden, dass mit dem ProstSchG im Jahr 2017 ein vollkommen neuer Umgang mit der Prostitution in Deutschland etabliert wurde und daher zu Beginn naturgemäß keine Erfahrungen bestanden, die den Mitarbeitenden in vorbereitenden Veranstaltungen hätten präsentiert werden können. Bei denjenigen, die schon seit langer Zeit im Bereich des ProstSchG tätig sind, ist eine fehlende Vorbereitung daher nicht verwunderlich. Daher wurde geprüft, ob sich möglicherweise bei denjenigen, die erst seit relativ kurzer Zeit in der Anmeldung bzw. gesundheitlichen Beratung arbeiten, etwas geändert hat, diese Personen also – weil nunmehr Erfahrungen zur Verfügung stehen – häufiger vorbereitet wurden als langjährig im Bereich des ProstSchG Tätige. Doch das ist nicht der Fall. Bei denjenigen, die erst vor zwei oder weniger Jahren in der gesundheitlichen Beratung oder Anmeldung begonnen haben, sind die Anteile der nicht vorbereiteten Personen genauso groß wie bei denjenigen, die vor mehr als zwei Jahren ihre Tätigkeit aufgenommen haben.

Betrachtet man für diejenigen Behördensachbearbeitenden, die irgendeine Vorbereitung erhalten haben, die Art der Vorbereitung, deutet sich Folgendes an (s. Abbildung 66): Es scheint bislang an strukturieren Schulungen und Seminaren zu fehlen, die auf gesundheitliche Beratung und Anmeldung vorbereiten. So haben nur 37,6 % der Sachbearbeitenden aus dem Bereich der gesundheitlichen Beratung, die in irgendeiner Weise vorbereitet wurden, an einer Schulung oder einem Seminar teilgenommen. Dasselbe gilt für 22,9 % aus dem Bereich der Anmeldung. In beiden Bereichen besteht die Vorbereitung stattdessen überwiegend aus einer Einarbeitung durch Kolleg*innen (gesundheitliche Beratung: 45,6 %; Anmeldung: 54,1 %), deutlich seltener aus Hospitationen und praktischer Begleitung (gesundheitliche Beratung: 16,8 %, Anmeldung: 13,8 %). Außerdem dienen Gespräche und sonstiger Informationsaustausch mit Kolleg*innen als Vorbereitung (gesundheitliche Beratung: 12,8 %; Anmeldung: 7,3 %). 12,8 % der Berater*innen im Feld der Gesundheit und 13,8 % der Berater*innen in der Anmeldung haben angegeben, sich autodidaktisch bzw. im Wege des Selbststudiums vorbereitet zu haben – eine organisierte, erfahrungsbasierte Vorbereitung durch Dritte ist in diesen Fällen nicht gegeben.

[624] Für die Jahre 2017, 2018, 2020, 2021, 2022, 2023 haben jeweils n=9 kreisangehörige Gemeinden Angaben gemacht, für das Jahr 2019 waren es n=10.

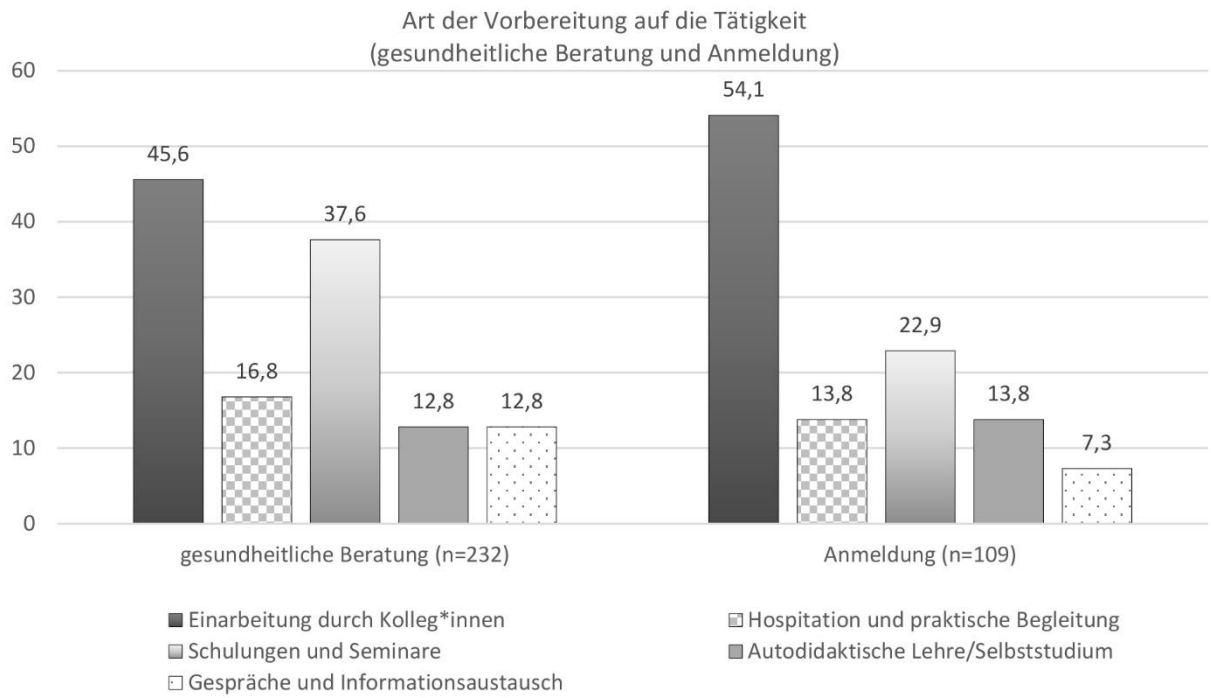


Abbildung 66: Art der Vorbereitung auf die Tätigkeit in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)

Fragt man nach Fortbildungen, entsteht ein ähnliches Bild:

Aus dem gesundheitlichen Bereich hat etwas über die Hälfte der Mitarbeitenden (55,6 %) im Laufe ihrer Tätigkeit an einer tätigkeitsspezifischen Fortbildung teilgenommen, im Feld der Anmeldung trifft dies hingegen nur auf 40,9 % zu.

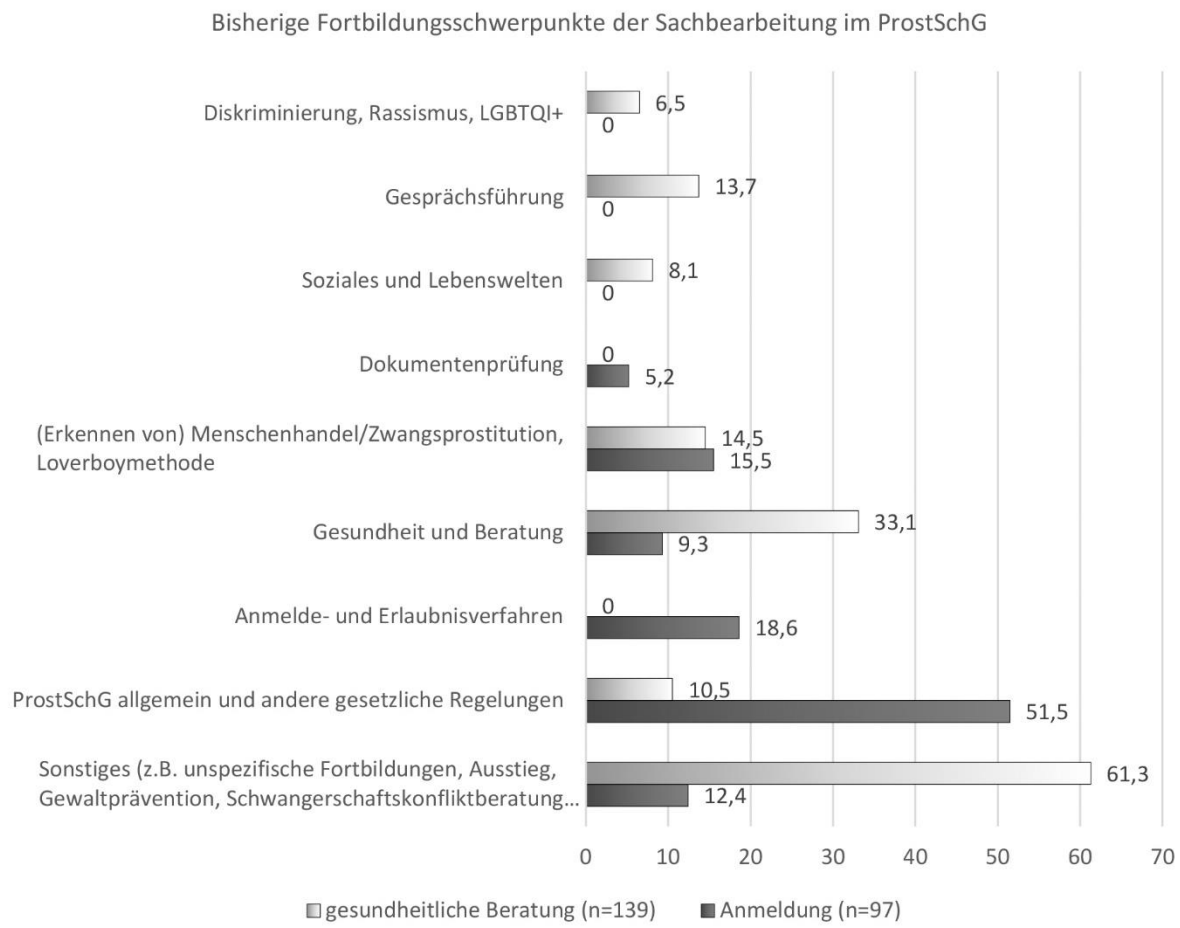


Abbildung 67: Bisherige Fortbildungsschwerpunkte während der Tätigkeit in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)

Diejenigen Mitarbeitenden, die bereits eine Fortbildung absolviert haben, wurden in der Befragung gebeten, den Fortbildungsschwerpunkt zu benennen. In dieser Hinsicht zeigen sich erwartungsgemäß durchaus erhebliche Unterschiede zwischen den Bereichen (Abbildung 67): Während der Fortbildungsschwerpunkt bei den Mitarbeitenden im Bereich des § 10 ProstSchG bei den Themen Gesundheit und Beratung liegt (33,1 %), richtet sich das Augenmerk bei den Sachbearbeitenden aus der Anmeldung vor allem auf rechtliche Themen, namentlich auf das ProstSchG, aber auch auf andere gesetzliche Regelungen (55,1 %). In fast gleicher Häufigkeit haben Mitarbeitende aus den Feldern gesundheitliche Beratung und Anmeldung an Fortbildungen zu den Themen (Erkennen von) Menschenhandel, Zwangsprostitution und Loverboymethode teilgenommen (gesundheitliche Beratung: 14,5 %; Anmeldung: 15,5 %).

Fragt man danach, wie viele Sachbearbeitende in gesundheitlicher Beratung bzw. Anmeldung tätig sind, die *weder* eine Vorbereitung auf die Tätigkeit erhalten *noch* an einer Fortbildungsmaßnahme teilgenommen haben, ergibt sich Folgendes: 21,6 % (n=232) haben für die gesundheitliche Beratung angegeben, weder eine Vorbereitung noch eine Fortbildung für den Aufgabenbereich gesundheitliche Beratung erhalten zu haben. In der Anmeldung haben 36,0 % (von n=258) weder eine Vorbereitung noch eine Fortbildung erhalten. Auch besaßen bei Beginn der Tätigkeit in der ProstSchG-Behörde nur wenige Sachbearbeitende irgendwelche berufliche Vorerfahrung im besonderen Bereich der Prostitution: Dabei ist der Anteil der Sachbearbeitenden mit Vorerfahrung in der gesundheitlichen Beratung (17,1 %, n=246) etwas höher als in der Anmeldung (9,0 %, n=245). Freitextlich wurde dazu von Sachbearbeitenden aus dem Bereich der gesundheitlichen Beratung ausgeführt, dass man im Rahmen von

HIV-/STI[625]-Beratungen Kontakt mit dem Thema Prostitution gehabt habe. Ferner wurde über verschiedene sozialpädagogische/sozialarbeiterische Vortätigkeiten berichtet, bei denen man mit Prostituierten in Verbindung gestanden habe. Mitarbeitende aus dem Bereich der Anmeldung schilderten freitextlich berufliche Vorerfahrungen mit der Prostitution vor allem in anderen ordnungsbehördlichen Kontexten.

Dementsprechend wird man formulieren können, dass bei den Sachbearbeitenden, die für die Beratung von Prostituierten nach § 10 ProstSchG bzw. nach §§ 7,8 ProstSchG zuständig sind, keine besondere Praxisnähe vorliegt. Das wurde im Rahmen der Untersuchung auch von den zu beratenden Prostituierten beklagt; exemplarisch hierfür steht das (zugespitzte) Zitat einer*eines Prostituierten, die*der an einer der Gruppendiskussionen teilnahm:

> *„[…] Und es kommt noch dazu: Sämtliche Anmeldungen und Beratungen [werden] in den allermeisten Fällen überhaupt nicht von Sexarbeitenden selbst durch[ge]führt […], sondern von anderen Personen. Und wie soll mir denn jemand über meine Arbeit erzählen, der diese Arbeit noch niemals gemacht hat? Wie soll denn mir jemand Hilfe und Tipps geben für meine Arbeit, der in den allermeisten Fällen ne sogenannte Prostitutionsstätte noch nie von innen gesehen hat?“*

Interviewausschnitt 22: Gruppendiskussion, 71

Nach alledem überrascht es nicht, dass viele Sachbearbeitende aus den Bereichen gesundheitliche Beratung und Anmeldung bei sich einen Fortbildungsbedarf sehen (s. Abbildung 68). Bei Sachbearbeitenden aus der gesundheitlichen Beratung trifft dies auf 72,6 % zu. Bei Mitarbeitenden aus dem Bereich der Anmeldung ist der Anteil fast genauso groß: Er liegt bei 66,9 %. Gefragt nach den Themen, bei denen die Mitarbeitenden bei sich Fortbildungsbedarf erkennen, ergeben sich für die beiden Bereiche unterschiedliche Themenwünsche: Bei den Berater*innen nach § 10 ProstSchG liegt der Schwerpunkt zu je etwa einem Viertel bei den Themen Menschenhandel und Zwangslagen (scil.: rechtswidrige Einflussnahme durch Dritte zur Prostitution) (25,8 %), Beratung und (Beratungs-)Praxis (25,0 %), Supervision und allgemeine Weiterbildung (24,2 %), gesundheitliche Aspekte, z. B. STI, HIV, sexuelle Gesundheit, PrEP[626]/PEP[627] etc. (22,7 %) und diversen weitere Themen (Sonstiges: 22,7 %). Bei den Mitarbeitenden im Feld der Anmeldung wird vorrangig bei rechtlichen und administrativen Themen Bedarf gesehen (20,6 %), danach folgen die Themen Menschenhandel und Zwangslagen (13,5 %), Beratung und (Beratungs-)Praxis (12,9 %) sowie diverse weitere Themenfelder (Sonstiges: 11,2 %).

[625] Das Akronym „STI“ steht für sexually transmitted infections, also sexuell übertragbare Infektionen.
[626] Das Akronym „PrEP“ steht für Prä-Expositions-Prophylaxe.
[627] Das Akronym „PEP“ steht für Post-Expositions-Prophylaxe.

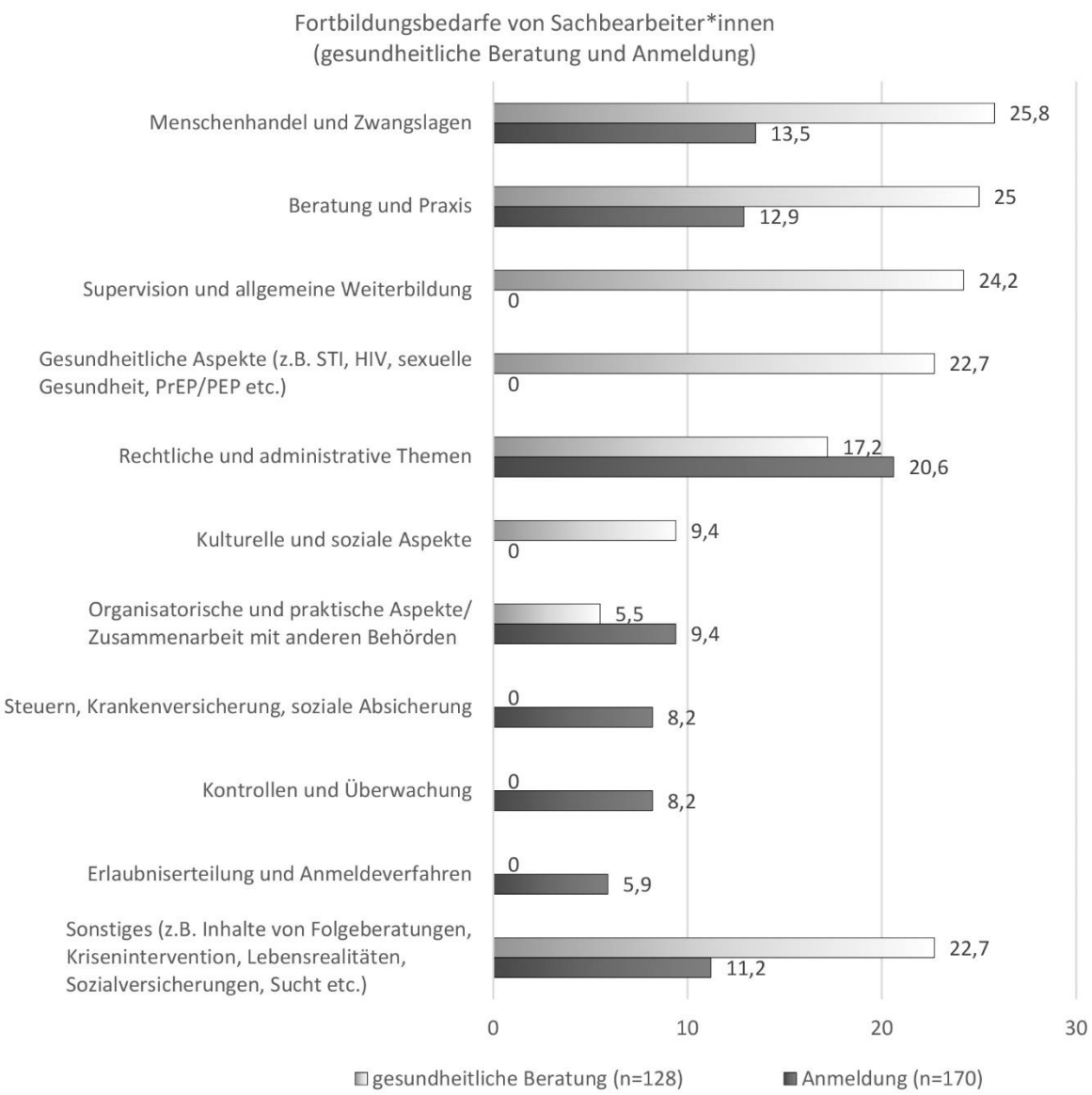


*Abbildung 68: Fortbildungsbedarfe von Behördensachbearbeiter*innen in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)*

Neben dem vielfach geäußerten Wunsch nach Fortbildung wurde in der Erhebung noch ein weiterer Bereich erkennbar, in dem die Sachbearbeitenden Verbesserungsbedarf sehen. So äußerten 69,4 % der befragten Sachbearbeitenden aus dem Bereich der gesundheitlichen Beratung (n=245) und 78,0 % aus dem Bereich der Anmeldung (n=288) den Wunsch nach einem vermehrten Austausch mit Kolleg*innen aus anderen Behörden, die im Bereich des ProstSchG tätig sind. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass aus Sicht der Sachbearbeitenden noch Potentiale im Bereich der überbehördlichen Vernetzung auf der Ebene der Sachbearbeitenden bestehen.

Ergänzend sei hierzu Folgendes angemerkt: Auf der Leitungsebene zeigt sich ein anderes Bild. Dort haben sich seit Inkrafttreten des ProstSchG mehrheitlich Vernetzungsstrukturen gebildet. So wurden die teilnehmenden Behördenleitungen mit Zuständigkeit für die gesundheitliche Beratung bzw. die Anmeldung nach dem tatsächlichen Bestehen einer Vernetzung gefragt. Konkret wurde erhoben, inwieweit die Behördenleitungen „mit anderen Behörden, die ebenfalls für einen ähnlichen Bereich des ProstSchG zuständig sind, vernetzt sind (etwa durch regelmäßige Gesprächsrunden, Runde Tische etc.)“. Hierzu gaben knapp 78,0 % der Behördenleitungen mit Zuständigkeit für die gesundheitliche Beratung (n=59) und 64,8 % der Behördenleitungen mit Zuständigkeit für die Anmeldung (n=105) an, dass sie mit anderen ProstSchG-Behörden vernetzt seien. Die Vernetzung besteht dabei (Abbildung 69)

häufig in Form Runder Tische (gesundheitliche Beratung: 80,4 %; Anmeldung: 85,3 %). Deutlich seltener wurden genannt: landeseigene Gesprächsrunden, die durch eine übergeordnete Behörde organisiert werden (gesundheitliche Beratung: 28,3 %; Anmeldung: 20,6 %), eine Vernetzung über den Bund-Länder-Ausschuss ProstSchG (gesundheitliche Beratung: 4,3 %; Anmeldung: 10,3 %), eine digitale Vernetzung mit anderen Behörden über eine Art „Intranet“[628] (gesundheitliche Beratung: 17,4 %; Anmeldung: 10,3 %) und andere Formen der Vernetzung (gesundheitliche Beratung: 19,6 %; Anmeldung: 35,0 %).

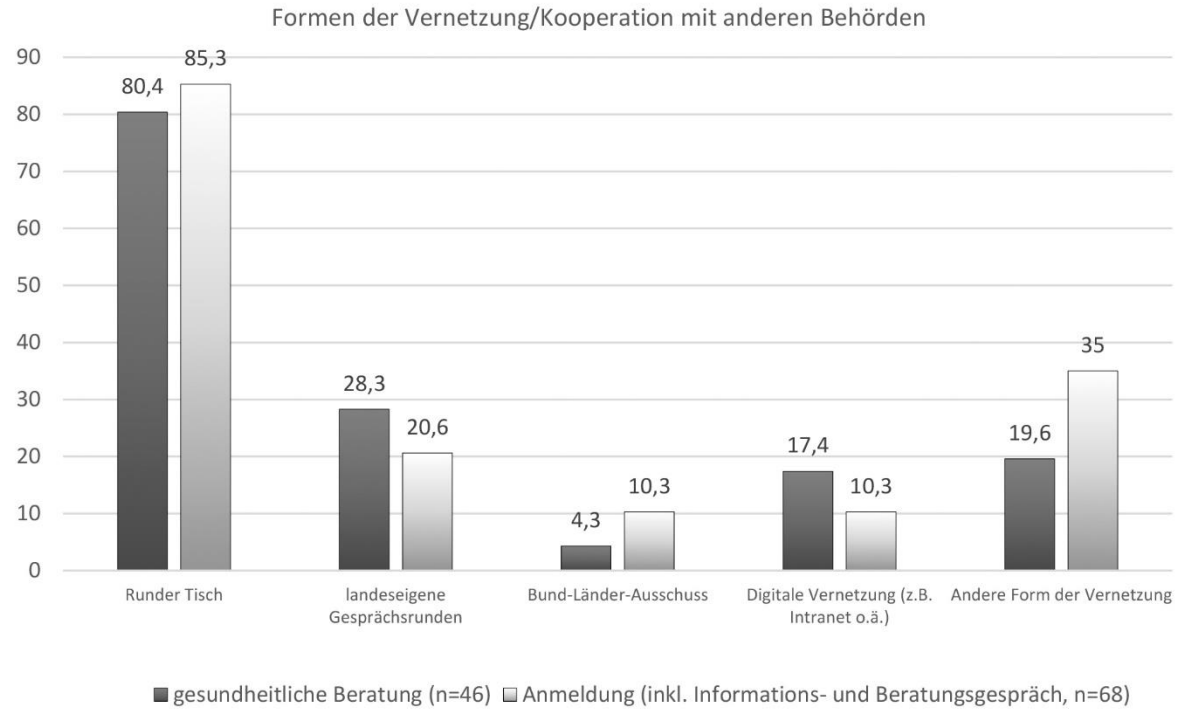


Abbildung 69: Formen der Vernetzung/Kooperation mit anderen Behörden mit Zuständigkeit ProstSchG, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Behördenleitung

Erhoben wurde schließlich, wie zufrieden die Sachbearbeitenden aus nämlichen Bereichen aktuell mit ihrer Tätigkeit sind (Abbildung 70). In Erfahrung gebracht wurde dies mittels einer fünfstufigen Skala, bei der 1 für „sehr unzufrieden“ und 5 für „sehr zufrieden“ stand.

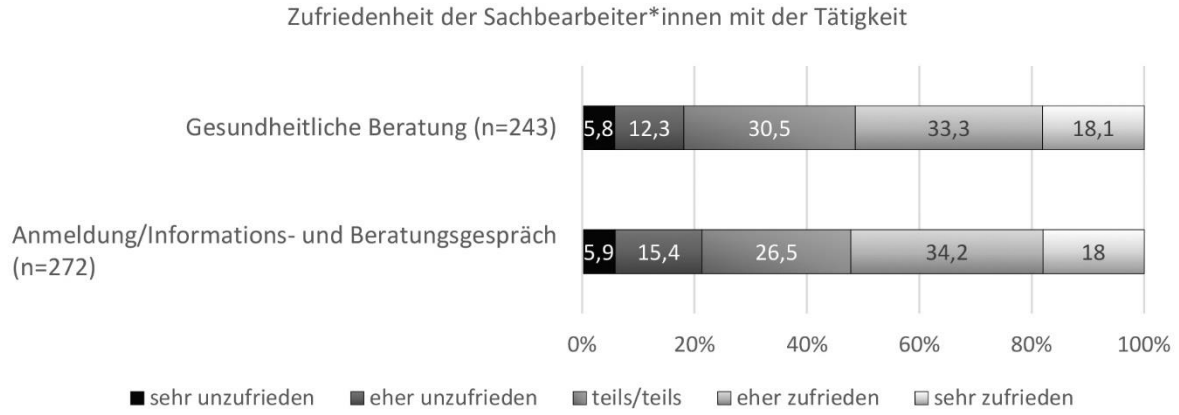


Abbildung 70: Zufriedenheit mit der Tätigkeit in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung und gesundheitliche Beratung)

[628] S. dazu B.II.2.b.

Erkennbar wird, dass in beiden Bereichen jeweils die Mehrheit der Sachbearbeitenden angegeben hat, mit der Tätigkeit sehr oder zumindest eher zufrieden zu sein (gesundheitliche Beratung: 51,4 %; Anmeldung: 52,2 %). 30,5 % (gesundheitliche Beratung) bzw. 26, 5 % (Anmeldung) ordnen sich bei teils/teils ein. Eher oder gar sehr unzufrieden sind in der gesundheitlichen Beratung 18,1 %, in der Anmeldung 21,3 %. Der gemittelte Zufriedenheit liegt bei Sachbearbeitenden aus dem Bereich der gesundheitlichen Beratung bei 3,5 (min=1, max=5, SD=1,1, n=243), bei Sachbearbeitenden aus dem Bereich der Anmeldung bei 3,43 (min=1, max=5, SD= 1,1, n=272).[629]

c. Handhabbarkeit des Normenprogramms – Praxis und Praxisprobleme des Anmeldeverfahrens (inklusive der gesundheitlichen Beratung)

aa. Bestimmung über die örtliche Zuständigkeit, § 3 Abs. 1 ProstSchG

Aus guten Gründen hat sich der Gesetzgeber dazu entschieden, die örtliche Zuständigkeit der Anmeldebehörde nicht am Wohnsitz von Prostituierten festzumachen (A.I.1.). Stattdessen wurde als zuständige Behörde diejenige eingestuft, in deren Zuständigkeitsbereich die Prostitutionstätigkeit vorwiegend ausgeübt werden soll (§ 3 Abs. 1 ProstSchG). Ob dies eine sinnvolle Lösung ist, wurde indes von Behördensachbearbeitenden bezweifelt.

„Nee, also, es ist so, dass, ich glaube, vom Gesetz her ist es so vorgesehen, dass die Frauen sich ja in der Stadt anmelden müssen, in der sie vorrangig arbeiten. Das ist natürlich totaler Quatsch, weil die vorrangig rumreisen. Wo ist da vorrangig? Also, die melden sich in der Stadt an, wo sie einen Termin kriegen“

Interviewausschnitt 23: 6. Interview Behörde, 137

Die in diesem Zitat enthaltene Behauptung, dass die Prostitution vielfach eine höchst mobile Tätigkeit sei, kann mit den vorliegenden Daten aus den empirischen Erhebungen bei Prostituierten und Gewerbetreibenden unterstrichen werden. So wurde die den Prostituierten gestellte Frage, ob sie in verschiedenen Städten arbeiten, von 56,9 % (n= 2.074) bejaht. Zugleich gaben 4,4 % der Betreiber*innen von Prostitutionsstätten (n=203) an, dass die bei ihnen tätigen Prostituierten weniger als einer Woche bei ihnen arbeiteten. Die große Mehrheit der Stättenbetreiber*innen (45,3 %) führte aus, die Prostituierten gingen etwa ein bis zwei Wochen in ihrer Stätte der Prostitution nach. Und bei 10,3 % der Stättenbetreiber*innen bleiben die Prostituierten im Durchschnitt drei bis vier Wochen. Längere Aufenthaltszeiträume wurden nur sehr selten angegeben (fünf bis acht Wochen: 4,9 %; neun bis zwölf Wochen: 0,5 %; 13 bis 24 Wochen: 2,5 %; länger als sechs Monate, aber nicht das ganze Jahr: 3,4 %). Je 3,4 % gaben an, es nicht genau sagen zu können oder hierzu keine Angaben machen zu wollen.

Dementsprechend wird man für einen erheblichen Teil der Prostituierten feststellen können, dass sie kaum die Möglichkeit haben dürften, einen Ort anzugeben, an dem sie voraussichtlich *vorwiegend* beschäftigt sein werden. Die in § 3 Abs. 1 ProstSchG getroffene Regelung über die örtliche Zuständigkeit dürfte daher jedenfalls in Teilen an der Praxis der Prostitution bzw. der Lebenswirklichkeit der Prostituierten vorbeigehen.

bb. Erforderlichkeit von Angaben und Nachweisen, § 4 ProstSchG

In den rechtlichen Ausführungen wurde erläutert, dass Prostituierte, die sich anmelden wollen, verschiedene Angaben und Nachweise zu erbringen haben (§ 4 ProstSchG). Aus den oben präsentierten Zahlen zur Häufigkeit der einzelnen Gründe, deretwegen die Erteilung einer Anmeldebescheinigung abgelehnt wurde, lässt sich ablesen, dass die Anmeldung nicht selten schon daran scheitert, dass diese Angaben/Nachweise nicht erbracht werden können: 25,3 % der befragten Behördenleitungen mit Zuständigkeit für die Anmeldung gaben an, dass Anmeldungen deshalb abgelehnt worden seien, weil eine Aufenthaltsgenehmigung fehle. 23,1 % berichteten von Ablehnungen wegen fehlender Arbeitserlaubnis und 19,8 % von Ablehnungen wegen fehlender Unterlagen (Teil 5, Kapitel 1, A).

Probleme bereiten aber auch weitere Vorgaben des § 4 ProstSchG:

[629] Auf eine Signifikanzprüfung wurde hier wegen der teilweise bestehenden Personenidentität verzichtet.

Das gilt *zum einen* für die in § 4 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG enthaltene Pflicht, eine alleinige Wohnung oder Hauptwohnung im Sinne des Melderechts hilfsweise eine Zustellanschrift anzugeben. Schon theoretisch fragt man sich, wie dies bei Prostituierten, die aus dem Ausland kommen und hier für einige Zeit – herumreisend – tätig sind, funktionieren soll. In Interviews wurde insoweit davon berichtet, dass Prostituierte zum Teil die Adressen von Fachberatungsstellen[630] oder der Prostitutionsstätte, in der sie nach der Anmeldung zuerst tätig sein werden[631], angeben.

Darüber hinaus wurde in Interviews aber auch darauf hingewiesen, dass sich insoweit ein neuer Geschäftszweig eröffnet habe: Prostituierten werde entgeltlich und (rechtlich zweifelhaft) die Möglichkeit geboten, eine Zustelladresse zu erwerben. Hierauf wird unter dem Punkt nicht intendierte Nebenfolgen des Gesetzes zurückzukommen sein (Teil 5, Kapitel 3).

Zum anderen gilt dies für die in § 4 Abs. 1 Nr. 5 ProstSchG enthaltene Pflicht, bei der Anmeldung Länder oder Kommunen anzugeben, in denen die Tätigkeit geplant ist. Dies fällt vielen Prostituierten angesichts ihrer hohen Mobilität ersichtlich schwer. Wie gezeigt, hat sich aus den Daten der Bundesstatistik ergeben (Teil 4, Kapitel 2), dass konkrete Angaben zum geplanten Tätigkeitsort in der Praxis fast nie getätigt werden; vielmehr erfolgt in etwa 95 % aller Fälle die Eintragung „Tätigkeit bundesweit".

cc. Pflicht zur persönlichen Anmeldung, § 3 Abs. 1 ProstSchG

Bezüglich der Pflicht zur persönlichen Anmeldung wurde bei den Behörden erhoben, wie strikt die Maßgabe in der Praxis gehandhabt wird. Konkret wurde bei den für die gesundheitliche Beratung und den für die Anmeldung zuständigen Behördenleitungen eruiert, ob sie ggf. auch Online-Beratungsgespräche anbieten. Die Antwort war eindeutig. In keiner der teilnehmenden Behörden mit Zuständigkeit für die gesundheitliche Beratung oder die Anmeldung erfolgen Online-Beratungen. Im Rahmen der Untersuchung haben sich keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass sich die Pflicht zum persönlichen Erscheinen nicht bewährt hat.

dd. Verständigung von Sachbearbeitenden und anmeldepflichtigen Personen

Sowohl die gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG als auch das Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG sollen in Form eines Gesprächs, mithin in Form von Rede und Gegenrede,[632] geführt werden.[633] Für Letzteres ergibt sich dies bereits aus der amtlichen Überschrift der §§ 7, 8 ProstSchG („Informations- und Beratungsgespräch")[634], für die gesundheitliche Beratung folgt dies aus § 10 Abs. 2 S. 2 ProstSchG. Darin ist mit Bezug auf die gesundheitliche Beratung ebenfalls von „Gespräch" die Rede. Grundvoraussetzung für das Gelingen beider vom Gesetzgeber vorgesehenen Maßnahmen ist demnach, dass anmeldepflichtiger Person und Sachbearbeitende*r sich verständigen können.

Der Gesetzgeber hatte dies in dem Wissen um eine erhebliche Zahl migrantischer Prostituierter, „die nur mit rudimentären Deutschkenntnissen […] nach Deutschland einreisen", zwar im Blick, eine Pflicht zum Einsatz von Sprachmittler*innen oder zumindest von digitalen Sprachmittlungsprogrammen hat er indes nicht vorgegeben. Lediglich für die beim Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG auszuhändigenden Informationen wurde im Wege einer Norm, von der im Ausnahmefall abgewichen werden kann, festgeschrieben, dass die Informationen „in einer Sprache verfasst sein [sollen], die die oder der Prostituierte versteht" (§ 7 Abs. 3 S. 2 ProstSchG).

---

[630] 3. Interview Fachberatung, 60.

[631] 5. Interview Behörde, 110.

[632] So auch BMFSFJ 2022, 13: „Ein Schlüssel zum Erfolg der [gesundheitlichen] Beratung liegt im kommunikativen Bereich, denn Beratung ist ohne Kommunikation schwer denkbar."

[633] Zu der hier nicht zu vertiefenden, aber doch bemerkenswerten Diskussion, ob das Informations- und Beratungs*gespräch* (per definitionem der Wechsel von Rede und Gegenrede zwischen mehreren Personen; s. https://www.dwds.de/wb/Gespr%C3%A4ch, letzter Abruf 25.11.2024) voraussetzt, dass auch die anmeldepflichtige Person sich am Gespräch beteiligt: Demir, in von Galen (2024), § 7 Rn. 3, und Büttner (2017), Rn. 127.

[634] Hervorhebung durch Verf.

Vor diesem Hintergrund wurde der Frage, wie die Praxis mit Verständigungsschwierigkeiten aufgrund unterschiedlicher Sprachen in der Beratungssituation umgeht, in der schriftlichen Befragung nachgegangen. Dabei wurde in der Erhebung bei Behördensachbearbeitenden aus den Bereichen gesundheitliche Beratung und Anmeldung zunächst erhoben, in welchen Sprachen die Berater*innen die jeweils erforderlichen Gespräche[635] selbst führen können. Die Resultate sind in der Abbildung 71 festgehalten.

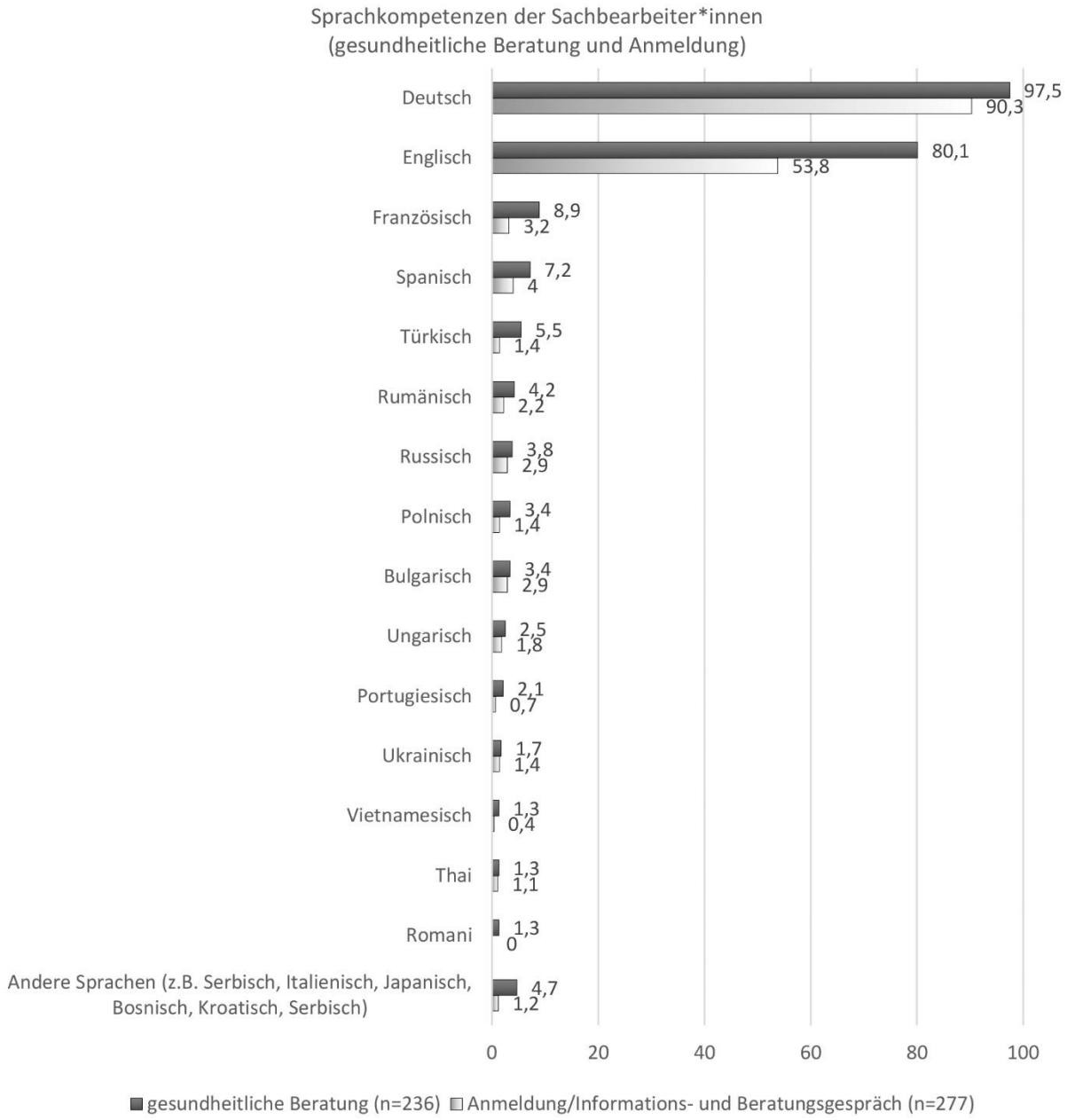


*Abbildung 71: Sprachen, in denen Beratung aufgrund individueller Sprachkompetenz der Sachbearbeiter*innen erfolgen kann, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung, Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)*

Kaum überraschend können die Gespräche von dem weit überwiegenden Teil der Sachbearbeitenden auf Deutsch geführt werden (gesundheitliche Beratung: 97,5 %; Informations- und Beratungsgespräch: 90,3 %). Dass immerhin knapp 10 % der Behördensachbearbeitenden aus dem Bereich der Anmeldung das Beratungs- und Informationsgespräch nicht auf Deutsch führen können, deutet womöglich darauf

[635] Dass es sich auch bei der gesundheitlichen Beratung um ein „Gespräch", also den Wechsel von Rede und Gegenrede, handeln soll, folgt eindeutig aus § 10 Abs. 2 S. 3 ProstSchG: Hinzuziehung von Dritten zum „Gespräch".

hin, dass manche Behörden gezielt Menschen rekrutiert haben, die Ansprechpartner*innen für ausländische Prostituierte sind. Im Bereich der gesundheitlichen Beratung kann der weit überwiegende Teil der Berater*innen das Gespräch auch auf Englisch bestreiten (80,1 %), bei den Behördenmitarbeitenden, die mit dem Informations- und Beratungsgespräch befasst sind, sehen sich 53,8 % dazu in der Lage. Im Übrigen zeigt sich, dass ein insgesamt beachtlicher Teil der Sachbearbeitenden in beiden Beratungsfeldern weitere Fremdsprachen beherrscht, die im Einzelfall bei der Verständigung helfen.

Darüber hinaus wurden die Sachbearbeitenden in beiden Bereichen danach gefragt, zu welchem Anteil die Beratungsgespräche auf Deutsch geführt werden. Für die gesundheitliche Beratung hat sich ein Wert von 56,5 % (min=0, max=100, SD= 28,0, n=227) auf Deutsch geführter Gespräche ergeben, fast gleich groß ist der Anteil auf Deutsch geführter Gespräche im Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG (55, 1 %; min=0, max=100, SD= 33,9, n=224).

In der Befragung von Behördenleitungen mit Zuständigkeit für die gesundheitliche Beratung und die Anmeldung wurde schließlich eruiert, wie es sich mit Möglichkeit zum Dolmetschen verhält: Für die gesundheitliche Beratung gaben 80,4 % (n=56) der Behördenleitungen an, auf Dolmetscher*innen zurückgreifen zu können. Dabei kommen Dolmetscher*innen in Präsenz (51,1 %), Videodolmetscher*innen (40,0 %) und Telefondolmetscher*innen (53,3 %) zum Einsatz. 15,6 % nannten überdies „Sonstiges“, z. B. den Einsatz des Übersetzungsgeräts Vasco.[636] 19,6 % aus dem Bereich der gesundheitlichen Beratung kreuzten an, dass nicht auf Dolmetscher*innen zurückgegriffen werden könne. Auf die Frage, wie sodann mit fremden Sprachen in der Beratungssituation umgegangen werde, wurde wie folgt geantwortet: Laut 72,7 % wird mit Übersetzungsapps aus dem Internet gearbeitet, 54,5 % gaben an, es übersetzten Freund*innen oder Bekannte der zu beratenden Person, 45,5 % benannten, dass lediglich Übersetzungsmaterial ausgehändigt werde, ein Gespräch aber nicht stattfinde, und 36,4 % führten aus, dass Kolleg*innen hinzugezogen würden, die die Sprache verstehen.

Für das Beratungs- und Informationsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG haben 70,0 % (n=90) der Behördenleitungen berichtet, dass Dolmetscher*innen eingesetzt werden. Hierbei handelt es sich zu 50,8 % um Dolmetscher*innen in Präsenz, zu 38,1 % um Videodolmetscher*innen und zu 44,4 % um Telefondolmetscher*innen. Sonstiges wurde von 14,3 % angegeben, wobei als Beispiel wiederum der Einsatz des besagten Dolmetschergeräts angeführt wurde.

30,0 % schilderten, dass kein Dolmetscher*inneneinsatz möglich sei. Zu der Frage, wie das Informations- und Beratungsgespräch in diesem Fall durchgeführt werde, gaben die Behördenleitungen an: Arbeit mit Übersetzungsapps aus dem Internet (59,3 %), Übersetzung durch Freund*innen/Bekannte der zu beratenden Person (51,9 %), Aushändigung von Informationsmaterial in der entsprechenden Sprache, aber ein Gespräch komme nicht zustande (48,1 %), Hinzuziehung von Kolleg*innen, die die Sprache beherrschen (44,4 %), Durchführung des Beratungsgesprächs auf Deutsch (22,2 %) und Abbruch des Beratungsgesprächs (7,4 %).[637]

ee. Dauer, Inhalte und Rahmenbedingungen der Beratungsgespräche

(1) Dauer

Zur Dauer der Beratungsgespräche wurden die Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die gesundheitliche Beratung bzw. das Informations- und Beratungsgespräch befragt. Hier zeigten sich teils erhebliche Unterschiede:

Das gilt zunächst für die gesundheitlichen Beratungen. Im Durchschnitt dauert ein Erstberatungsgespräch nach den Angaben der Behördensachbearbeitenden über alle Behörden hinweg etwa eine Dreiviertelstunde (M^{638}=46,5 Minuten, SD=16,6, n=228), wobei es einerseits Behördenmitarbeitende gibt, die für dieses Gespräch im Durchschnitt nur zehn Minuten aufwenden, und andererseits solche, die bis

[636] Mehrfachnennungen waren möglich.
[637] Mehrfachnennungen waren möglich.
[638] Mittelwert des arithmetischen Mittels.

zu 100 Minuten brauchen. Für die Vorbereitung werden im Durchschnitt etwa 15 Minuten Vorbereitungszeit verwandt (M=12,6 Minuten, min=0 Minuten, max=90 Minuten, SD=10,4, n=228), außerdem durchschnittlich zehn Minuten für die Nachbereitung des Gesprächs (M=10,6 Minuten, min=0 Minuten, max=60 Minuten, SD=6,8, n=227). Die Folgetermine bei der gesundheitlichen Beratung sind in der Regel kürzer. Sie dauern durchschnittlich etwa 30 Minuten (M=30,2 Minuten, min=5 Minuten, max=60 Minuten, SD=13,7, n=229). Von den Mitarbeitenden in den Behörden werden jeweils zehn Minuten zur Vor- und auch Nachbereitung eingeplant (*Vorbereitung*: M=11,1 Minuten, min=0 Minuten, max=115 Minuten, SD=11,3, n= 229; *Nachbereitung*: M=9,8 Minuten, min=0 Minuten, max=60 Minuten, SD=6,4, n=226).

Die Informations- und Beratungsgespräche nach §§ 7, 8 ProstSchG dauern im Durchschnitt etwa 35 Minuten, sind also kürzer als die gesundheitlichen Beratungen (SD=17,5, n=241), wobei auch hier wieder eine große Spannweite besteht. Minimal wurde eine durchschnittliche Dauer von fünf Minuten angegeben, maximal eine durchschnittliche Dauer von 120 Minuten. Die Vorbereitung auf den Termin (Dauer: 14,2 Minuten, SD=12,1 n=233) und die Nachbereitung (Dauer: 14,8 Minuten, SD=10,3, n=234) nehmen deutlich weniger Zeit in Anspruch. Die Folgeberatungsgespräche (Informations- und Beratungsgespräch) sind wiederum kürzer als die Ersttermine. Das Gespräch selbst dauert im Durchschnitt etwa 24 Minuten (min=5, max=120, SD=14,9, n=237). Insgesamt kann für das Folgeberatungsgespräch etwa eine Dreiviertelstunde eingeplant werden (inklusive Vorbereitungs- und Nachbereitungszeit).

(2) Inhalte

Eine weitere Basisbedingung dafür, dass die Anmeldung als Informations- und Beratungsmechanismus überhaupt funktionieren kann, ist, dass den anmeldepflichtigen Personen in den Beratungsgesprächen die erforderlichen Informationen gegeben werden. In der schriftlichen Befragung von Behördensachbearbeitenden aus den Bereichen gesundheitliche Beratung und Anmeldung wurde daher u. a. nach denjenigen Themen gefragt, die immer in der gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG (differenziert nach Erst- und Folgeberatung) und immer im Informations- und Beratungsgespräch nach § 7 ProstSchG behandelt werden. Die Ergebnisse lassen sich Abbildung 72 (gesundheitliche Beratung) und Abbildung 73 (Informations- und Beratungsgespräch) entnehmen.

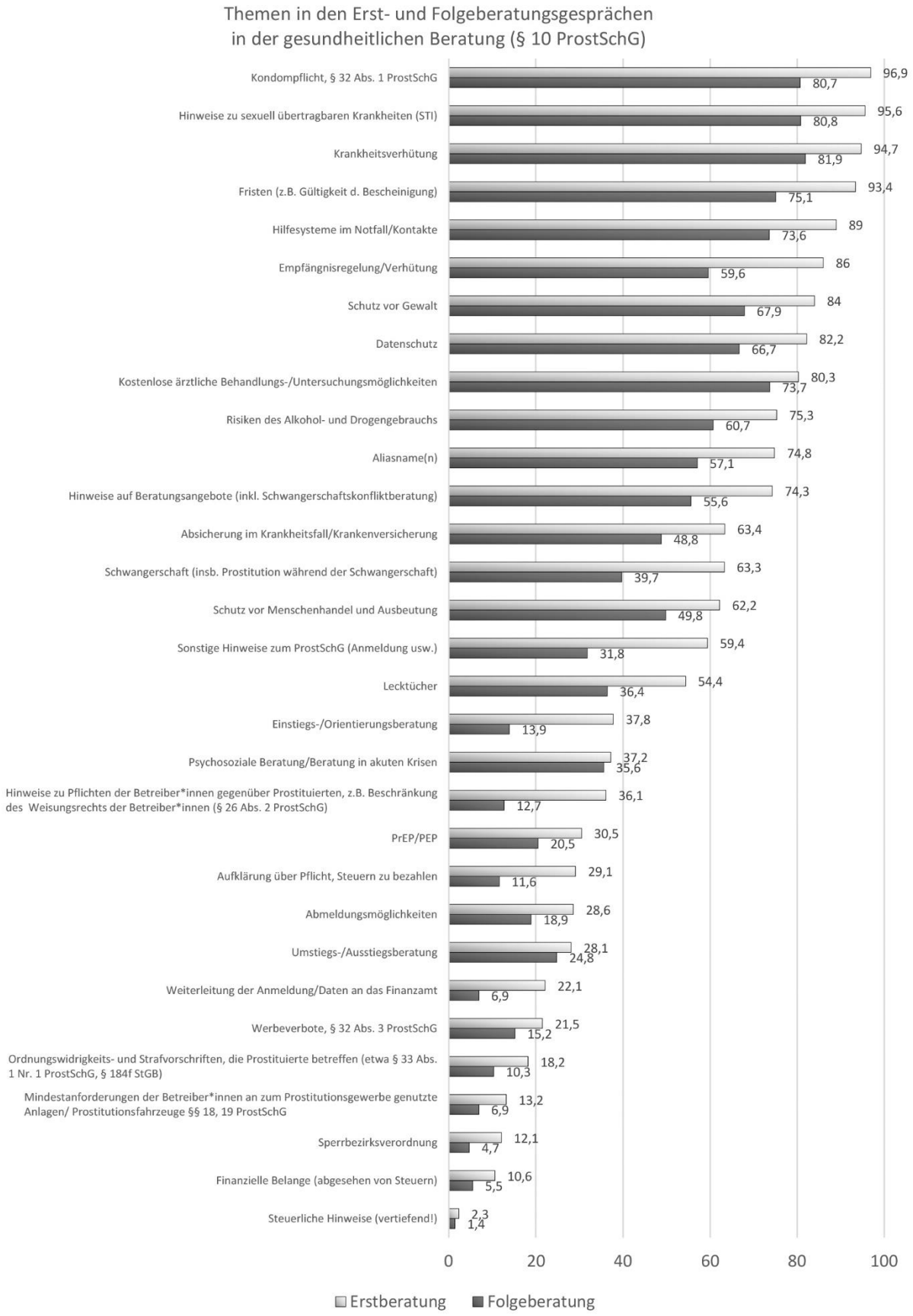


Abbildung 72: Immer thematisierte Inhalte von Erst- und Folgeberatungen bei gesundheitlicher Beratung, die Teilnahme schwankt pro Item zwischen n=214 und n=229, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung)

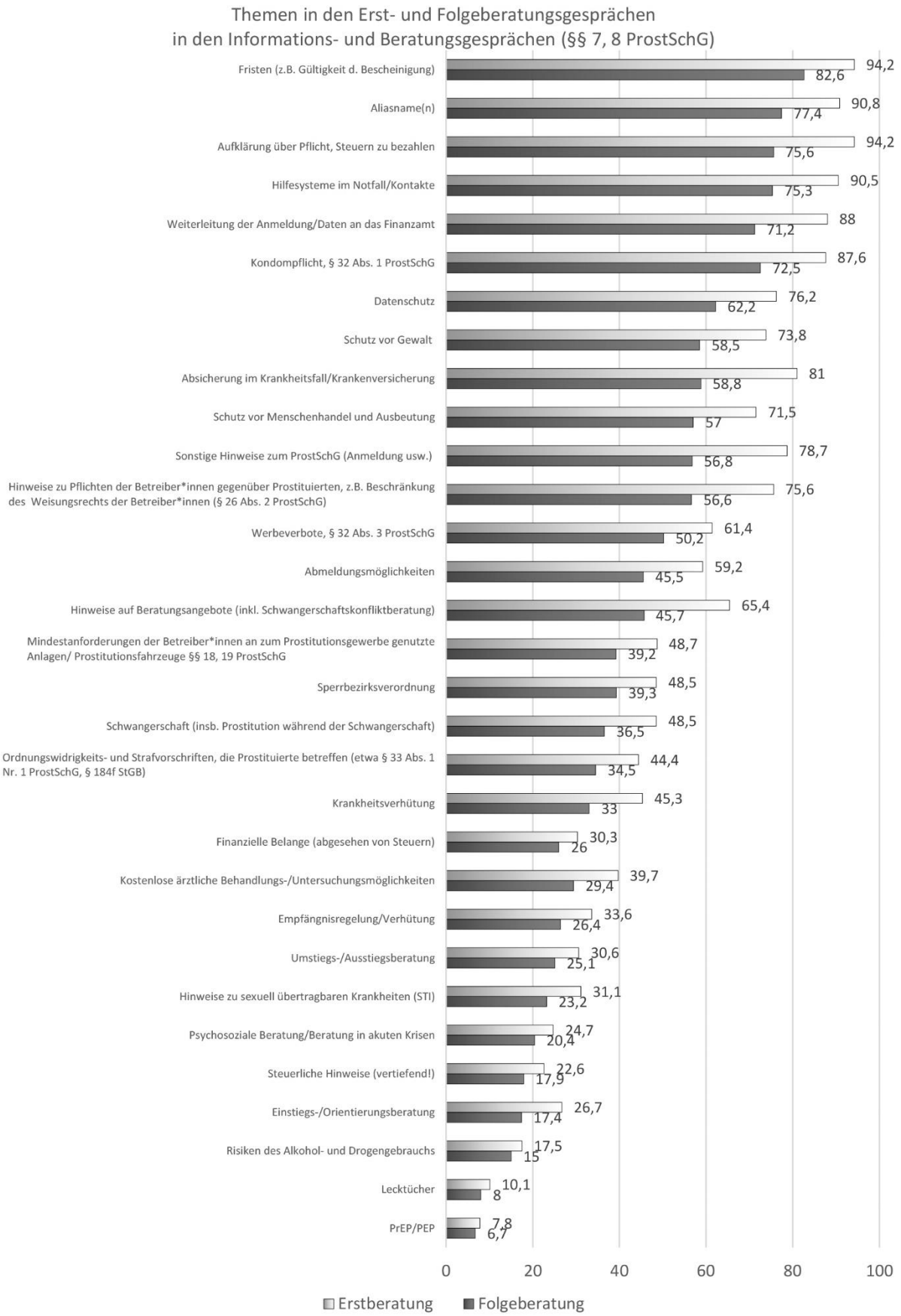


Abbildung 73: Immer thematisierte Inhalte von Erst- und Folgeberatungen bei Informations- und Beratungsgespräch, die Teilnahme schwankt pro Item zwischen n=205 und n=242, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)

Betrachtet man zunächst die Inhalte in der gesundheitlichen Beratung, wird deutlich, dass die in § 10 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 ProstSchG genannten Mindestinhalte zuallermeist Gegenstand jedenfalls eines Erstberatungsgesprächs sind: Fragen der Krankheitsverhütung (94,7 %) und Hinweise zu sexuell übertragbaren Krankheiten (95,6 %) werden fast immer erörtert. Fragen der Empfängnisregelung (86,0 %), Risiken des Alkohol- und Drogengebrauchs (75,3 %) und Schwangerschaft (63,3 %) spielen überwiegend eine Rolle. Dass diese Themen, obschon zu den Mindestinhalten gehörend, nicht immer behandelt werden, dürfte daran liegen, dass sie (im Gegensatz zur Krankheitsverhütung) nur für einen Teil der Prostituierten relevant sind. Hier spiegelt sich demnach die gesetzliche Maßgabe einer Anpassung der gesundheitlichen Beratung auf die persönliche Lebenssituation (§ 10 Abs. 2 S. 1 Hs. 1 ProstSchG).

Ebenso verhält es sich der Sache nach beim Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG. Abbildung 73 zeigt, dass die in § 7 Abs. 2 ProstSchG niedergelegten Mindestinhalte jedenfalls häufig – und im Einzelfall wohl wieder in Abhängigkeit vom konkreten Bedarf – thematisiert werden: Das gilt für Grundinformationen zur Rechtslage (etwa: Kondompflicht: 87,6 %; Beschränkung des Weisungsrechts von Betreiber*innen: 75,6 %; Werbeverbote: 61,4 %; Mindestanforderungen an Gewerbebetriebe: 48,7 %), Grundinformationen zur Absicherung im Krankheitsfall (81,0 %), Hinweise auf Beratungsangebote, inklusive Schwangerschaftsberatung (65,4 %), Informationen zur Erreichbarkeit von Hilfe in Notsituationen (90,5 %) und Informationen über die Steuerpflicht (94,2 %). Ob damit in allen Beratungsgesprächen stets alles Notwendige angesprochen wird, kann auf Basis dieser Betrachtung natürlich nicht abschließend festgestellt werden; es wird aber deutlich, dass sich die Beratungspraxis an den Mindestinhalten orientiert.

Auffällig ist zudem die Masse an Themen, die jedenfalls mehrheitlich (also zu mehr als 50,0 %) immer in einem Erstberatungsgespräch zur gesundheitlichen Beratung bzw. in dem Beratungs- und Informationsgespräch erörtert werden. Angesichts einer durchschnittlichen Dauer der Erstberatungsgespräche in der gesundheitlichen Beratung von etwas mehr als 45 Minuten (s. dazu A.II.2.c.ee.) und einer durchschnittlichen Dauer der Erstberatungsgespräche nach §§ 7, 8 ProstSchG von 35 Minuten kann man die Frage stellen, ob die Erstberatungsgespräche nicht überladen sind und es besser wäre, einige Themen erst im Folgeberatungsgespräch anzusprechen. Im Validierungsworkshop wurde insoweit jedoch von Behördenvertreter*innen darauf hingewiesen, dass viele Prostituierte reisend tätig seien und Folgeberatungsgespräche an einem anderen Ort wahrnähmen, wo dann womöglich andere Schwerpunkte gesetzt würden. Daher wolle man sichergehen, alles Wesentliche in der Erstberatung zumindest angesprochen zu haben.[639]

Augenfällig ist des Weiteren die Behandlung von Themen, die man nicht unbedingt als Gegenstand einer gesundheitlichen Beratung vermuten würde. Dazu gehören bspw. die folgenden Inhalte: Aufklärung über die Pflicht, Steuern zahlen zu müssen (Erstberatung immer zu 29,1 %), Weiterleitung der Daten an das Finanzamt (22,1 %), Ordnungswidrigkeits- und Strafvorschriften, die Prostituierte betreffen (18,2 %), Sperrbezirksverordnung (12,1 %), finanzielle Belange (10,6 %) und vertiefende steuerliche Hinweise (2,3 %). Auch hierfür hat sich im Validierungsworkshop eine Erklärung gefunden. Sie liegt in der Reihung der beiden Beratungsgespräche: Da zunächst die gesundheitliche Beratung wahrzunehmen sei, die dort tätigen Berater*innen mithin die erste Anlaufstelle bildeten, seien sie auch die ersten Ansprechpartner*innen für drängendste Fragen von Prostituierten – und die Themen steuerliche Behandlung und Weiterleitung von Daten an das Finanzamt gehörten aus Sicht einiger Prostituierter zu den drängendsten Fragen.[640] Das kommt auch in folgendem Interviewausschnitt mit einer*einem Sachbearbeitenden zum Ausdruck:

[639] Protokoll Validierungsworkshop I, S. 5.
[640] Protokoll Validierungsworkshop I, S. 4.

„I: Gibt's Themen, die immer wieder an Sie herangetragen werden, die jetzt aber eigentlich nicht zur Gesundheitsberatung gehören?

B: Ja, also die fragen fast jedes Mal was [zu] den Steuern. Das fragen sie immer uns und ja also manchmal sage ich es auch direkt gleich vorab"

Interviewausschnitt 24: 7.Interview Behörde, 119 f.

Gleichsam umgekehrt kann man feststellen, dass im Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG nicht selten Dinge erörtert werden, die man eher im Bereich einer gesundheitlichen Beratung vermuten würde, so etwa die Themen Krankheitsverhütung (45,3 %), Hinweise zu sexuell übertragbaren Krankheiten (31,1 %), Risiken des Alkohol- und Drogengebrauchs (17,5 %) und PrEP/PEP (7,8 %).

Allgemein fällt bei einem Vergleich der Themenkataloge von gesundheitlicher Beratung und Informations- und Beratungsgespräch auf, dass vieles in beiden Beratungen behandelt wird: Das gilt etwa für die Themen Kondompflicht (gesundheitliche Beratung: 96,9 %; Informations- und Beratungsgespräch: 87,6 %), Absicherung im Krankheitsfall (gesundheitliche Beratung: 63,4 %; Informations- und Beratungsgespräch: 81,0 %) sowie kostenlose ärztliche Behandlungs- und Untersuchungsmöglichkeiten (gesundheitliche Beratung: 80,3 %, Beratungs- und Informationsgespräch: 39,7 %) u. v. m. Hier bestehen womöglich Potentiale zur besseren Abstimmung der beiden Beratungsgespräche und damit zur Verringerung der jeweils thematisierten Inhalte.

Das Thema Sperrbezirksverordnung wird nur in knapp der Hälfte (48,5 %) der Erstberatungsgespräche nach §§ 7,8 ProstSchG immer behandelt, obschon es nach den in § 7 Abs. 2 ProstSchG niedergelegten Vorgaben an sich zu den Mindestinhalten des Informations- und Beratungsgesprächs nach §§ 7, 8 ProstSchG gehört. Doch das ist nicht verwunderlich: Erstens gibt es nicht allerorten Sperrbezirksverordnungen. Zweiten muss das Thema bei langjährig in einer Kommune tätigen Prostituierten, die sich dort auskennen, nicht behandelt werden. Drittens ist angesichts der hohen Mobilität vieler Prostituierter die Information über die am Ort der Behörde bestehenden Sperrbezirke ohnehin von begrenztem Nutzen. Das wird in dem nachfolgenden Zitat einer*eines Sachbearbeitenden deutlich:

„Und wir geben die Informationen über unseren Bereich weiter, was die Sperrbezirke angeht, das heißt da auch eine Liste mit Strafen und allem Drum und Dran. […]. Aber da gibt es eine Zuständigkeitsproblematik. Das ist noch ein Punkt, über den wir auch gerne sprechen dürfen: Wir können nur sagen: Das ist bei uns Sperrbezirk und was drüber hinaus geht, wenn sie woanders hingehen, müssen sie sich informieren in Bezug auf die Sperrbezirke, also in anderen Städten. Das können sie im Internet machen oder bei Polizei- und Ordnungsämtern. [Wir sagen,] dass man sich da selber nochmal informieren muss., Ob die Antragstellenden oder die Prostituierten das dann auch immer tun, weiß ich nicht."

Interviewausschnitt 25: 8. Interview Behörde, 61

Bemerkenswert ist überdies, dass sich im Vergleich von Erst- und Folgeberatung viele Inhalte wiederholen. Insoweit bestätigt sich der bereits oben beschriebene Befund, dass eine Aufteilung der Themen auf Erst- und Folgeberatungen bislang kaum erfolgt. Dabei ist freilich im Blick zu behalten, dass der Gesetzgeber die regelmäßige Wiederholung mancher Themen angestrebt hat. Dies gilt vornehmlich für die Vermittlung von Informationen zu sexuell übertragbaren Krankheiten und zur Minderung des Übertragungsrisikos. Insoweit verweisen die Gesetzesmaterialien auf – nicht näher spezifizierte – „Erfahrungen aus der Beratungsarbeit zu HIV und anderen sexuell übertragbaren Infektionen, [die belegen], dass die Wissensvermittlung zu sexuell übertragbaren Infektionen erneuert sowie Informationen zur Verringerung des Übertragungsrisikos und Empfehlungen zum Schutzverhalten regelmäßig wiederholt werden sollen".[641] Das muss hier nicht hinterfragt werden. Ob es jedoch tatsächlich sinnvoll ist, auch zahlreiche andere Themen, bspw. die Aufklärung über die Gültigkeit der Anmeldebescheinigung (Erstberatung nach § 7 ProstSchG: 94,2 %; Folgeberatung: 82,6 %), Aliasnamen (Erstberatung nach § 7

[641] BT-Drs. 18/8556, 73 f.

ProstSchG: 90,8 %, Folgeberatung: 77,4 %) und Kondompflicht (Erstberatung nach § 7 ProstSchG: 87,6 %, Folgeberatung: 72,5 %), regelmäßig zu wiederholen, wird man bezweifeln können.

Endlich: Die Übersicht zu den „immer" in den Beratungsgesprächen thematisierten Inhalten deutet darauf hin, dass Gesichtspunkte der konkreten Berufsausübung eher eine geringe Rolle spielen: Zwar werden Aspekte des Schutzes vor Kriminalitätserfahrungen im Beruf relativ häufig thematisiert (Schutz vor Gewalt: 73,8 %; Schutz vor Menschenhandel und Ausbeutung: 71,5 %), nur 26,7 % der Sachbearbeitenden gaben indes an, dass sie im Rahmen der Erstberatung immer eine Einstiegs- oder Orientierungsberatung durchführen.

ff. Rahmenbedingungen der Gespräche

Die Beratungssituation soll es den anmeldepflichtigen Personen auch ermöglichen, über Probleme zu sprechen. Der Gesetzgeber hat dies aufgegriffen, indem er für das Informations- und Beratungsgespräch vorgegeben hat, dass Anmeldung und Informations- und Beratungsgespräch „in einem vertraulichen Rahmen" durchgeführt werden sollen (§ 8 Abs. 1 ProstSchG). Ein nicht in Gänze vergleichbarer, aber doch ähnlicher Hinweis findet sich in § 10 Abs. 2 S. 2 ProstSchG, in dem von der „Vertraulichkeit der Beratung" die Rede ist – und überdies davon, dass die beratene Person in der gesundheitlichen Beratung die Gelegenheit erhalten soll, eine etwaig bestehende Zwangs- oder Notlage zu offenbaren (§ 10 Abs. 2 S. 2 ProstSchG).

Daher wurde in der Studie auch besonderes Augenmerk auf die Frage gelegt, inwieweit in den Beratungen Vertrauen hergestellt werden kann. Da auch die Rahmenbedingungen der Gespräche Einfluss darauf haben können, inwieweit überhaupt Vertrauen entstehen kann,[642] wurde eruiert, in welchem Rahmen die Beratungen in den Behörden durchgeführt werden. Überdies wurde sowohl bei Sachbearbeitenden aus gesundheitlicher Beratung und Anmeldung als auch bei den Prostituierten erfragt, wie sie die Möglichkeit des Vertrauensaufbaus in den Beratungen bewerten; diese Bewertungen finden sich unter 4.

Zunächst rückte der Ort (Abbildung 74), an dem die Beratungsgespräche durchgeführt werden, in den Fokus. Diesbezüglich wurde offenbar, dass der weit überwiegende Teil der Beratungen nach §§ 7, 8 ProstSchG (91,3 %; n=277) und ebenso der Beratungen nach § 10 ProstSchG (98,3 %, n=232) in Räumen der jeweils zuständigen Behörden erfolgt. Werden Beratungen nach § 7, 8 ProstSchG außerhalb der Räumlichkeiten der zuständigen Behörde vorgenommen, geschieht dies entweder bei der aufsuchenden Arbeit oder in einem anderen behördlichen Gebäude. Bei der gesundheitlichen Beratung gibt es wenige Fälle, in denen externe Beratungsräume genutzt werden.

[642] S. dazu auch die Hinweise in BMFSFJ (2022), 12.

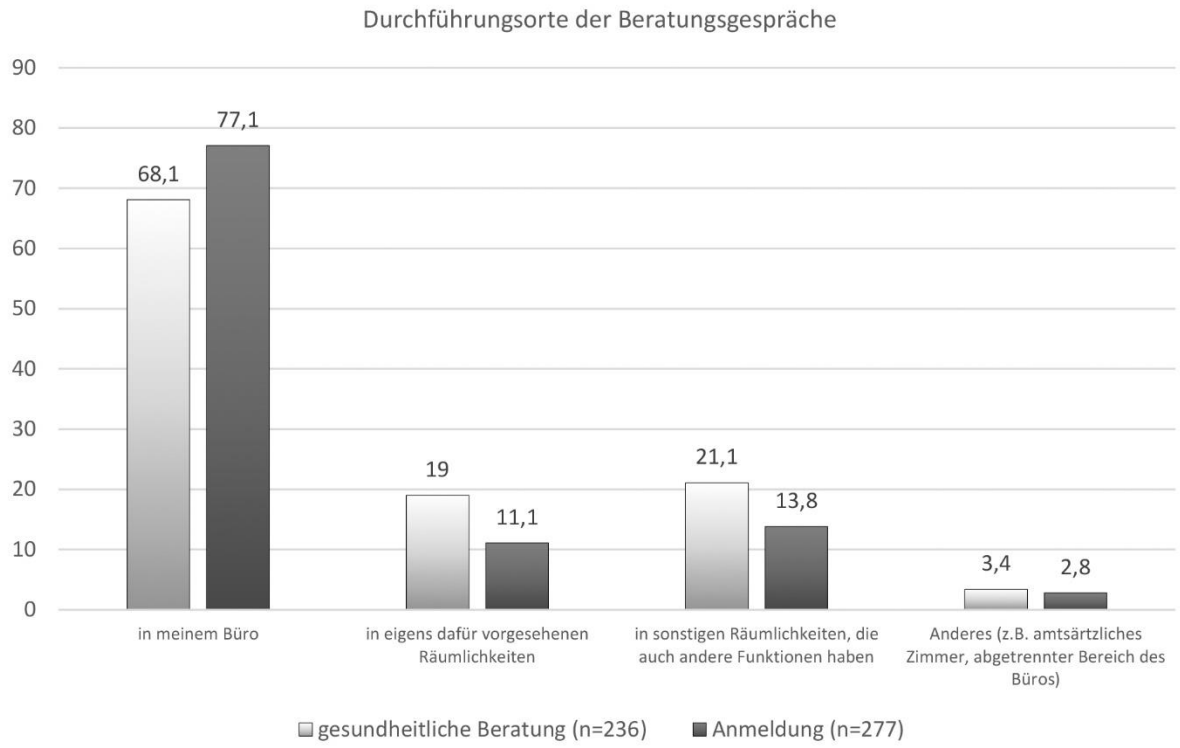


*Abbildung 74: Orte, an denen die Behördensachbearbeiter*innen der gesundheitlichen Beratung und des Informations- und Beratungsgesprächs die Beratungen innerhalb der Behörden durchführen, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)*

Innerhalb der zuständigen Behörden (Abbildung 74) nutzen die Berater*innen am häufigsten das eigene Büro (gesundheitliche Beratung: 68,1 %; Anmeldung: 77,1 %). Deutlich seltener werden die Beratungen in eigens dafür vorgesehenen Räumlichkeiten (gesundheitliche Beratung: 19,0 %; Anmeldung: 11,1 %) sowie in sonstigen Räumlichkeiten, die aber auch andere behördliche Funktionen haben (gesundheitliche Beratung: 21,1 %; Anmeldung: 13,8 %), durchgeführt.

In den Blick rückte zudem, ob ein Wartebereich vorhanden ist, weil die Vermutung naheliegt, dass sich die nicht selten auf Geheimhaltung ihrer Tätigkeit bedachten Prostituierten möglicherweise damit schwertun, behördliche Wartebereiche gemeinsam mit anderen Besucher*innen der Behörde zu nutzen. Hierzu ergab sich in der Befragung von Behördenleitungen, dass für die gesundheitliche Beratung in 98,2 % der Fälle (n=55) ein Wartebereich vorgesehen ist, der aber nur in 12,3 % der Fälle exklusiv für die anmeldepflichtigen Personen gedacht ist. Begleitpersonen sind in diesen Wartebereichen nicht immer zugelassen; auf diese Weise soll eine von Dritteinflüssen freie Beratungssituation gewährleistet werden. In den Behörden, die für die Anmeldung zuständig sind, existiert in 76,5 % der Fälle (n=85) ein Wartebereich; er steht in 13,9 % der Fälle exklusiv den anmeldepflichtigen Personen zur Verfügung. Auch hier sind Begleitungen nicht immer gestattet.

Zu den behördlichen Rahmenbedingungen, die eine vertrauliche Situation herstellen können, gehört schließlich die Art des Aufrufs zum Beratungsgespräch. Hier zeigte sich eine hohe Sensibilität der dazu befragten Behördensachbearbeitenden (Tabelle 46). Sowohl bei der gesundheitlichen Beratung als auch bei der Anmeldung erfolgt der Aufruf zumeist im Wege einer persönlichen Ansprache, aber ohne jede Namensnennung (gesundheitliche Beratung: 86,7 %; Anmeldung: 71,5 %); partiell klopfen die zu Beratenden auch selbstständig an die Bürotür (gesundheitliche Beratung: 4,2 %; Anmeldung: 9,0 %). Nur selten geschieht der Aufruf mit Klarnamensnennung (gesundheitliche Beratung: 5,9 %; Anmeldung: 10,8 %). Vereinzelt werden die Anmeldepflichtigen auch unter Aliasnamensnennung abgeholt (gesundheitliche Beratung: 4,2 %; Anmeldung: 3,2 %) oder anders aufgerufen.

Tabelle 46: Art und Weise des Aufrufs zur gesundheitlichen Beratung und zur Anmeldung, Angaben in Prozent (KFN-Befragung Sachbearbeitung, gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)

	Gesundheitliche Beratung		Anmeldung	
Art des Aufrufens zum Beratungsgespräch	**n=236**	**%**	**n=277**	**%**
Persönlich abgeholt mit Klarnamensnennung (z. B. „Frau Müller, kommen Sie gerne mit in mein Büro.“)	14	5,9	30	10,8
Persönliche Ansprache, aber ohne jede Namensnennung (z. B. „Kommen Sie gerne in mein Büro.“)	204	86,4	198	71,5
Aufruf über eine Sprechanlage mit Klarnamensnennung (z. B. „Frau Müller, bitte in Zimmer 007.“)	0	0	0	0
Über angezeigte Nummer auf einem Bildschirm / einer Anzeigetafel	0	0	3	1,1
Klopfen selbstständig an Bürotür	10	4,2	25	9,0
Persönliche Abholung unter Aliasnamennennung	10	4,2	9	3,2
Anderes (z. B. Securityservice, Abholung am Empfang)	34	14,4	28	10,1

gg. Kooperation der Behörden mit anderen Stellen

Sowohl das Informations- und Beratungsgespräch als auch die gesundheitliche Beratung dienen dazu, Prostituierte, die sich in einer schwierigen Lebenssituation befinden, an spezialisierte Stellen zu vermitteln, wo sie Hilfe erhalten können. Damit dies gelingen kann, müssen die für die Beratungsgespräche nach §§ 7, 8 ProstSchG und § 10 ProstSchG zuständigen Behörden mit einschlägigen Beratungsstellen in Kontakt stehen bzw. kooperieren. Um zu eruieren, inwieweit dies der Fall ist, wurden die Leitungen von Behörden mit Zuständigkeit für die gesundheitliche Beratung und die Leitungen von Behörden mit Zuständigkeit für das Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG danach gefragt, ob und inwieweit sie mit Stellen, an die Prostituierte ggf. verwiesen werden können, kooperieren. Als Kooperation wurde dabei eine über den Einzelfall hinausgehende Zusammenarbeit definiert.

Für die Behörden mit Zuständigkeit für die gesundheitliche Beratung ergab sich, dass 70,0 % der befragten Behörden (n=60) mit zumindest irgendeiner Stelle kooperieren; 30,0 % haben keinen Kooperationspartner. Als häufigste Kooperationspartner wurden von denjenigen Behörden mit Zuständigkeit für die gesundheitliche Beratung, die mit irgendeiner Stelle kooperieren, Fachberatungsstellen für Prostituierte benannt (83,3 %). Es folgen die Polizei (50,0 %), die AIDS-Hilfe (42,9 %), Schwangerschaftsberatungsstellen (35,7 %), niedergelassene Ärzt*innen (31,0 %) und Stellen, die Um-/Ausstiegshilfe leisten (26,2 %). Von weniger als jeder fünften Behördenleitung wurden Frauenhäuser (19,0 %) und das Jobcenter (9,5 %) aufgeführt. 45,2 % nannten andere Stellen, mit denen sie kooperieren, freitextlich wurden diesbezüglich bspw. „andere Bundesländer“ oder „andere Behörden“ genannt.

Von den Behörden, die für das Informations- und Beratungsgespräch zuständig sind (n=59), kooperieren 75,5 % mit irgendeiner Stelle, 24,5 % haben keinen Kooperationspartner. Hier wurden von denjenigen Behörden, die mit irgendeiner Stelle kooperieren, als Kooperationspartner am häufigsten die Polizei (92,5 %) sowie Fachberatungsstellen für Prostituierte (61,3 %) genannt. Andere kooperierende Stellen wurden nur selten aufgeführt: Mit Stellen, die Um- oder Ausstiegshilfe leisten, kooperieren 26,3 %, mit Frauenhäusern 15,0 %, mit der AIDS-Hilfe 13,8 %, mit Schwangerschaftsberatungsstellen 10,0 %, mit dem Jobcenter ebenfalls 10,0 % und mit niedergelassenen Ärzt*innen 2,5 %. Andere Stellen, mit denen behördlicherseits kooperiert wird, wurden von 35,0 % der Teilnehmenden genannt. Freitextlich wurden hier die „Caritas“, die „Steuerfahndung“ und das „Finanzamt“ aufgeführt.

Freilich ist an dieser Stelle noch eine Grundvoraussetzung dafür anzusprechen, dass Prostituierte, die sich in schwierigen Lebenslagen befinden, überhaupt an Beratungseinrichtungen verwiesen werden können. Basisbedingung hierfür ist, dass es überhaupt genügend Einrichtungen gibt, die Beratungsangebote für Prostituierte unterbreiten. Diesbezüglich wurden alle Gruppen, die an den quantitativen Befragungen teilnahmen (Prostituierte, Gewerbetreibende, Kund*innen, Sachbearbeitende), um eine

Einschätzung gebeten. Ihnen wurde die Aussage „Damit Prostituierte sich selbst besser schützen können oder von anderen besser geschützt werden, sollte es mehr Beratungsangebote geben“ mit der Bitte um Bewertung vorgelegt. Auch hierfür wurde eine fünfstufige Skala (1= trifft nicht zu; 5=trifft voll zu) verwendet. Das Ergebnis ist Abbildung 75 zu entnehmen:

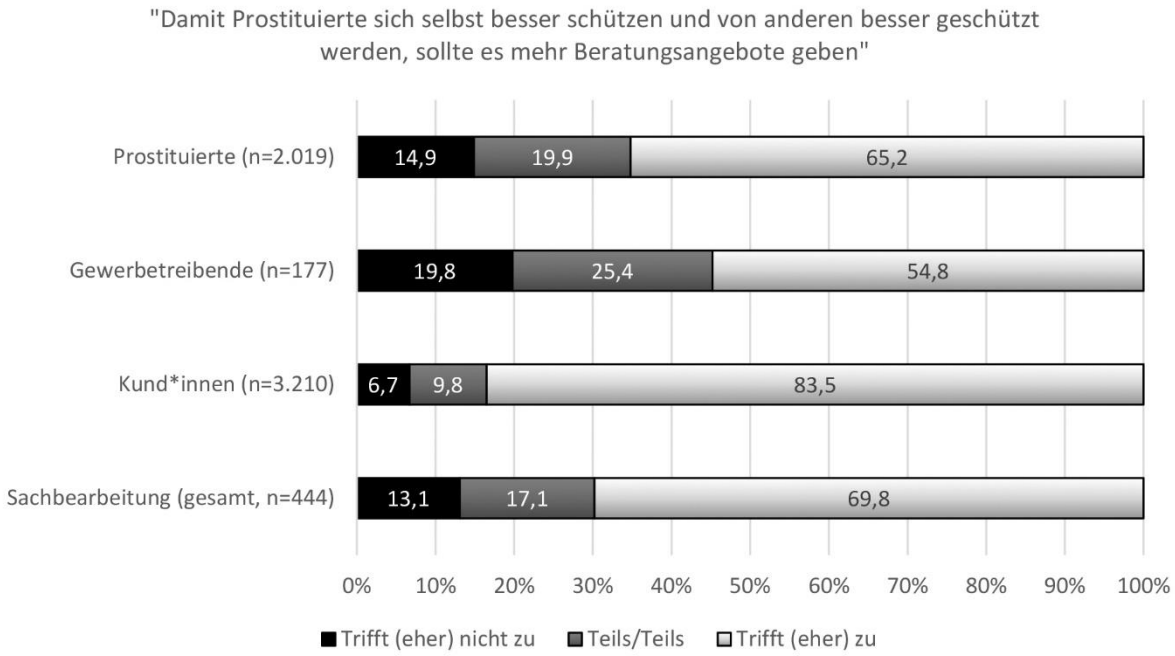


*Abbildung 75: Gruppenvergleich der Zustimmungswerte zur Aussage „Damit Prostituierte sich selbst besser schützen und von anderen besser geschützt werden, sollte es mehr Beratungsangebote geben“, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Gewerbetreibende, Kund*innen, Sachbearbeitung (gesamt)*

Sie zeigt, dass alle Befragtengruppen der vorstehenden Aussage mehrheitlich (eher) zugestimmt haben. Besonders hoch sind die Zustimmungswerte bei den Kund*innen (83,5 %), aber auch bei den Sachbearbeitenden (69,8 %) und den Prostituierten (65,2 %). Die vergleichsweise geringste Zustimmung hat die Aussage bei den Gewerbetreibenden gefunden (54,8 %).

Die ANOVA ergab darüber hinaus einen signifikanten Unterschied in der Bewertung von Beratungsangeboten zwischen den Gruppen, $F(3, 5846)=71,0$, $p<0,001$. Post-hoc-Analysen (Bonferroni-Anpassung) zeigten, dass insbesondere Kund*innen Beratungsangebote für Prostituierte häufiger befürworten als andere Gruppen ($p<0,001$). Prostituierte und Sachbearbeitende unterschieden sich nicht signifikant in ihrer Bewertung (p=n. s.), während Gewerbetreibende signifikant weniger Zustimmung äußerten als Kund*innen und Sachbearbeitende ($p<0,05$).

hh. Gestaltung der Bescheinigungen über die Anmeldung und gesundheitliche Beratung

Die Gestaltung der Bescheinigung über die Anmeldung und die ggf. zusätzlich beantragte Aliasbescheinigung wurde mit der Anlage zu § 2 ProstStatV vorgegeben. Da sich schon aus dem Aufdruck auf der Außenseite (sowohl bei Anmelde- als auch bei Anmeldealiasbescheinigung) ergibt, dass „die Inhaberin / der Inhaber dieses Dokuments […] eine Tätigkeit nach § 3 ProstSchG angemeldet hat“, besteht jedenfalls bei einem Teil der Ausweisinhaber*innen die Sorge, dass die Tätigkeit als Prostituierte bekannt werden könnte, wenn man Portemonnaie samt mitgeführtem ProstSchG-Ausweis und anderen Dokumenten verliert. Das kommt in folgendem Ausschnitt eines Interviews mit einer Prostituierten, die in ihrer Wohnung interviewt wurde, zum Ausdruck:

„[…] Ich hab die Aliasbescheinigung hier in der Wohnung liegen, aber wenn ich zu einem Hotelbesuch unterwegs bin [scil.: nehme ich sie nicht mit]. Wer soll mir ansehen, dass ich gerade arbeite […]? Und ich hätte auch Angst, sie zu verlieren und dann ein Zwangsouting zu riskieren“

Interviewausschnitt 26: 1. Interview Prostituierte, 28

Für die Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung existieren hingegen keine Formvorgaben. Auch hat sich bislang in der Praxis kein einheitliches Design durchgesetzt. Das veranschaulicht Tabelle 47, in der die Angaben von Behördenleitungen mit Zuständigkeit für die gesundheitliche Beratung zum Format der von ihrer Behörde ausgestellten Bescheinigung dargestellt sind:

Tabelle 47: Formate der Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung, Angaben in absoluten Werten und in Prozent, KFN-Befragung Behördenleitung

Behördenleitung (gesundheitliche Beratung)		
Format der Bescheinigung	**n=54**	**%**
Scheckkartenformat	36	66,7
DIN A5 (Broschürendruck/faltbar)	4	7,4
DIN A4	8	14,8
Anderes Format (z. B. A6, gefalzt A7; doppeltes Scheckkartenformat faltbar; laminiert, länger als eine Scheckkarte)	6	11,1

Mehrheitlich werden die Bescheinigungen über die gesundheitlichen Beratungen im Scheckkartenformat ausgegeben (66,7 %). Daneben gibt es aber Behörden, die DIN-A4-Blätter (14,8 %) oder im Broschürendruck erstellte/faltbare DIN-A5-Blätter (7,4 %) ausgeben. Auch existieren weitere Formate (11,1 %). Dass insbesondere DIN-A4-Blätter Probleme beim Mitführen bereiten und die Vielzahl existierender Formate auch die Nachprüfung der Echtheit erschwert, wird man ohne Weiteres unterstellen können.

ii. Möglichkeit der Abmeldung

Eine Möglichkeit, sich von der Prostitution aktiv wieder abzumelden, hat der Gesetzgeber nicht vorgesehen. Dass es in der Praxis durchaus Fälle gibt, in denen die Anmeldebescheinigung von Prostituierten zurückgegeben wird, wurde bereits in den Ausführungen zur Bundesstatistik dargelegt. Laut den Ergebnissen der bei Behördenleitungen mit Zuständigkeit für die Anmeldung durchgeführten Befragung besteht in vielen Behörden auch jetzt schon die Möglichkeit, die Anmeldebescheinigung zurückzugeben und sich damit aktiv abzumelden (s. zur aktiven Abmeldung auch Teil 4, Kapitel 2, A.). Das zeigt Tabelle 48:

Tabelle 48: Möglichkeit zur Rückgabe der Anmeldebescheinigung, n=80, Angaben in absoluten Werten und in Prozent, KFN-Befragung Behördenleitung

Möglichkeit zur Rückgabe der Bescheinigung:	**n**	**%**
Ja, danach (wird) …	72	90,0
… die Bescheinigung wird vernichtet.	55	76,4
… erfolgt eine Meldung ans Finanzamt.	35	48,6
… der erhobene Datensatz umgehend vernichtet.	20	27,8
… eine Bescheinigung über die Rückgabe ausgestellt.	35	48,6
Sonstiges (z. B. Bescheinigung wird zum Vorgang gelegt, welcher nach Eintritt der Löschfrist vernichtet wird; der Datensatz und die Bescheinigung werden nach der gesetzlichen Frist vernichtet; die Bescheinigung über die Rückgabe erhalten die Personen sofort. Die Information an das Finanzamt und die Löschung der Daten aus unserem System erfolgen erst nach der gesetzlich vorgegebenen Löschfrist von (bis zu) drei Monaten. Vernichtung nach drei Monaten.)	10	13,9
Nein	8	10,0

Hiernach existiert bei 90,0 % der befragten Behörden die Möglichkeit, die Bescheinigung zurückzugeben. In 10,0 % der Fälle ist diese Option nach Angaben der Behördenleitungen nicht gegeben.

Die Frage, welche Folgen die Rückgabe einer Anmeldebescheinigung hat, wurde von den Leitungspersonen unterschiedlich beantwortet. 76,4 % der Leitungen, in deren Behörden eine Rückgabe möglich ist, haben angegeben, dass die Bescheinigung vernichtet wird; was in den übrigen Fällen mit der

Bescheinigung geschieht, ist unbekannt. Knapp die Hälfte der befragten Behörden (48, 6 %) teilt die Rückgabe dem Finanzamt mit, ebenso viele stellen auch eine Bescheinigung über die Rückgabe aus. 27,8 % vernichten den bestehenden Datensatz sofort – was angesichts des in § 34 Abs. 3 S. 2 ProstSchG enthaltenen Wortes „spätestens" zulässig ist. Unter Sonstiges wurde aber auch angegeben, dass die Löschung nach Ablauf der Dreimonatsfrist des § 34 Abs. 3 S. 2 ProstSchG erfolge. Wie die übrigen Behörden mit der Löschung der Daten umgehen, ist nicht bekannt.

3. Ein vertiefender Blick auf die Behördenpraxis im Bereich des Anmeldeverfahrens: Erkenntnisse aus der Behördenbegehung

a. Hintergrund

Die behördliche Umsetzung gesetzlicher Regelungen kann je nach regionalen Gegebenheiten und administrativen Strukturen variieren. Um einen tiefergehenden Einblick in die Praxis zu erhalten, erfolgte eine Begehung der zuständigen Behörden in acht deutschen Städten. Diese Städte wurden gezielt anhand verschiedener Kriterien ausgewählt. Die maßgeblichen Kriterien waren das Bundesland, die Bevölkerungsdichte, die geographische Lage (Grenznähe vs. Binnenlage) sowie die Verwaltungsstruktur (zentralisierte vs. dezentralisierte Umsetzung). Zudem wurden regionale Unterschiede hinsichtlich der Anmeldezahlen von Prostituierten – sowohl absolut als auch in Relation zur Einwohnerzahl – berücksichtigt, um Städte mit unterschiedlichem Erfahrungsgrad im Anmeldeprozess kennenzulernen.

Ziel der Begehung war es, im Vorfeld der quantitativen Befragung Unterschiede in der Umsetzungspraxis vor Ort kennenzulernen, Herausforderungen im Anmeldeprozess zu identifizieren und mögliche Anhaltspunkte für eine gelingende Praxis herauszuarbeiten. Die gewonnenen Erkenntnisse trugen dazu bei, ein besseres Verständnis für unterschiedliche behördliche Abläufe und deren Auswirkungen auf die Prostituierten zu entwickeln. Ursprünglich sollte die Behördenbegehung allein dazu dienen, die quantitative Befragung vorzubereiten. Bei Auswertung der Behördenbegehung hat sich jedoch gezeigt, dass mit den dabei gewonnenen Erkenntnissen deutliche Unterschiede in den Praxen der Anmeldebehörden veranschaulicht werden können. Hierzu dient die nachfolgende Darstellung.[643] Vorweg sei noch angemerkt, dass in der Erhebung noch weitere, aber weniger relevante Unterschiede deutlich wurden; diese Erkenntnisse gehen nicht über das zuvor Dargestellte hinaus.

Die Modellstädte waren Amberg, Bielefeld, Brandenburg a. d. H., Dresden, Frankfurt a. M., Hamburg, Neumünster und Saarbrücken. Da es hier um Praxisunterschiede in der Sache und nicht um eine Bewertung der behördlichen Arbeit einzelner Städte geht, werden die Stadtnamen im Folgenden nicht mehr erwähnt. Über Einzelheiten des methodischen Vorgehens informiert Teil 3, Kapitel 2, dort wurde bereits dargestellt, dass die Forschenden vielerorts selbst den Anmeldeprozess durchlaufen haben, allerdings ohne sich eine Anmeldebescheinigung ausstellen zu lassen.

b. Ergebnisse

Im Rahmen der Behördenbegehung konnten verschiedene Unterschiede in der Umsetzung des ProstSchG identifiziert werden. Sie betreffen die (grundlegende) Frage nach einer zentralen oder dezentralen Organisation des Anmeldeverfahrens (aa.), die personelle Ausstattung der Behörden und den beruflichen Hintergrund der Sachbearbeitenden (bb.), den Grad der Niedrigschwelligkeit der Verfahrensgestaltung (cc.), die Beratungssituation (dd.) und die Frage, ob gesundheitliche Beratung und Informations- und Beratungsgespräch nacheinander oder „in einem" durchgeführt werden (ee.).

aa. Zentrale vs. dezentrale Umsetzung

Bei der behördlichen Umsetzung der Anmeldepflicht ließen sich zwei grundsätzliche Modelle identifizieren. In einigen Bundesländern war eine zentrale Anmeldestelle eingerichtet, die landesweit für die

[643] Obwohl die Zuständigkeiten und Umsetzungen der Erlaubniserteilung sowie der Überwachungsmaßnahmen ebenfalls Teil der Behördenbegehungen waren, werden sie zwecks Schwerpunktsetzung im Folgenden allenfalls am Rande angesprochen.

Anmeldung sowie die Beratungsgespräche zuständig war. Diese Stelle verfügte stets über eine eigene Abteilung oder Behörde, die sich ausschließlich mit der Anmeldung und den damit verbundenen Prozessen befasste. In anderen Bundesländern hingegen war die Zuständigkeit dezentral organisiert: Hier konnten sich betroffene Personen bei verschiedenen lokalen Behörden anmelden, die neben der Anmeldung und den damit verbundenen Beratungsgesprächen wiederholt auch für andere verwaltungsrechtliche Aufgaben zuständig waren. Diese unterschiedlichen Strukturen wirkten sich auf die Verfahrensabläufe, die fachliche Spezialisierung der Behörden sowie den Umfang der Erfahrung von Sachbearbeitenden aus.

Die zentrale oder dezentrale Umsetzung kann Vor- und Nachteile mit sich bringen:

Bei einer zentralen Lösung ist eine einzige Behörde oder Abteilung landesweit für die Anmeldungen und die Beratungsgespräche zuständig. Dies kann Vorteile wie eine einheitliche Verfahrenspraxis, spezialisierte Ansprechpersonen und eine größere Expertise im Umgang mit den Anmeldeprozessen mit sich bringen. Zudem kann eine zentrale Anlaufstelle für die Betroffenen mehr Transparenz schaffen, da klar geregelt ist, wohin sie sich wenden müssen.

In einem dezentralen System hingegen können sich betroffene Personen bei verschiedenen lokalen Behörden anmelden, bspw. bei kommunalen Gesundheits- oder Ordnungsämtern. Dies kann niedrigschwelliger sein, da die Anmeldebehörde u. U. näher am Wohnort liegt und die Wege kürzer sind. Gleichzeitig können bei einer dezentralen Umsetzung mit mehr zuständigen Behörden in einem Bundesland größere Unterschiede in der Umsetzungspraxis zwischen den Behörden entstehen, was zu Intransparenz und einer unterschiedlichen Behandlung der Anmeldepflichtigen führen kann. Folge hiervon kann, wie bereits aufgezeigt (s. dazu A.II.1.g.), auch insoweit eine Art „Anmeldetourismus“ sein. Zudem fällt es in einem dezentralen Modell schwerer, eine einheitliche Qualität der Beratungsgespräche und eine Spezialisierung der Sachbearbeitenden sicherzustellen, da die Anmeldung bei dezentraler Ausgestaltung oft nur einen von vielen Aufgabenbereichen der jeweiligen Behörde darstellt.

Die Art der behördlichen Umsetzung – ob zentral oder dezentral – hat maßgeblichen Einfluss auf verschiedene Aspekte des Anmeldeprozesses. Unter den folgenden Punkten wird daher stets der Blick auch darauf gerichtet, ob festgestellte Unterschiede mit der zentralen oder dezentralen Organisation zusammenhängen.

bb. Personelle Ausstattung und beruflicher Hintergrund der Sachbearbeitenden

Ein erster wichtiger Aspekt ist die personelle Ausstattung der Behörden. Die Anzahl der Mitarbeitenden variierte je nach Modell: Während zentral organisierte Stellen tendenziell mehr Mitarbeitende (gesundheitliche Beratung: zwei bis sechs Personen; Informations- und Beratungsgespräch: zwei bis sechs Personen) zur Verfügung hatten, waren in dezentralen Behörden grundsätzlich weniger Personen mit dem Anmeldeverfahren befasst (gesundheitliche Beratung: eine Person bis drei Personen; Informations- und Beratungsgespräch: eine Person bis drei Personen). In zwei dezentral organisierten Anmeldebehörden waren indes deutlich mehr Sachbearbeitende mit dem Informations- und Beratungsgespräch beauftragt. Das hing damit zusammen, dass in diesen Behörden (fast) alle Mitarbeitenden des Ordnungsamtes mit jeweils sehr geringen Stellenanteilen für das Anmeldeverfahren zuständig waren. In einer der beiden Behörden waren an sich mit anderen Tätigkeiten befasste Behördenmitarbeitende teilweise angewiesen worden, Anmeldeberatungen „mit“ zu erledigen, wenn eine Person zur Beratung erscheint.

Hinsichtlich des beruflichen Hintergrunds der Mitarbeitenden zeigten sich vielfältige Konstellationen. Die Unterschiede, die hier aufgefallen sind, lassen sich jedoch nicht auf die zentrale oder dezentrale Umsetzung des Verfahrens zurückführen. Maßgeblich war vielmehr, was auch schon in der Ergebnisdarstellung der quantitativen Befragung deutlich wurde (Teil 5, Kapitel 1, A), die unterschiedliche Ausrichtung des gesundheitlichen Beratungsgesprächs im Vergleich zu dem Informations- und Beratungsgespräch.

cc. Niedrigschwelligkeit des Verfahrens

Erreichbarkeit und Zugänglichkeit der Anmeldebehörden sind entscheidende Faktoren für eine niedrigschwellige Umsetzung. Unabhängig von der Stadtgröße und einer (de)zentralen Umsetzung befanden sich die Beratungsstellen meist im Innenstadtbereich, sodass sie in der Regel gut erreichbar waren. Die Wegweiser zu den Beratungsräumen waren jedoch häufig nur auf Deutsch beschriftet, was Nichtdeutschsprachige vor Herausforderungen stellen kann. Zudem wurden oft alternative Bezeichnungen für die Beratungen verwendet, um Dritten, die ggf. in die gleiche Richtung bzw. gleiche Behörde müssen, nicht direkt zu offenbaren, dass Personen zu Beratungsgesprächen nach dem ProstSchG gehen.[644]

Eine ausschließlich auf Deutsch erfolgende Wegweisung kann erhebliche Auswirkungen auf die Inanspruchnahme des Verfahrens haben. Gleiches gilt für den Fall einer Wegweisung, die für andere erkennen lässt, dass eine Person an einem Beratungsgespräch nach dem ProstSchG teilnehmen möchte: Zum einen kann beides dazu führen, dass Personen, die zunächst bereit waren, sich anzumelden, durch eine unklare oder offenbarende Wegweisung von der Anmeldung abgehalten werden. Zum anderen sind Personen, die sich trotz sprachlicher Hürden anmelden möchten, oft auf Dritte angewiesen, um den Weg zur Anmeldestelle zu finden. Auch hierin liegt ein Offenbarungsrisiko.

Informationen zum Gesetz und speziell zum Anmeldeverfahren sowie zur gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG waren in fast allen Behörden online verfügbar, entweder auf den eigenen Webseiten oder auf denen der zuständigen Landesämter und Ministerien. In einigen Städten wurde die Zielgruppe auch durch aufsuchende Arbeit durch Sachbearbeitende über die Beratung informiert. Zudem pflegten die Behörden verschiedene Netzwerke innerhalb des Bereichs der Prostitution, um die Beratungen bekannter zu machen. Dabei spielten Fachberatungsstellen und die Polizei oft eine zentrale Rolle (vgl. zur Vernetzung der Behörden Teil, 5, Kapitel 1, A). Bei einer dezentralen Organisation der Anmeldung und in Städten mit geringem Prostitutionsaufkommen sind die Vernetzungsmöglichkeiten allerdings begrenzter, da dort häufig vor Ort keine Fachberatungsstellen existieren, die die Informationen an die Zielgruppe weitergeben könnten.

In fast allen Behörden war eine Terminvereinbarung erforderlich. Behörden in kleineren Städten boten in manchen Fällen auch kurzfristige Beratungen ohne Termin an, sofern es die Arbeitsbelastung durch andere Aufgabenfelder erlaubte. In der Regel betrug die Vorlaufzeit für einen Termin einen Tag bis drei Tage. In größeren Städten konnte es jedoch bis zu zwei Wochen dauern, bis ein Termin verfügbar war (vgl. Teil 5, Kapitel 1, A). Hier könnte ein Nachteil einer zentralen Umsetzung der Beratungsgespräche liegen, dem mit einem ausreichend hohen Personalschlüssel jedoch wirksam begegnet werden kann.

Bereits bei der Terminvergabe erheben die für das gesundheitliche Beratungsgespräch sowie das Informations- und Beratungsgespräch zuständigen Behörden erste Daten, ebenso nach Abschluss der Beratungsgespräche. Allerdings konnte im Rahmen der Begehung keine einheitliche Handhabung dazu, ob und welche Informationen die Betroffenen über die Datenerhebung erhalten, festgestellt werden. Es blieben teilweise Unklarheiten hinsichtlich der Art der gespeicherten Daten und deren Aufbewahrungsdauer. Dies birgt die Gefahr, dass die Behörden von den Betroffenen nicht als transparent wahrgenommen werden.

dd. Beratungssituation

In den meisten Behörden gab es Wartebereiche, die entweder ausschließlich für die gesundheitliche Beratung vorgesehen waren oder mit anderen Bereichen des Gesundheitsamts geteilt wurden. In einigen Fällen war die Anwesenheit von Begleitpersonen nicht gestattet, um vor Offenbarung zu schützen und Anonymität zu gewährleisten, teils auch, um den Einfluss Dritter zu verhindern.

Einige Behörden sehen vor, im Notfall einen separaten Ausgang zu nutzen, um ihnen im Fall prostitutionsspezifischer Kriminalität zu ermöglichen, das Gebäude unbemerkt zu verlassen, um so vor potenziellen Gefährder*innen geschützt zu sein.

[644] So auch der Rat in BMFSFJ (2022), 12.

Die Beratung selbst fand in der Regel in einem Büro der Berater*innen ohne Begleitpersonen statt. Eher selten waren es besondere und eigens für die Beratungssituation genutzte Räumlichkeiten, wobei solche Räume durchaus Vorteile haben können. In ihnen kann eine neutralere und diskrete Atmosphäre geschaffen werden, in der sich die zu beratenden Personen wohler fühlen und offener über ihre Anliegen sprechen können. Ein speziell eingerichteter Beratungsraum signalisiert zudem, dass die Beratung einen geschützten und vertraulichen Rahmen hat, während ein Büro eher mit Verwaltungsaufgaben und behördlicher Autorität assoziiert werden könnte. Darüber hinaus kann die Nutzung separater Räume die Vertraulichkeit der Gespräche erhöhen, da so vermieden werden kann, dass Kolleg*innen oder andere Mitarbeitende ungewollt etwas mitbekommen. Zuletzt kann ein neutral gestalteter Raum ohne dienstliche Unterlagen oder Behördendokumente die Hierarchien zwischen Beratenden und Ratsuchenden etwas aufbrechen und zu einer offeneren Gesprächsatmosphäre beitragen. In den besuchten Behörden wurde auf eine (aus Sicht der Forschenden) angenehme Atmosphäre geachtet, die durch entsprechende Sitzgelegenheiten und Dekoration geschaffen wurde.

ee. Zusammenlegung der Beratungsgespräche im Rahmen der Anmeldung

In einer Stadt, in der die Anmeldung zentral organisiert ist, bestand die Praxis, die Beratungsgespräche nach §§ 7,8 ProstSchG und § 10 ProstSchG in einer zusammenhängenden Beratung durchzuführen. In dieser Stadt war die Stelle für die Erlaubniserteilung nach ProstSchG außerdem an einer anderen Stelle angesiedelt, sodass auch die Überwachungsmaßnahmen ohne Beteiligung der Anmeldebehörde erfolgten.

Die Zusammenfassung des Informations- und Beratungsgesprächs nach § §§ 7, 8 ProstSchG mit der gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG in einem Termin kann Vor- und Nachteile mit sich bringen. Ein wesentlicher Vorteil liegt in der Zeit- und Aufwandsersparnis für die zu beratende Person, da sie nicht mehrere Termine koordinieren, wahrnehmen und verschiedene Behörden aufsuchen muss. Dies kann insbesondere für Personen mit langen Anreisewegen oder eingeschränkten zeitlichen Ressourcen eine Erleichterung darstellen (Teil 5, Kapitel 1, A). Zudem ermöglicht die Bündelung beider Gespräche eine ganzheitlichere Beratung, bei der die Möglichkeit besteht, gesundheitliche und soziale Aspekte direkt miteinander zu verknüpfen. Darüber hinaus spart eine Kombination der Gespräche personelle Kapazitäten.

Gleichzeitig birgt dieses Modell auch Risiken. So könnten die jeweiligen Beratungsschwerpunkte an Tiefe verlieren, wenn in einem Termin zu viele Themen behandelt werden müssen (vgl. Kapitel 1, A). Insbesondere das gesundheitliche Beratungsgespräch, das vertrauliche und sensible Inhalte umfasst, könnte in einem kombinierten Setting weniger Raum für individuelle Fragen und Anliegen bieten sowie seine vertrauliche Atmosphäre verlieren. Zudem kann die gleichzeitige Durchführung beider Gespräche das Vertrauensverhältnis beeinflussen, wenn die betroffene Person den Eindruck gewinnt, dass ihre Belange nicht getrennt genug betrachtet werden. Schließlich besteht die Gefahr, dass bei einer Zusammenlegung fachliche Spezialisierungen weniger stark ausgeprägt sind, wenn bspw. sozial- und gesundheitliche Beratungsstellen nicht optimal aufeinander abgestimmt sind. Außerdem ergeben sich bei einem solchen Vorgehen Fragen in datenschutzrechtlicher Hinsicht, da die Daten, die in einer gesundheitlichen Beratung gewonnen werden, einem anderen Schutz unterliegen als Daten, die im Rahmen der (sonstigen) Anmeldung erhoben werden.

Eine ähnliche Praxis hatte sich auch in einer weiteren Modellstadt etabliert. Hier übernahm die für das Gesundheitsberatungsgespräch zuständige Behörde ebenfalls die Aufgabe der Durchführung des Informations- und Beratungsgesprächs. Lediglich die Ausstellung der konkreten Anmeldebescheinigung erfolgte im Anschluss beim Ordnungsamt.

4. Bewertung des Anmeldeverfahrens (inklusive der gesundheitlichen Beratung) durch Gesetzesanwender*innen und Gesetzesadressat*innen

Sachbearbeitende sowie Prostituierte wurden auch gebeten, die gesundheitliche Beratung bzw. das Informations- und Beratungsgespräch zu bewerten. Die Sachbearbeitenden, die mit gesundheitlicher

Beratung bzw. dem Informations- und Beratungsgespräch befasst sind, wurden um Angabe gebeten, inwieweit sie den folgenden Aussagen zustimmen:

- „In dem Erstberatungsgespräch gelingt es mir, Vertrauen zu den Kund*innen/Klient*innen aufzubauen."
- „In den Folgeberatungsgesprächen gelingt es mir, Vertrauen zu den Kund*innen/Klient*innen aufzubauen."
- „Die Kund*innen/Klient*innen haben kein Interesse an den Inhalten der Beratung."
- „Die Kund*innen/Klient*innen lassen das Beratungsgespräch über sich ergehen."

Verwendet wurde hierfür wiederum eine fünfstufige Skala, bei der 1 für „trifft nicht zu" und 5 für „trifft voll zu" stand. Die Ergebnisse sind in Abbildung 76 getrennt nach Sachbearbeitenden in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung ausgewiesen.

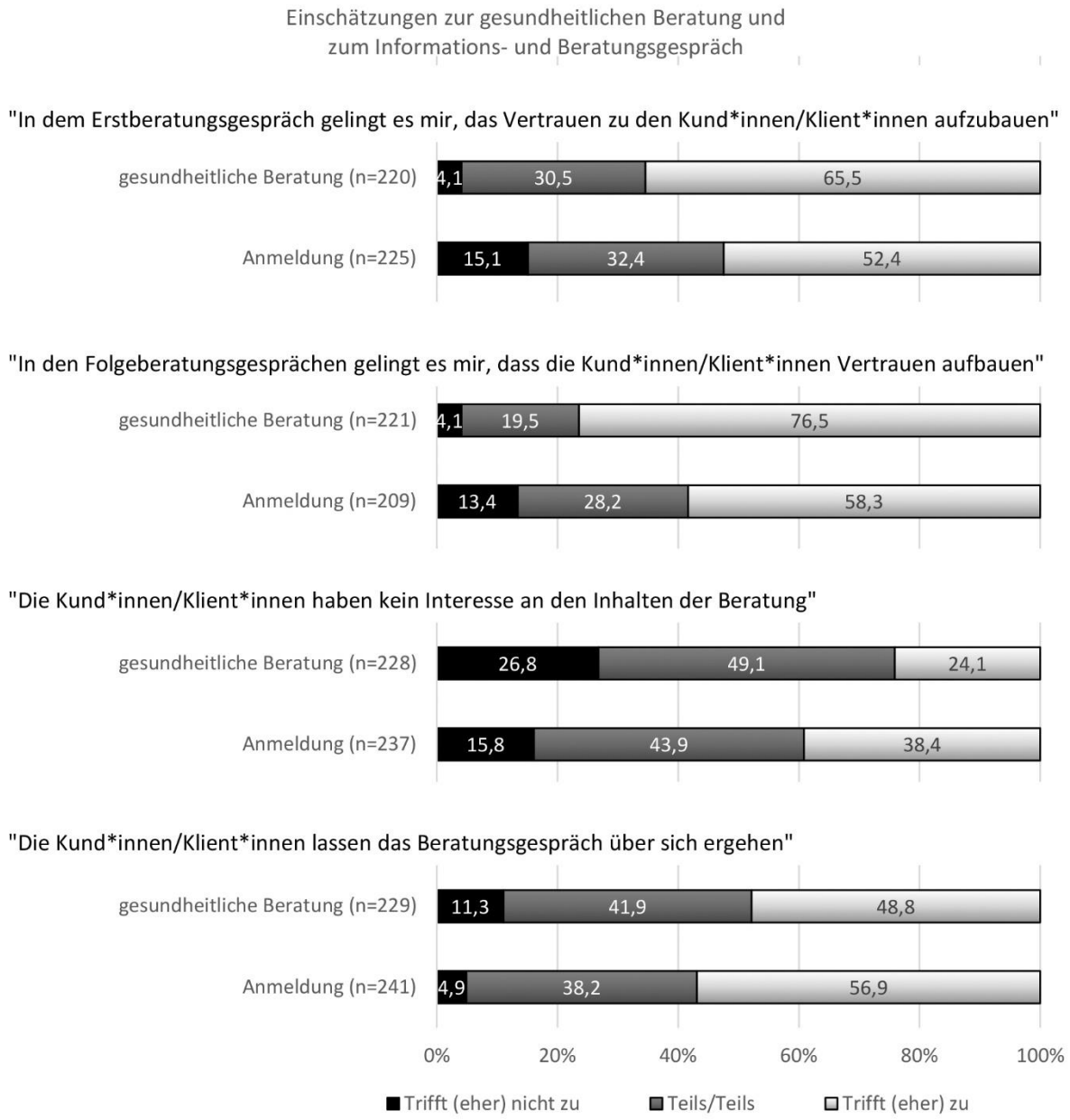


*Abbildung 76: Einschätzungen zur gesundheitlichen Beratung und zur Anmeldung von Behördensachbearbeiter*innen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)*

Zu der Frage nach dem Gelingen des Vertrauensaufbaus im Rahmen einer Erstberatung äußerten sich sowohl die Sachbearbeitenden in der gesundheitlichen Beratung (65,5 %) als auch die in der Anmeldung (52,4 %) mehrheitlich positiv, wobei die Zustimmungswerte durchschnittlich bei den gesundheitlichen Berater*innen etwas höher ausfallen (M=3,7, min=1, max=5, SD=0,8, n=220) als bei den Sachbearbeitenden in der Anmeldung (M=3,5, min=1, max=5, SD=1,0, n=225). Gleiches zeigt sich in Bezug auf Folgeberatungsgespräche. Diesbezüglich schätzen beide Befragtengruppen (gesundheitliche Beratung: 76,5 %; Anmeldung: 58,3 %) das Gelingen des Vertrauensaufbaus jeweils noch etwas besser ein, als sie dies für die Erstgespräche getan haben. Die durchschnittlichen Zustimmungswerte belegen hier wiederum eine etwas optimistischere Einschätzung der Personen aus der gesundheitlichen Beratung (M=3,9, min=1, max=5, SD=0,8, n=221), als dies bei den Berater*innen im Feld der Anmeldung (M=3,6, min=1, max=5, SD=1,0, n=209) der Fall ist.

In den Interviews wurde von Sachbearbeitenden aber auch dargestellt, dass es sehr schwierig sei, in der kurzen Zeit, die für ein Erstberatungsgespräch zur Verfügung steht, Vertrauen aufzubauen, daher seien gerade Folgeberatungen wichtig.

„Aber es ist einfach schwierig, es ist ne Herausforderung, einen Menschen innerhalb von einer kurzen Zeit dahinzubringen und sich zu öffnen, weil: Das schaffst du einfach nicht. Da müsstest du sagen: Man muss öfter kommen, dass ein Vertrauensverhältnis da ist, oder man kann es [scil.: Vertrauen aufbauen], wenn die Person bereit ist, nächstes Jahr wiederzukommen, dann kennt man sich."

Interviewausschnitt 27: 10. Interview Behörde, 137

Deutlich wird in Abbildung 76 zudem, dass 24,1 % der Sachbearbeitenden in der gesundheitlichen Beratung sowie 38,4 % der Sachbearbeitenden in der Anmeldung das Interesse ihrer Klient*innen an den Beratungen nicht als ausgeprägt einschätzen. Auffällig hoch sind hier die für teils/teils ausgewiesenen Werte (gesundheitliche Beratung: 49,1 %; Anmeldung: 43,9 %). Das lässt darauf schließen, dass manche Klient*innen Interesse an den Beratungen zeigen, andere hingegen nicht. Insgesamt ordnen sich die Zustimmungswerte zu der Aussage „Die Klient*innen haben kein Interesse an den Inhalten der Beratung" auch durchschnittlich bei „teils/teils" ein ($M_{ges.\ Beratung}$=3,0, min=1, max=5, SD=0,9, n=228; $M_{Anmeldung}$=3,3, min=1, max=5, SD=1,0, n=237).

In eine ähnliche Richtung zielen die Ergebnisse zu der Aussage „Die Klient*innen lassen das Beratungsgespräch über sich ergehen". Hier stimmten allerdings mehr Sachbearbeitende (eher) zu (gesundheitliche Beratung: 48,8 %; Anmeldung: 56,9 %) als bei der vorhergehenden Frage, was sich auch in der Gesamtbetrachtung der Zustimmungswerte erkennen lässt ($M_{ges.\ Beratung}$=3,5, min=1, max=5, SD=1,0, n=229 ; $M_{Anmeldung}$=3,8, min=1, max=5, SD=1,0, n=241).

Vice versa wurden auch alle Prostituierten, die sich mindestens einmal angemeldet haben, um eine Bewertung der gesundheitlichen Beratung sowie des Informations- und Beratungsgesprächs gebeten (Abbildung 77). Ihnen wurden – unter Nutzung der bekannten fünfstufigen Skala – folgende Aussagen vorgelegt; dabei waren sie jeweils gebeten, zwischen gesundheitlicher Beratung und Informations- und Beratungsgespräch zu differenzieren:

- „Die Mitarbeiter*innen waren mir gegenüber respektvoll."
- „Die Arbeit in der Prostitution kann Risiken für mich haben. In der Beratung würde ich darüber gut informiert."
- „Die Mitarbeiter*innen waren kompetent."
- „Mit den Mitarbeiter*innen könnte ich auch über ernste Probleme sprechen."
- „In der ersten Beratung habe ich nützliche Informationen bekommen."
- „Die Beratung wird wiederholt. Das finde ich sinnvoll."
- „Insgesamt ist die Beratung mit wenig Aufwand verbunden."

Die Ergebnisse zu diesem Befragungsteil können Abbildung 77 entnommen werden.

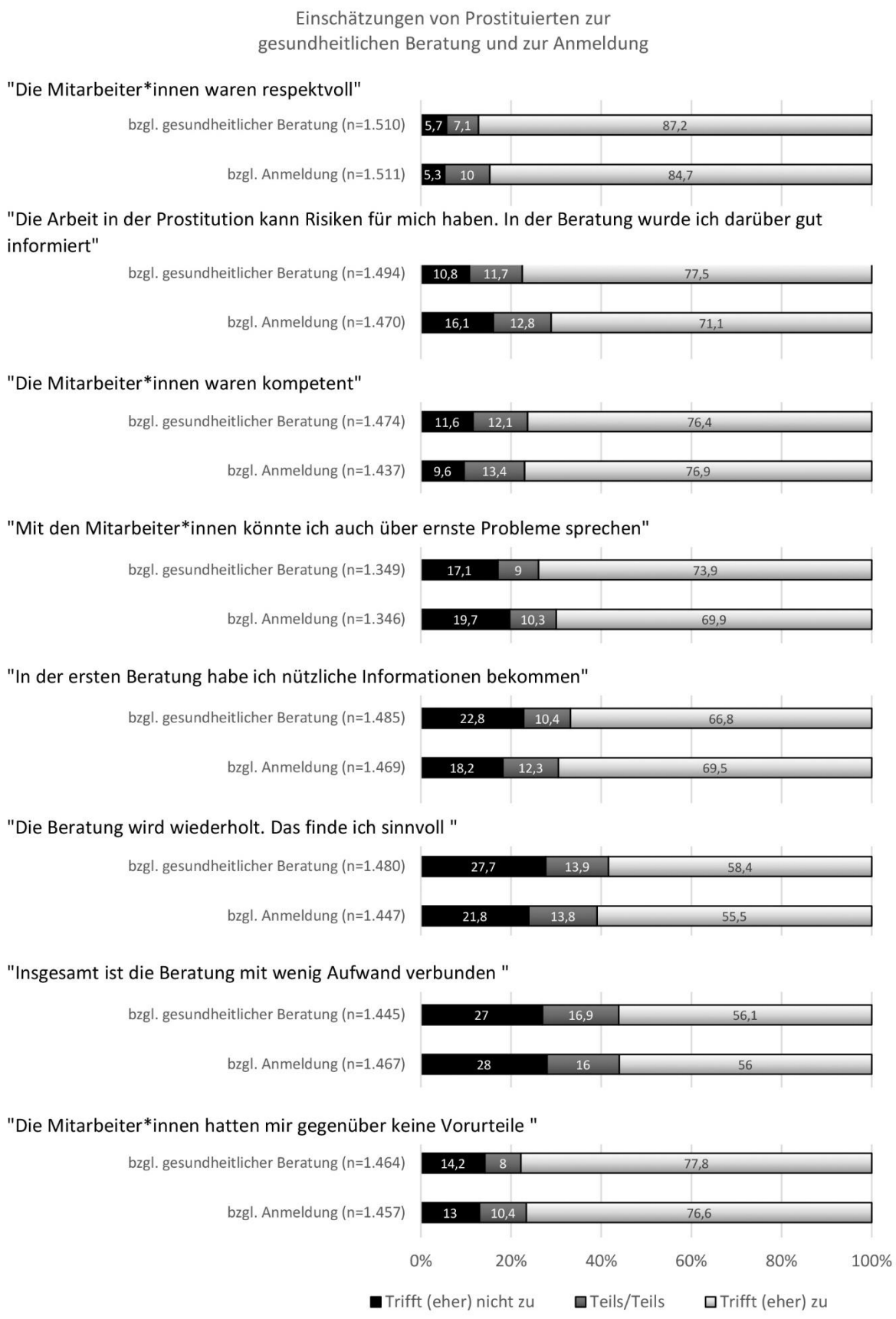


Abbildung 77: Einschätzungen zur gesundheitlichen Beratung und zur Anmeldung von Prostituierten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte (jemals für die Prostitutionstätigkeit angemeldet)

Dabei wird deutlich, dass sowohl die für die Beratungen zuständigen Sachbearbeitenden als auch die Beratungen selbst in vielen Feldern von den befragten Prostituierten positiv bewertet wurden, wobei sich in der Bewertung von gesundheitlicher Beratung und Anmeldung jeweils nur geringfügige Unterschiede zeigen:

Mit Blick auf die Sachbearbeitenden ist zunächst hervorzuheben, dass deren Umgang von den Prostituierten mit großer Mehrheit als respektvoll (gesundheitliche Beratung: 87,2 %; Anmeldung: 84,7 %) und vorurteilsfrei (gesundheitliche Beratung: 77,8 %; Anmeldung: 76,6 %) eingestuft wurde. Jeweils gut drei Viertel der Befragten gaben auch an, es treffe (eher) zu, dass die Sachbearbeitenden kompetent waren (gesundheitliche Beratung: 76,4 %; Anmeldung: 76,9 %).

Die den Prostituierten ebenfalls zur Bewertung vorgelegte Aussage „Mit den Mitarbeiter*innen könnte ich auch über ernste Probleme sprechen" zielte auf die Frage ab, inwieweit die Prostituierten Vertrauen zu „ihren" Sachbearbeitenden aus gesundheitlicher Beratung und Anmeldung haben. Die Sachbearbeitenden aus gesundheitlicher Beratung und Anmeldung hatten insoweit mehrheitlich angegeben, dass der Vertrauensaufbau (schon in der Erstberatung) gelinge (s. zuvor). Ähnliches zeigt sich nun auch in der Befragung von Prostituierten: 73,9 % bzw. 69,9 % stimmten bzgl. der gesundheitlichen Beratung bzw. dem Informations- und Beratungsgespräch der Aussage (eher) zu, dass sie mit den Mitarbeiter*innen auch über ernste Probleme sprechen hätten können ($M_{ges.\ Beratung}$=4,0, min=1, max=5, SD=1,4, n=1.574; $M_{Anmeldung}$=4,0, min=1, max=5, SD=1,4, n=1.346).

Betrachtet man die Beratung selbst, werden ebenfalls recht positive Bewertungen sichtbar. Das gilt zuvorderst für die Aussage „Die Arbeit in der Prostitution kann Risiken für mich haben. In der Beratung wurde ich darüber gut informiert". Ihr stimmten 77,5 % für die gesundheitliche Beratung und 71,1 % für die Anmeldung (eher) zu. 66,8 % (gesundheitliche Beratung) bzw. 69,5 % (Anmeldung) stimmten zudem der Aussage (eher) zu, sie hätten „in der ersten Beratung […] nützliche Informationen bekommen" ($M_{ges.\ Beratung}$=3,8, min=1, max=5, SD=1,5, n=1.719; $M_{Anmeldung}$=4,0, min=1, max=5, SD=1,4, n=1.470). Vergleichsweise zurückhaltender fällt die Beurteilung der Sinnhaftigkeit der wiederholten Beratungen aus ($M_{ges.\ Beratung}$=3,6, min=1, max=5, SD=1,6, n=1.707; $M_{Anmeldung}$=3,5, min=1, max=5, SD=1,6, n=1.448). Mehrheitlich finden es aber 58,4 % (bzgl. gesundheitlicher Beratung) bzw. 55,5 % (bzgl. Anmeldung) sinnvoll, dass die Beratungen wiederholt werden. Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich zu der Frage, ob die Beratungen mit wenig Aufwand verbunden sind ($M_{ges.\ Beratung}$=3,5, min=1, max=5, SD=1,5, n=1.667); $M_{Anmeldung}$=3,6, min=1, max=5, SD=1,5, n=1.467). Auch hier stimmten jeweils etwas mehr als die Hälfte der Teilnehmenden – 56,1 % (gesundheitliche Beratung) und 56,0 % (bzgl. Anmeldung) – (eher) zu. Es gibt aber auch relevante Anteile, die dies anders sehen (gesundheitliche Beratung – trifft (eher) nicht zu: 27,0 %; Anmeldung – trifft (eher) nicht zu: 28,0 %) oder differenziert beurteilen (gesundheitliche Beratung – teils/teils: 16,9 %; Anmeldung – teils/teils: 16,0 %). Dass die Bewertung dabei ein Stück weit auch von der individuellen Ausgestaltung vor Ort, insbesondere von der bereits oben beschriebenen „Hin- und Herlauferei" zwischen Behörden abhängt, kommt in dem folgenden Zitat einer Prostituierten, die an einer der Gruppengespräche teilnahm, zum Ausdruck:

„[…] Also, für mich persönlich – und [das ist] auch das, was mir viele Kolleginnen, vor allem auch in den Bordellen, spiegeln – ist das tatsächlich eine einzige Gängelei]. Und es ist tatsächlich sehr nerven- und zeitraubend, denn gerade in Gegenden, wo es so ist, dass ich zum Beispiel auf zwei Ämter muss, also zum einen aufs Gesundheitsamt und dann noch aufs Ordnungsamt. Da brauche ich zwei verschiedene Termine an zwei verschiedenen Orten. Das heißt: Es sind Wege dorthin. Ich muss zu diesem Amt hin, ich sitze dort, ich bekomme die Zwangsberatung, ich muss von diesem Amt wieder weg. Das ist zum einen erstmal ein enorm logistischer und zeitlicher Aufwand. Und Menschen, die nicht in Prostitutionsstätten arbeiten und darauf angewiesen sind, dass sie diese Dokumente haben [scil.: weil dort Überwachungsmaßnahmen stattfinden], warum sollten Sie zum einen diese Logistik und diesen Weg auf sich nehmen?"

Interviewausschnitt 9: 1. Gruppendiskussion, 1

Das im Interviewausschnitt angesprochene Problem, dass Termine mit zwei Behörden vereinbart werden müssen, wird mancherorts pragmatisch gelöst. Bei der Terminvergabe für die Anmeldung setzt die Behörde gleichzeitig einen Termin für die gesundheitliche Beratung am selben Tag fest. Das brachte ein*e Sachbearbeitende*r in einem Interview zum Ausdruck. Die*der interviewte Sachbearbeitende

wies indes auch darauf hin, dass dies bei Personen unter 21 Jahren nicht gelte. Hier werde in ihrer*seiner Behörde sichergestellt, dass zwischen den Terminen und der Aushändigung der Bescheinigungen mindestens ein Tag liege, um auf einen ggf. erkennbar werdenden rechtswidrigen Einfluss einer anderen Person oder eine sonst bestehende Schutzbedürftigkeit reagieren zu können.

„[…] Bei den U-21 machen wir gesundheitliche Beratung und Anmeldung nicht an einem Tag. […] Wir machen einen Tag dazwischen, die kriegen auf keinen Fall am gleichen Tag die Papiere. Ne, also da wollten wir diese Trennung dazwischen haben."

Interviewausschnitt 10: 6. Interview Behörden, 37

Durchaus bemerkenswert sind an dieser Stelle die Unterschiede zwischen dieser Untersuchung und den Ergebnissen der Untersuchung von Degenhardt und Lintzen (s. dazu den Forschungsstand in Kapitel 2) hinsichtlich der Bewertung des ProstSchG: Während in NRW eine überwiegend negative Haltung von den beobachteten Prostituierten berichtet wurde[645], konnte dieser Befund in der vorliegenden Evaluation in dieser Ausprägung nicht weiter bestätigt werden.

Hierfür gibt es mehrere denkbare Erklärungen: Zum einen könnte sich die Einstellung der Prostituierten im Laufe der Zeit verändert haben. Ressentiments und Befürchtungen, die im Jahr 2018, als die Daten für die Studie aus NRW erhoben wurden,[646] möglicherweise noch bestanden, könnten fortan nicht mehr gegeben sein. Ebenso ist es denkbar, dass sich etwaige Verwerfungen, die aufgrund anfänglicher Veränderungsprozesse[647] entstanden sind, derweilen geglättet haben. Es wurde bspw. berichtet, dass Prostituierte wegen des Fehlens einer Anmeldung oder zahlreicher Bordellschließungen ihren Arbeitsplatz zunächst verloren hatten. Dieser Umstand löst verständlicherweise Unsicherheiten hinsichtlich der Existenzsicherung aus, die von betroffenen Personen auf das Gesetz zurückgeführt werden. Es ist vorstellbar, dass ebendiese sich neue Bereiche gesucht haben, um der Prostitutionstätigkeit weiterhin nachzugehen: in einem anderen Bereich, in einer anderen Stätte oder in einem gänzlich anderen Berufsfeld.

Gleichzeitig ist auch ein Gewöhnungseffekt zu vermuten: Anfänglich als belastend wahrgenommene Aspekte des Gesetzes könnten mittlerweile keine besondere Aufmerksamkeit mehr erfahren.

III. Bewertung von Akzeptanz und Praktikabilität

Unter diesem Punkt werden die Erkenntnisse zu Akzeptanz und Praktikabilität des Gesetzes bewertend zusammengefasst. Dabei werden auch mehrere Empfehlungen und Prüfempfehlungen (sprich: Empfehlung an Legislative oder Exekutive, etwas zu prüfen) zur Verbesserung von Akzeptanz und Praktikabilität gegeben. Diese Empfehlungen stehen allerdings sämtlich unter einem Vorbehalt: Sollte sich in Kapitel 2 ergeben, dass das Anmeldeverfahren zur Erreichung der damit verfolgten Ziele vollkommen ungeeignet ist und auch Reformen hieran aller Voraussicht nach nichts ändern würden, sind die (Prüf-)Empfehlungen hinfällig.

1. Akzeptanz

Im Rahmen einer rGF ist unter dem Gesichtspunkt Akzeptanz jedenfalls danach zu fragen, inwieweit die Gesetzesadressat*innen (hier: die Prostituierten) die rechtlichen Maßgaben in der Praxis befolgen. Dies zugrunde gelegt, muss man konstatierten, dass die Regelungen über das Anmeldeverfahren (inklusive der gesundheitlichen Beratung) bislang *zum Teil akzeptiert* werden:

Ein Teil der Prostituierten geht zu den beiden Beratungsgesprächen und meldet sich für die Prostitution an, ein Teil tut dies nicht. Wie groß die beiden Teile sind, lässt sich nicht einschätzen, da unbekannt ist, wie viele Menschen in Deutschland der Prostitution nachgehen. Zur Klärung dieser (zweifellos wichtigen) Frage kann diese Evaluation keinen Beitrag leisten: Die Frage lag außerhalb des Betrachtungsgegenstands – und lässt sich auch nur schwer aufklären.

[645] Vgl. Degenhardt/Lintzen (2019), 38.
[646] Vgl. Degenhardt/Lintzen (2019), 10.
[647] Vgl. Degenhardt/Lintzen (2019), 36 ff.

Soll die Akzeptanz des Anmeldeverfahrens künftig gesteigert werden, wird man an den Gründen ansetzen müssen, derentwegen Prostituierte sich bislang nicht anmelden. Über die Gründe hat die Befragung der Prostituierten Aufschluss gegeben:

Als Hauptgrund wurde die fehlende Bereitschaft zur Offenlegung der Prostitutionstätigkeit gegenüber einer Behörde identifiziert. Auch wegen des (hier nachgewiesenen) häufigen Benachteiligungserlebens infolge der Tätigkeit als Prostituierte ist jedenfalls ein Teil dieser Menschen sehr zurückhaltend in der Offenlegung ihrer Tätigkeit – nicht selten wird die Prostitutionstätigkeit sogar gegenüber der eigenen Familie und engen Freund*innen verheimlicht. Dem Gesetzgeber war dies bekannt: Ausdrücklich wird in der Gesetzesbegründung darauf hingewiesen, dass „Personen, die sich in diesem Bereich [scil.: der Prostitution] betätigen, auch weiterhin ihrem Alltagserleben zahlreichen diskriminierenden Erfahrungen ausgesetzt sind“.[648]

Maßnahmen, die dieses bereits in mehreren Untersuchungen (s. dazu den Forschungsstand, Teil 2) beschriebene Grundproblem der Prostitutionstätigkeit ausreichend adressieren, finden sich im ProstSchG nicht. Darin sind zwar zahlreiche Maßnahmen enthalten, die etwa die sexuelle Selbstbestimmung von Prostituierten oder deren Gesundheit schützen sollen. Auch hat der Gesetzgeber mit der Aliasbescheinigung und dem „Recht auf Vergessenwerden“ Maßnahmen ergriffen, die es Prostituierten ermöglichen sollen, ihre Tätigkeit (weiterhin) zu verheimlichen. Wirkungsvolle Ansätze, die darauf abzielen, den gesellschaftlichen Blick auf Prostitution zu verändern und Prostituierte vor Diskriminierung und Benachteiligung im Alltag zu schützen, sodass sie ihre Tätigkeit *nicht mehr verheimlichen müssen*, finden sich jedoch nicht.

Aus Sicht der Evaluator*innen ist es daher zur Steigerung der Akzeptanz des ProstSchG von grundlegender Bedeutung, bei einer möglichen Überarbeitung des ProstSchG auch an Maßnahmen zu denken, die auf eine Veränderung der gesellschaftlichen Haltung gegenüber der Prostitution zielen und Prostituierte vor Benachteiligung im Alltag schützen. Empfohlen wird daher bspw. die finanzielle Förderung von Maßnahmen, die über Prostitution aufklären und deutlich machen, dass es sich um einen verfassungsrechtlich anerkannten und daher auch gesellschaftlich anzuerkennenden Beruf handelt (Empfehlung 4). Empfohlen wird des Weiteren die Prüfung von Maßnahmen, mit denen der Diskriminierung bzw. Benachteiligung von Prostituierten im Alltag – etwa bei der Wohnungssuche oder dem Kontakt mit Versicherungen, Behörden und Ärzt*innen – aktiv entgegengewirkt wird (Empfehlung 5). Ob entsprechende Regelungen in das Allgemeine Gleichbehandlungshandlungsgesetz (AGG) aufgenommen werden können oder es der Schaffung eines spezifischen Normenapparates bedarf, muss hier nicht beurteilt werden.

Gespeist wird die Skepsis vor einer Offenbarung der Prostitutionstätigkeit gegenüber Behörden auch durch die Sorge um die Sicherheit der dort gespeicherten Daten. Mehr als ein Drittel der hier befragten Prostituierten gab an, sich (auch) deshalb nicht angemeldet zu haben, weil sie „Angst davor haben, dass das Amt die Daten nicht gut schützt“. Dass Datenpannen geschehen wären, es bspw. nicht abgewehrte Hackerangriffe auf Systeme der ProstSchG-Behörden gegeben hätte, ist im Rahmen dieser Untersuchung nicht bekannt geworden. Jedoch stimmt der teilweise festzustellende behördliche Umgang mit den Daten nachdenklich. Insoweit bieten schon die im ProstSchG enthaltenen Regelungen über den Datenschutz Anlass zur Kritik: § 34 Abs. 7 ProstSchG verbietet nur für den Fall der gesundheitlichen Beratung die Übermittlung von personenbezogenen Daten an andere Behörden. Die Daten aus der Anmeldung sind hingegen unter bestimmten Voraussetzungen nicht nur an andere ProstSchG-Behörden zu übermitteln, sondern – zur Erfüllung des Nebenziels 2 (Kapitel 3, Teil 1, s. o.) – „unverzüglich“ auch an das zuständige Finanzamt sowie ggf. an weitere Behörden. Besondere sicherheitstechnische Vorkehrungen für die Übermittlung wurden größtenteils[649] nicht vorgeschrieben. In der Praxis erfolgt die Übermittlung daher auch nur selten mit einer speziellen Software. Überwiegend geschieht dies bislang postalisch oder per E-Mail, teils sogar telefonisch. Das wird der hohen Schutzbedürftigkeit der in Rede stehenden Daten, bei denen es sich angesichts des Datenkontextes um Daten zum Sexualleben handeln

[648] BT-Drs. 18/8556, 98.
[649] S. aber § 6 Abs. 4, 5 ProstAV.

könnte (und damit um Daten mit besonders hoher Schutzbedürftigkeit i. S. d. Art. 9 Abs. 1 DSGVO), nicht gerecht. Zudem unterläuft die Möglichkeit zur Datenweitergabe an andere Behörden als die ProstSchG-Behörden das vom Gesetzgeber hervorgehobene „Recht auf Vergessenwerden". Denn in anderen Behörden werden die Daten teils deutlich länger gespeichert, als § 34 Abs. 3 S. 2 ProstSchG dies für die ProstSchG-Behörden zulässt.

Fragt man vor diesem Hintergrund nach in Betracht kommenden, tatsächlich wirksamen Möglichkeiten zur Steigerung der Akzeptanz des Gesetzes, lautet die Antwort: weitgehender Ausschluss der Übermittlung von Anmeldedaten an Behörden, die nicht ProstSchG-Behörden sind (Empfehlung 6). Damit würde zugleich das „Recht auf Vergessenwerden" deutlich gestärkt. In Gänze sollte de lege ferenda auf eine Übermittlung von Daten an die Finanzverwaltung verzichtet werden. Das in den Gesetzesmaterialien nicht genannte, aus den Normen des ProstSchG aber ableitbare Nebenziel 2 – die Erleichterung der Besteuerung von Prostituierten (Teil 3, Kapitel 1) – läuft ersichtlich quer zu den an sich im Fokus stehenden Bemühungen, den Schutz von Prostituierten zu verbessern. Das Nebenziel mindert samt der dazu in § 34 Abs. 6 ProstSchG vorgesehenen Regelung das Vertrauen in den Schutz der Daten und hindert Prostituierte daran, die Hürde Anmeldung zu überwinden. Das mögliche Gegenargument gegen die hier unterbreitete Empfehlung, die Weiterleitung von behördlich erhobenen Daten an das Finanzamt sei auch im Fall anderer beruflicher Tätigkeiten gängig, verfängt nicht: Denn bei der Prostitution handelt es sich – was in der Gesetzesbegründung wieder und wieder hervorgehoben wird (Teil 3, Kapitel 1) – gerade nicht um einen Beruf, der ist wie jeder andere. Dieses viel betonte Anderssein der Prostitution rechtfertigt es, auch die Datenübermittlung an Finanzämter anders zu handhaben, als dies bei sonstigen Berufen der Fall sein mag. Selbstredend blieben Prostituierte auch weiterhin zur Entrichtung von Steuern verpflichtet; an der Gabe entsprechender Informationen im Rahmen des Informations- und Beratungsgesprächs (§ 7 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG) sollte festgehalten werden.

Sollte der hier befürwortete Ausschluss der Datenübermittlung politisch nicht durchsetzbar sein – an der Frage politischer Durchsetzbarkeit müssen Wissenschaftler*innen ihre Vorschläge nicht orientieren –, wird man zur Steigerung der Akzeptanz des ProstSchG über sonstige Wege zur maßgeblichen Erhöhung der Datensicherheit nachzudenken haben.

Keinesfalls angezeigt ist unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanzsteigerung des Anmeldeverfahrens eine aktuell sogar in Rede stehende Erweiterung der Pflichten von Anmeldebehörden zur Mitteilung der Daten von Prostituierten an die Finanzbehörden. Gleiches gilt für die Schaffung einer Verpflichtung für Anmeldebehörden, die von Prostituierten angegebenen Zustelladressen – etwa anhand eines vorzulegenden Mietvertrages – zu überprüfen. Beides wird vom Bundesrechnungshof grundsätzlich für richtig gehalten.[650] Nach allem, was in diesem Teil der Untersuchung zur Akzeptanz des Anmeldeverfahrens festgestellt wurde, wäre eine solche Reform aber falsch.

Hieran ändert auch ein Befund aus der von dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und der Generalzolldirektion in Eigenregie durchgeführten „Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11. Juli 2019"[651] nichts. Für diese Studie wurde u. a. eine Befragung der „nach Landesrecht zur Entgegennahme der Anmeldung von Prostituierten des Prostituiertenschutzgesetzes […] über die zuständigen Ministerien der 16 Bundesländer"[652] durchgeführt. Hiernach hatten „nur […] wenige Anmeldebehörden (16 %) […] im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung die Erfahrung gemacht, dass Prostituierte aus Sorge vor einer Weiterleitung der Informationen davor zurückschrecken oder sich weigern, diese zu offenbaren".[653] Wie viele der teilnehmenden Anmeldebehörden diese Frage überhaupt beantwortet haben, bleibt dunkel, kann aber auch dahinstehen. Denn der aus besagter Evaluierung hervorgehende Befund stellt nicht in Frage, dass ein erheblicher Teil der Prostituierten in Gänze vor der Anmeldung zurückschreckt. Da Mitarbeitende von Anmeldebehörden qua Amt hauptsächlich mit Prostituierten in Kontakt kommen, die sich anmelden wollen, können sie über

[650] Bundesrechnungshof (2024), 5 ff.
[651] BMF/Generalzolldirektion (2024).
[652] BMF/Generalzolldirektion (2024), 21.
[653] BMF/Generalzolldirektion (2024), 81.

Personen, die sich nicht anmelden, naturgemäß wenig sagen. Die mit dieser KFN-Studie vorgelegte Befragung der unmittelbar von der Anmeldepflicht Betroffenen ist daher in diesem Punkt deutlich zuverlässiger als die in der BMF-Evaluierung eingeholte Einschätzung von Dritten über (angeblich kaum vorhandene) Sorgen von Prostituierten.

Schließlich sollte (klarstellend) geregelt werden, dass jederzeit die Möglichkeit besteht, sich aktiv von der Prostitution abzumelden (Empfehlung 7). Um zu verhindern, dass die Prostitutionstätigkeit ungewollt offenbart wird, sollte die Finanzverwaltung überdies prüfen, welche Möglichkeiten es gibt, auf eine Nennung der Prostitutionstätigkeit in amtlichen Schreiben zu verzichten (Prüfempfehlung 2).

Bei manchen Prostituierten kann das Anmeldeverfahren schon deshalb keine Akzeptanz finden, weil sie sich nicht anmelden dürfen. 10,5 % der befragten Prostituierten, die sich nicht angemeldet haben, berichteten hiervon. Nach den Erkenntnissen aus den vom KFN mit Behörden geführten Interviews dürfte es sich insoweit vielfach um Personen handeln, denen aus ausländerrechtlichen Gründen eine Anmeldung verwehrt ist. Dass ausländerrechtliche Gründe einer Anmeldung in einer relevanten Zahl von Fällen im Wege stehen, lässt sich auch aus einem anderen Befund der vorliegenden Studie ableiten: Die fehlende Aufenthaltsgenehmigung und die fehlende Arbeitserlaubnis wurden durch die Anmeldebehörden als zweit- bzw. dritthäufigster Grund für die Nichterteilung einer Anmeldebescheinigung genannt.

Betrachtet man dies ausschließlich vor dem Hintergrund des mit dem ProstSchG verfolgten Kernanliegens – Schutz der Prostituierten –, ist der Ausschluss bestimmter Ausländer von den Beratungsangeboten im Anmeldeverfahren ein nicht unerhebliches Problem. Denn jedenfalls ein Teil dieser Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung bzw. ohne Arbeitserlaubnis wird auch ohne Anmeldung in der Prostitution tätig werden. Dass es sich hierbei schon angesichts des fehlenden rechtlichen Status nicht selten um besonders vulnerable Personen handeln dürfte, wird man mit Fug vermuten dürfen.

Die Kosten der Anmeldung waren für 8,3 % der befragten nicht angemeldeten Prostituierten (auch) ein Grund, sich nicht anzumelden. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass die Kosten für einen Teil der hier befragten nicht angemeldeten Personen kein Grund dafür *sein konnten*, die Anmeldung zu unterlassen: Denn in der Hälfte aller Bundesländer ist die Anmeldung ohnehin komplett kostenfrei. Dass für die Anmeldung mancherorts eine Gebühr erhoben wird – und andernorts nicht –, führt in Teilen zu einer Art „Anmeldetourismus“: Prostituierte reisen dorthin, wo die Anmeldung kostenfrei ist. Das ist nachvollziehbar, aber nicht im Sinne des Gesetzes, weil die Anmeldung nach § 3 Abs. 1 ProstSchG nicht allerorten vorgenommen werden soll, sondern gerade dort, wo die anmeldepflichtige Person voraussichtlich überwiegend tätig sein wird. Der „Anmeldetourismus“ dürfte überdies dazu führen, dass Anmeldebehörden mit gebührenfreier Anmeldemöglichkeit überproportional in Anspruch genommen werden. Das ist ein misslicher Zustand, der im Sinne der Akzeptanzförderung idealiter dadurch behoben werden sollte, dass die Anmeldung künftig allerorten kostenfrei ist (Empfehlung 8).

Gezeigt hat sich zudem, dass die Anmeldung für einen Teil der Prostituierten zu hochschwellig sein dürfte. Diesbezüglich gilt es, so viele Barrieren wie möglich abzubauen. Zwingend erscheint aus Sicht des Evaluationsteams die Aufnahme einer Regelung in die §§ 7 und 10 ProstSchG, dass zu den Beratungsgesprächen im Bedarfsfall verpflichtend Dolmetscher*innen hinzuzuziehen oder taugliche Dolmetschungsprogramme einzusetzen sind (Empfehlung 9). Tatsächlich gibt es bislang einen Teil von Behörden, bei denen im Fall von Verständigungsproblemen (sowohl bei der gesundheitlichen Beratung als auch beim Beratungs- und Informationsgespräch) wie folgt vorgegangen wird: Es werden lediglich Materialien in der Landessprache ausgehändigt, die Gespräche werden trotz Verständigungsschwierigkeiten auf Deutsch geführt oder die Gespräche werden sogar abgebrochen. Das ist angesichts der Bedeutung, die der Gesetzgeber dem Anmeldeverfahren beimisst, nur schwer zu akzeptieren und sollte de lege ferenda geändert werden.

Einen kleinen Beitrag zur Verringerung der Hochschwelligkeit könnte zudem die Verkleinerung der Zahl von Bescheinigungen bilden, die Prostituierte bei ihrer Tätigkeit mitzuführen haben – auch um die beschriebe Hin- und Herlauferei zwischen gesundheitlicher Beratung und Anmeldestelle zur Erlangung der Aliasbescheinigungen zu beenden. Empfohlen wird daher die Prüfung, welche Möglichkeiten es

gibt, einen einheitlichen handlichen Ausweis zu schaffen, der die Anmeldung und die gesundheitliche Beratung insgesamt dokumentiert (Prüfempfehlung 3). Der Ausweis, der weiterhin auch in Form der Aliasbescheinigung zur Verfügung stehen und die Gültigkeitsdaten auf einen Blick erkennen lassen sollte, sollte so beschaffen sein, dass er nur „für Eingeweihte“ erkennen lässt, dass es sich um einen Nachweis für die Anmeldung nach dem ProstSchG handelt. Behördenmitarbeitende, die mit der Prostitution befasst sind (und „eingeweiht“ sein müssen), sollten entsprechend geschult werden. Idealiter könnte der Ausweis auch in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werden. Sollten die vorstehenden Anregungen nicht umsetzbar sein, bedarf es jedenfalls einer bundesweit einheitlichen (und handlichen) Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung.

Nicht übersehen werden darf, dass sowohl die gesundheitliche Beratung als auch die Anmeldung von denjenigen Prostituierten, die sich seit Inkrafttreten des ProstSchG mindestens einmal angemeldet haben, weit überwiegend positiv bewertet wird. Mehr als 70 bzw. 80 % der Befragten gaben jeweils für beide Beratungsgespräche an, es treffe (eher) zu, dass die Mitarbeitenden respektvoll und kompetent gewesen seien, man über Risiken gut informiert worden sei, man mit den Mitarbeitenden auch über ernste Probleme sprechen könne, man in der ersten Beratung nützliche Informationen bekommen habe und die Mitarbeitenden ihnen gegenüber keine Vorurteile gehabt hätten. Dies wird man durchaus als Fingerzeig dafür werten dürfen, dass diejenigen, die das Anmeldeverfahren durchlaufen haben, ihm überwiegend nicht ablehnend gegenüberstehen, sondern darin einen Mehrwert sehen. Nur etwas mehr als die Hälfte der Befragten hält es allerdings für (eher) sinnvoll, dass die Beratungen wiederholt werden. Knapp 30 % halten dies bei der gesundheitlichen Beratung (eher) nicht für sinnvoll, auf etwas mehr als 20 % trifft dies hinsichtlich des Informations- und Beratungsgesprächs zu. Dieser Befund wirft zumindest die Frage auf, ob nicht die Turnusse von gesundheitlicher Beratung und Anmeldung bei Erwachsenen in dem Sinne angeglichen werden könnten, dass beides im Zwei-Jahres-Rhythmus stattfindet. Damit könnte auch der mit dem Anmeldeverfahren verbundene Aufwand, der von knapp 30 % der befragten Prostituierten für nicht gering gehalten wird, verringert werden. Für eine entsprechende Empfehlung reicht die hier erzielte Datengrundlage indes nicht aus.

2. Praktikabilität

Unter Praktikabilität versteht man im Rahmen einer rGF, inwieweit die Normen in der Vollzugspraxis insbesondere von den Gesetzesanwender*innen (hier den Sachbearbeitenden in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung) angewendet werden können. Es stellt sich mithin die Frage nach der Handhabbarkeit des gesetzlichen Normenprogramms und nach der Praxis und den Praxisproblemen des Anmeldeverfahrens.

Diesbezüglich kann man zunächst feststellen, dass im Rahmen der Untersuchung an keiner Stelle offenbar geworden ist, dass die Normen des ProstSchG zum Anmeldeverfahren in Gänze unpraktikabel sind. Das Verfahren ist in Gang gekommen. Die zuständigen Behörden wurden mittlerweile – wenn auch teils erstaunlich spät – allerorten eingerichtet. Sachbearbeitende, die gesundheitliche Beratung und Anmeldung durchführen, wurden verpflichtet. Und inzwischen hat eine erhebliche Zahl von Menschen an den in der Anmeldung vorgesehenen Beratungen teilgenommen, diese meist gut bewertet und dort zahlreiche Informationen über gesundheitliche Risiken und Präventionsmaßnahmen, rechtliche Aspekte der Prostitution, Hilfsangebote u. v. m. erhalten. Die Sachbearbeitenden in gesundheitlicher Beratung und Anmeldung sind auch mehrheitlich der Auffassung, dass es ihnen gelinge, bei Erst- oder aber Folgeberatungsgesprächen Vertrauen zu den anmeldepflichtigen Personen aufzubauen, was eine Grundvoraussetzung für das Gelingen der Beratung ist.

Ersichtlich gibt es aber zahlreiche Punkte, in denen das Anmeldeverfahren noch verbessert werden könnte.

Nachgedacht werden könnte zunächst darüber, ob für den bislang sehr weit gefassten Begriff der Prostitution Ausnahmen zugelassen werden können (Prüfempfehlung 4). Vorstellbar ist dies bspw. im Hinblick auf die Sexualassistenz, bei der auch die Rechte von behinderten Menschen auf Sexualität mitgedacht werden müssen. Einen weiteren Ausnahmefall könnte unter Umständen (was hier nur

unzureichend beleuchtet werden konnte) der Bereich Tantra-Massage bilden. Grundvoraussetzung für die Schaffung von Ausnahmen wäre freilich, dass eine hinreichend scharfe Definition der auszunehmenden Tätigkeiten gelingt. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Tätigkeiten, die ohne Weiteres der Prostitution zuzuordnen sind, künftig bspw. unter dem Label „Tantra-Massage“ durchgeführt werden, um sich auf diese Weise der Anmeldung zu entziehen. Diese Gefahr könnte allerdings durch ein staatlich anerkanntes, von einem vertrauenswürdigen Verband durchzuführendes Anerkennungsverfahren gemindert werden.

Erhebliche Potentiale zur Verbesserung des Anmeldeverfahrens bestehen im Bereich der Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitenden. Es gibt einen beträchtlichen Anteil, der weder eine spezifische Ausbildung erhalten noch an einer Fortbildung für die Tätigkeit im Bereich des Anmeldeverfahrens teilgenommen hat. Das passt nicht zur Bedeutung des Anmeldeverfahrens, dessen Ziel es u. a. ist, Betroffene von prostitutionsspezifischer Kriminalität zu identifizieren und Personen über Risiken der Prostitution aufzuklären. Dringend empfohlen wird daher die Etablierung eines verpflichtenden Aus- und Fortbildungsangebots für Behördenmitarbeitende in gesundheitlicher Beratung und Anmeldung. Erfolgen könnte dies an einer Bundeseinrichtung oder einer Landeseinrichtung, die zentral die Aus- und Fortbildung für die in Deutschland tätigen Sachbearbeitenden übernimmt (Empfehlung 10). In die Aus- und Fortbildung sollten langjährig tätige Prostituierte und Prostitutionsgewerbetreibende einbezogen werden, um die Sachbearbeitenden über die Praxis der Prostitutionstätigkeit zu informieren. Dies dürfte auch zu einer Steigerung der Akzeptanz des Anmeldeverfahrens führen – beklagten Prostituierte in Interviews doch, dass Mitarbeitenden partiell Kenntnisse über die Realität der Prostitution fehlten. Da von einer erheblichen Zahl von Sachbearbeitenden eine unzureichende Vernetzung mit Sachbearbeitenden anderer ProstSchG-Behörden bemängelt wurde, sollten auf Landesebene entsprechende Strukturen geschaffen werden (Empfehlung 11).

Eine qualitativ hochwertige Beratung hängt jedoch nicht nur vom Wissensstand, sondern auch von der Erfahrung der Sachbearbeitenden ab. Insoweit hat sich gezeigt, dass es in gesundheitlicher Beratung und Anmeldung inzwischen eine erhebliche Zahl von Sachbearbeitenden gibt, die über viel Beratungserfahrung verfügen. Zugleich ist deutlich geworden, dass gerade bei Zuständigkeit kleinerer Gebietskörperschaften für die Anmeldung im Schnitt teilweise nicht mehr als zehn Beratungen pro Jahr durchgeführt werden. Dies begründet die Empfehlung, über eine vermehrte Zentralisierung von Anmeldung und gesundheitliche Beratung nachzudenken (Prüfempfehlung 5). Der Vorteil läge darin, dass die Beratungen weiter professionalisiert und alle Mitarbeitende ausreichend Erfahrung aufbauen könnten. Das erschiene auch angesichts der, wie sich in diesem Teil noch zeigen wird, de lege ferenda möglicherweise noch einmal deutlich steigenden Anforderungen an die Sachbearbeitenden erforderlich und sinnvoll. Ein Nachteil bestünde in den längeren Anfahrtswegen eines Teils der Prostituierten zu den Anmeldestellen. Das wird man abwägen müssen.

Eine Überlegung des Gesetzgebers bestand darin, ein Anmeldeverfahren zu schaffen, das sich an den individuellen Bedarfen der anmeldepflichtigen Personen orientiert. Für die gesundheitliche Beratung ist dies in § 10 Abs. 2 S. 2 ProstSchG gesetzlich festgehalten worden. Für das Informations- und Beratungsgespräch fehlt eine entsprechende Norm. Auch wenn bei Untersuchung der Praxis dieses Beratungsgesprächs erkennbar geworden ist, dass dort auf Individualität geachtet wird, sollte eine entsprechende Norm zur Klarstellung in § 7 ProstSchG aufgenommen werden (Empfehlung 12). Dies verbindet das Evaluationsteam mit der Anmerkung, dass der mit dem Anmeldeverfahren verbundene Grundrechtseingriff nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen stets so gering wie möglich zu halten ist. Sind Menschen etwa schon sehr lange in der Prostitution tätig und kennen sich in den relevanten Gesundheits- und Rechtsfragen bestens aus, spricht nichts dagegen, ein zum wiederholten Male durchgeführtes Anmeldeprocedere binnen weniger Minuten zu erledigen.

Nach dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers soll das Anmeldeverfahren zudem dazu dienen, anmeldepflichtige Personen in die Lage zu versetzen, in die gefahrengeneigte Tätigkeit als Prostituierte*r informiert einzuwilligen. Das von Brettel vorgelegte Gutachten zur Freiwilligkeit in der Prostitution hat insoweit aufgezeigt, dass Grundvoraussetzung für die Erteilung einer informierten Einwilligung die

Bestimmungsfähigkeit der anmeldepflichtigen Person ist. Dem wird nach hier vertretener Auffassung mit § 12 VwVfG ausreichend Rechnung getragen. Der Katalog der im Informations- und Beratungsgespräch zu thematisierenden Umstände ist aber noch unzureichend auf das Ziel informierte Einwilligung ausgerichtet. Diesbezüglich müsste in § 7 ProstSchG festgeschrieben werden, dass in diesem Gespräch auch über alle tatsächlich relevanten Umstände der Prostitutionstätigkeit in einer Weise informiert wird, dass die anmeldepflichtigen Personen sich ein realistisches Bild über Wesen, Risiken sowie Vor- und Nachteile der Prostitution machen können (Empfehlung 13). Die Analyse der im Informations- und Beratungsgespräch „immer" erörterten Themen hat gezeigt, dass dies tatsächlich bislang noch zu wenig geschehen dürfte. An die Gesprächsgestaltung eines solchen, auf eine informierte Einwilligung zielenden Beratungsgesprächs werden dabei besondere Anforderungen gestellt. Diese werden im Gutachten zur Freiwilligkeit in der Prostitution benannt. Sie sollten im Rahmen der ohnehin empfohlenen verpflichtenden Aus- und Fortbildung der Mitarbeitenden Pflichtstoff sein.

Das Gutachten zur Freiwilligkeit in der Prostitution hat überdies veranschaulicht, dass die Entscheidung des Gesetzgebers, auch Heranwachsenden grundsätzlich eine Anmeldebescheinigung für die Prostitution zu erteilen, konsequent ist. Sie steht im Einklang mit den Regelungen, die in anderen Rechtsbereichen für Heranwachsende getroffen wurden. Zugleich ist jedoch deutlich geworden, dass der besonderen Lebensphase, in der Heranwachsende sich befinden, bei einer möglichen Reform des ProstSchG noch besser Rechnung getragen werden muss: Sie sind vor Erteilung einer Anmeldebescheinigung besonders umfassend aufzuklären, um in die Lage versetzt zu werden, eine informierte Einwilligung in die Prostitutionstätigkeit zu erteilen; auch das sollte gesetzlich (in § 7 ProstSchG) festgeschrieben werden (Empfehlung 14). Des Weiteren ist das qualifizierte Aufklärungsgespräch dafür zu nutzen, eventuell vorliegende Anhaltspunkte für einen unabgeschlossenen Reifeprozess festzustellen. Dazu sind Screeningfragen zur allgemeinen Lebensgestaltung, aber auch zur psychosexuellen Reife und zur materiellen Orientierung zu stellen. Auch hierfür bedarf es einer entsprechenden Schulung der Sachbearbeitenden. Zur Entwicklung entsprechender Screeningfragen sollte ein Gutachtenauftrag zu den konkreten Aufklärungs- und Abklärungserfordernissen unter Einschluss der Erarbeitung von Screeninginstrumenten erteilt werden (Empfehlung 15). Verdichten sich die Anhaltspunkte, dass es an der erforderlichen Reife fehlt, ist der Bedarf an Schutzmaßnahmen gesteigert. Jedenfalls muss das Informations- und Beratungsgespräch in solchen Fällen den Reifedefiziten in besonderer Weise Rechnung tragen, was den Schulungsbedarf der Sachbearbeitenden noch einmal erweitert. Auch sollte die gesetzliche Möglichkeit geschaffen werden, den Zeitraum bis zur nächsten gesundheitlichen Beratung und Anmeldung individuell zu verkürzen (Empfehlung 16).

Im Übrigen hat sich hinsichtlich der Ausgestaltung von gesundheitlicher Beratung und Informations- und Beratungsgespräch ergeben, dass manche Themen in beiden Beratungen behandelt werden. Überdies werden manche Themen – nach hiesiger Einschätzung – unnötigerweise regelmäßig wiederholt. Dies gibt Anlass zu der Empfehlung, einen (über die gesetzlichen Regelungen hinausgehenden) Themenkatalog zu erarbeiten, der unter Berücksichtigung der Heterogenität des Feldes und der Differenzierungsmaßgabe festlegt, welche Themen in der gesundheitlichen Beratung bearbeitet werden sollen und welche Themen den Gegenstand des Informations- und Beratungsgespräch bilden (Empfehlung 17). Freilich werden manche Themen, die eigentlich zum Informations- und Beratungsgespräch gehören, deshalb in der gesundheitlichen Beratung behandelt, weil die Themen für die anmeldepflichtigen Personen besonders dringlich sind. Daher sollte geprüft werden, ob es möglich ist, die Reihung von gesundheitlicher Beratung und Informations- und Beratungsgespräch zu tauschen. Die Prüfung könnte im Rahmen eines wissenschaftlich begleiteten Modellprojektes geschehen (Prüfempfehlung 6).

Im Dunkeln liegt bislang, was man sich unter einer nach Landesrecht anerkannten Fachberatungsstelle, die zum Informations- und Beratungsgespräch hinzugezogen werden soll (§ 8 Abs. 2 S. 1 ProstSchG), vorzustellen hat. Ein von Landesgesetzgebern gebilligtes Anerkennungsverfahren mit vordefinierten Gütekriterien existiert – soweit ersichtlich – nicht. Ein solches Verfahren dürfte aber sinnvoll sein, um die Qualität der Arbeit von Beratungsstellen in diesem sensiblen Bereich abzusichern. Daher könnte ein solches Verfahren in Zusammenarbeit mit maßgeblichen Akteur*innen, u. a. dem BuFas, entwickelt werden (Empfehlung 18). Da die Grundvoraussetzung für eine qualitativ hochwertige Arbeit von

Beratungsstellen in einer auskömmlichen und langfristig angelegten Finanzierung liegt, wird auch sie empfohlen (Empfehlung 19).

Schließlich haben sich im Rahmen der vorhergehenden Ausführungen noch einige weitere Punkte ergeben, die im Rahmen einer möglichen Reform überdacht werden könnten:

- § 1 ProstSchG begrenzt den Anwendungsbereich des Gesetzes bislang auf Personen, die über 18 Jahre alt sind. Zu überlegen ist, ob der Anwendungsbereich nicht teilweise auf minderjährige Prostituierte ausgedehnt werden sollte, um den ProstSchG-Behörden das Ergreifen von Schutzmaßnahmen nach § 9 ProstSchG auch in diesen Fällen zu eröffnen.
- Von der Ermächtigung nach § 3 Abs. 2 ProstSchG (Möglichkeit zum Erlass einer abweichenden landesrechtlichen Regelung zur räumlichen Gültigkeit der Anmeldebescheinigung) ist acht Jahre nach Inkrafttreten des ProstSchG kein Gebrauch gemacht worden. Anhaltspunkte, dass entsprechender Bedarf noch entstehen könnte, sind im Rahmen dieser Studie nicht ersichtlich geworden. Die Normierung einer solchen Regelung durch Landesrecht würde das Anmeldeverfahren auch weiter verkomplizieren, was dem Gedanken des Gesetzgebers, ein möglichst niedrigschwelliges Verfahren zu schaffen, zuwiderliefe. Daher wird empfohlen, § 3 Abs. 2 ProstSchG zu streichen (Empfehlung 21). Zugleich könnten die zugehörigen §§ 4 Abs. 3 S. 2 ProstSchG und 6 Abs. 3 ProstSchG gestrichen werden.
- § 4 Abs. 1 Nr. 5 ProstSchG (Pflicht zur Angabe von Ländern und Kommunen, in denen die Prostitutionstätigkeit geplant ist) ist weitgehend ohne praktische Bedeutung. In fast allen Fällen (95 %) wird von den Behörden bundesweite Tätigkeit eingetragen. Daher sollte geprüft werden, ob es erforderlich und sinnvoll ist, an dieser Regelung festzuhalten (Prüfempfehlung 7).
- § 5 Abs. 2 Nr. 3 ProstSchG (Nichterteilung der Anmeldebescheinigung bei später Phase der Schwangerschaft) sollte nach hiesiger Einschätzung auf seine Verfassungskonformität hin überprüft werden. Die Regelung verbietet denjenigen hochschwangeren Personen die Prostitution, die in dieser Phase der Schwangerschaft zur Anmeldung gehen müssen. Alle anderen hochschwangeren Prostituierten dürfen weiterarbeiten, da es kein generell geltendes Verbot der Tätigkeit für hochschwangere Prostituierte gibt. Das erscheint unter Gleichheitsgesichtspunkten schwer zu rechtfertigen. Ergibt sich im Rahmen der Prüfung die Verfassungswidrigkeit des § 5 Abs. 2 Nr. 3 ProstSchG, müsste die Regelung gestrichen oder ersetzt werden (Empfehlung 22). Erwägt man eine Ersetzung, wäre u. a. Folgendes zu überlegen: Wollte man Hochschwangeren die Prostitution in Gänze verbieten, müsste zwingend mitgeregelt oder klargestellt werden, wie die schwangeren, zuallermeist nicht abhängig beschäftigten Menschen in der Zeit eines solchen Tätigkeitsverbots ihren Lebensunterhalt finanzieren können. Überdies: Inwieweit Prostitution (insbesondere: welche prostitutiven Akte) tatsächlich eine Gefahr für das ungeborene Leben darstellt, ist in den Gesetzesmaterialien nicht ausreichend dargelegt worden. Daher wird empfohlen, vor der allfälligen Regelung eines generellen Verbots der Prostitutionstätigkeit für Hochschwangere in einem unabhängigen Gutachten klären zu lassen, inwieweit Prostitution nachgewiesenermaßen Risiken für das ungeborene Leben mit sich bringt (Empfehlung 23).
- Die Bezugnahmen auf strafrechtliche Regelungen in § 5 Abs. 1 Nr. 4 und Nr. 5 ProstSchG sowie an mehreren weiteren Stellen des ProstSchG (§§ 9 Abs. 2 Nr. 1 und 2 ProstSchG, 16 Abs. 2 Nr. 2b, 23 Abs. 3 ProstSchG und 25 Abs. 1 Nr. 2 und 3 ProstSchG) sind verunglückt und sollten durch direkte Verweise auf die jeweils gemeinten strafrechtlichen Regelungen ersetzt werden (Empfehlung 24).

B. Erlaubnisverfahren

I. Rechtlicher Rahmen

Das Erlaubnisverfahren bildet einen weiteren wichtigen Baustein des ProstSchG. Es ist in den §§ 12 bis 23 ProstSchG (Abschnitt 3) geregelt; der Sache nach handelt es sich, wie gesagt (Teil 3 Kapitel 1), um besondere gewerberechtliche Vorschriften, also um Normen, die über die allgemeinen gewerberechtlichen Regelungen in der Gewerbeordnung (GewO) hinausgehen.[654] Daneben erlangen im Erlaubnisverfahren u. a. die in den §§ 24 bis 28 ProstSchG (Abschnitt 4) geregelten „Pflichten des Betreibers“[655] (bemerkenswerterweise nutzt das Gesetz in Bezug auf Betreiber*innen durchweg die männliche Form) von Prostitutionsgewerben Bedeutung.[656]

1. Zuständige Behörde für die Erlaubniserteilung und zur Teilnahme am Erlaubnisverfahren Verpflichtete

Das Erlaubnisverfahren nach §§ 12 ff. ProstSchG verfolgt einen weitgefassten Ansatz[657]: Im Grundsatz sollte jede Form der wirtschaftlichen Nutzziehung aus der Prostitution anderer der Erlaubnispflicht unterstellt werden.[658] Erlaubnisfrei bleiben sollte „lediglich die eigentliche Prostitutionsausübung einschließlich der Vermarktung und betriebswirtschaftlichen Organisation der eigenen Prostitution sowie die Nutzung einer Wohnung oder eines Fahrzeugs für Zwecke der eigenen Prostitution, sofern diese nicht durch weitere Prostituierte genutzt werden“.[659] Dabei hat der Gesetzgeber bewusst von einer Befreiung von der Erlaubnispflicht für Kleinstgewerbe abgesehen.[660] Selbst die gewerbliche Wohnungsprostitution, bei der jemand eine Wohnung gezielt einer Person oder mehreren Personen zum Zwecke der Ausübung der Prostitution zur Verfügung stellt, bedarf daher einer Erlaubnis.[661] Diesbezüglich ist, wie bereits in der Einleitung erläutert (Teil 1, Kapitel 2, s. o.), im Gesetzgebungsverfahren die Befürchtung geäußert worden, dass in Zukunft viele Kleinstgewerbe vom Markt verdrängt würden, weil sie den hohen Anforderungen des Erlaubnisverfahrens nicht nachkommen könnten. Hiervon seien, so die Befürchtung, insbesondere Wohnungen betroffen, die von (häufig weiblichen) Personen selbst zur Prostitution genutzt und daneben anderen Personen zum gleichen Zweck zur Verfügung gestellt würden.[662] Der Gesetzgeber hat trotz dieser Kritik an der umfassenden Erlaubnispflicht festgehalten, weil sich aus den vom BKA jährlich herausgegebenen Bundeslagebildern zu Menschenhandel und Ausbeutung ergebe, dass auch die gewerbliche Wohnungsprostitution in relevantem Maße von Menschenhandel und Zuhälterei betroffen sei.[663] Allerdings sieht § 18 ProstSchG, der Mindestanforderungen für Prostitutionsstätten formuliert, die Möglichkeit vor, unter bestimmten Voraussetzungen von der Einhaltung der Mindestanforderungen bei gewerblicher Wohnungsprostitution zu befreien (§ 18 Abs. 3 ProstSchG).

An der Spitze der Regelungen über das Erlaubnisverfahren steht § 12 Abs. 1 S. 1 ProstSchG, der einen Erlaubnisvorbehalt für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes enthält.[664] Was unter einem Prostitutionsgewerbe zu verstehen ist, ergibt sich aus der Legaldefinition in § 2 Abs. 3 ProstSchG. Hiernach betreibt ein Prostitutionsgewerbe, „wer gewerbsmäßig Leistungen im Zusammenhang mit der

[654] Rixen, in von Galen (2024), § 2 Rn. 18. Schüchel (2018), 179: „gewerbliches Sonderordnungsrecht“.
[655] So die amtliche Überschrift des Abschnitts 4.
[656] S. auch BT-Drs. 18/8556, 34 f., wo die Pflichten der Betreiber*innen ebenfalls im Kontext des Erlaubnisverfahrens aufgeführt werden.
[657] Die Gesetzesmaterialien (BT-Drs. 18/8556, 75) sprechen insoweit von einer „strikte[n] und nahezu ausnahmslose[n] Erstreckung der Erlaubnispflicht“; s. dazu auch Lange, in von Galen (2024), § 12 Rn. 2.
[658] Schüchel (2018), 259.
[659] BT-Drs. 18/8556, 75.
[660] Lange, in von Galen (2024), § 12 Rn. 1.
[661] BT-Drs. 18/8556, 75 f.
[662] Pisal/Wersig (2016).
[663] BT-Drs. 18/8556, 75.
[664] BT-Drs. 18/8556, 75; Lange, in von Galen (2024), § 12 Rn. 4.

Erbringung sexueller Dienstleistungen durch mindestens eine andere Person anbietet oder Räumlichkeiten hierfür bereitstellt, indem er

1. eine Prostitutionsstätte betreibt,
2. ein Prostitutionsfahrzeug bereitstellt,
3. eine Prostitutionsveranstaltung organisiert oder durchführt oder
4. eine Prostitutionsvermittlung betreibt."

In § 2 Abs. 4 bis 7 ProstSchG wird näher beschrieben, was mit den in Abs. 3 genannten Formen von Prostitutionsgewerben gemeint ist. Nach § 2 Abs. 4 ProstSchG sind *Prostitutionsstätten* „Gebäude, Räume und sonstige ortsfeste Anlagen, die als Betriebsstätte zur Erbringung sexueller Dienstleistungen genutzt werden".[665] Bei *Prostitutionsfahrzeugen* handelt es sich gemäß § 2 Abs. 5 ProstSchG um „Kraftfahrzeuge, Fahrzeuganhänger und andere mobile Anlagen, die zur Erbringung sexueller Dienstleistungen bereitgestellt werden". *Prostitutionsveranstaltungen* sind nach § 2 Abs. 6 ProstSchG „für einen offenen Teilnehmerkreis ausgerichtete Veranstaltungen, bei denen von mindestens einer der unmittelbar anwesenden Personen sexuelle Dienstleistungen angeboten werden". Unter den Begriff *Prostitutionsvermittlung* (§ 2 Abs. 7 S. 1 ProstSchG) fällt „die Vermittlung mindestens einer anderen Person zur Erbringung sexueller Dienstleistungen außerhalb von Prostitutionsstätten des Betreibers". § 2 Abs. 7 S. 2 ProstSchG stellt diesbezüglich klar, dass von einer Prostitutionsvermittlung auch dann auszugehen ist, „wenn sich lediglich aus den Umständen ergibt, dass zu den vermittelten Dienstleistungen auch sexuelle Handlungen gehören". Unter dem Begriff Vermittlung sind dabei nach der Rspr. die von den §§ 652 ff. BGB (zivilrechtliche Regelungen über den Maklervertrag) umfassten Handlungen zu verstehen. Dementsprechend liegt eine Vermittlung vor, wenn die*der Vermittler*in auf die Vertragsparteien in irgendeiner Form mit dem Ziel der Herbeiführung eines Vertragsschlusses hinwirkt.[666]

Wird eine Erlaubnis erteilt, bezieht sie sich jeweils auf die*den antragstellende*n Betreiber*in. Es handelt sich mithin um eine personenbezogene Erlaubnis, wobei als Betreiber*innen sowohl natürliche als auch juristische Personen und Personenvereinigungen in Betracht kommen (§ 12 Abs. 5 Nr. 3 ProstSchG). Daneben bezieht sich die Erlaubnis bei den einzelnen Formen von Prostitutionsgewerben zumeist auf weitere Umstände. So wird die Erlaubnis für eine Prostitutionsstätte „zugleich für ein bestimmtes Betriebskonzept und für bestimmte bauliche Einrichtungen, Anlagen oder darin befindliche Räume erteilt" (§ 12 Abs. 2 ProstSchG); die Erlaubnis für eine Prostitutionsstätte ist daher personen-, konzept- und ortsbezogen.[667] Die Erlaubnis für die Organisation oder Durchführung von Prostitutionsveranstaltungen bezieht sich ebenfalls auf ein bestimmtes Betriebskonzept (§ 12 Abs. 3 S. 1 ProstSchG), und die Erlaubnis für das Bereitstellen eines Prostitutionsfahrzeugs wird für ein bestimmtes Betriebskonzept und für ein bestimmtes Fahrzeug mit einer bestimmten Ausstattung erteilt (§ 12 Abs. 4 S. 1 ProstSchG). Bei Prostitutionsveranstaltungen und Prostitutionsfahrzeugen besteht für Erlaubnisinhaber*innen zudem eine Anzeigepflicht (§§ 20, 21 ProstSchG). Die Anzeige muss bei derjenigen Behörde angebracht werden, die für den Ort der Veranstaltung (§ 20 Abs. 1 S. 1 ProstSchG) bzw. den Ort der Aufstellung des Prostitutionsfahrzeugs (§ 21 Abs. 1 S. 1 ProstSchG) zuständig ist. Mit der Anzeige sind durchaus umfangreiche weitere behördliche Prüfungen verbunden (§ 20 Abs. 3 ProstSchG, § 21 Abs. 3 ProstSchG). Für Prostitutionsvermittlungen findet sich zu der Frage, worauf sich die Erlaubnis (neben der Person der*des Betreibenden) bezieht, keine gesetzliche Regelung. Warum eine solche Regelung nicht getroffen wurde, obschon auch bei einer Prostitutionsvermittlung ein Betriebskonzept vorgelegt werden muss (§ 12 Abs. 5 Nr. 1 ProstSchG), auf das sich die Erlaubnis beziehen könnte, lässt sich den Gesetzesmaterialien nicht entnehmen.

Hinsichtlich der Geltungsdauer der Erlaubnis bestimmt § 12 Abs. 1 S. 2 ProstSchG für Prostitutionsstätten, Prostitutionsveranstaltungen und Prostitutionsvermittlungen, dass die Erlaubnis befristet werden

[665] Zu den baurechtlichen Begriffsverständnissen s. Gurlit/Spahr (2025), Abschnitt B.
[666] VG Augsburg, Beschluss vom 26.10.2023 – Au 5 K 22.1430, Rn. 51; VG Augsburg, Urteil vom 26.10.2023 – Au 5 K 22.1431, Rn. 43, zit. nach juris.
[667] Lange, in von Galen (2024), § 12 Rn. 11.

kann; die Entscheidung über die Befristung steht im pflichtgemäß auszuübenden Ermessen der Behörde. Für Prostitutionsfahrzeuge sieht § 12 Abs. 4 S. 2 ProstSchG eine zwingende Befristung auf höchstens drei Jahre mit Verlängerungsmöglichkeit vor.

Das Erlaubnisverfahren beginnt mit der Stellung eines Antrags durch die*den Betreiber*in (§ 12 Abs. 5 ProstSchG). Dem Antrag hat die*der Antragsteller*in – unabhängig von der beantragten Form des Prostitutionsgewerbes – zwingend ein Betriebskonzept (§ 12 Abs. 5 Nr. 1 ProstSchG), die weiteren erforderlichen Unterlagen und Angaben zum Nachweis des Vorliegens der Erlaubnisvoraussetzungen (§ 12 Abs. 5 Nr. 2 ProstSchG) sowie Name, Geburtsdatum und Anschrift derjenigen Person, für die die Erlaubnis beantragt wird (§ 12 Abs. 5 Nr. 3 HS 1 ProstSchG), beizufügen. Wird die Erlaubnis für eine juristische Person oder eine Personenvereinigung beantragt, müssen deren Firma, Anschrift, Nummer des Blattes im Handelsregister sowie deren Sitz angegeben werden (§ 12 Abs. 5 Nr. 3 HS 2 ProstSchG).

Die Erlaubnis muss die*der Betreiber*in eines Prostitutionsgewerbes für sich selbst beantragen. Sie kann nach § 13 ProstSchG zusätzlich für eine weitere Person beantragt werden, wenn die*der Betreiber*in das Prostitutionsgewerbe durch diese Person als Stellvertreter*in betreiben will (Stellvertretungserlaubnis). Dann müssen beide – Betreiber*in und Stellvertreter*in – zuverlässig sein.[668]

2. Im Erlaubnisverfahren vorzunehmende Prüfungen

Im Erlaubnisverfahren erfolgen personenbezogene Prüfungen (a) und betriebsbezogene Prüfungen (b).

a. Personenbezogene Prüfungen

Hinter den personenbezogenen Prüfungen steht der Gedanke, dass die für die Leitung eines Prostitutionsgewerbes eingesetzten Personen in erheblichem Maße Verantwortung für sehr sensible Rechtsgüter tragen. Explizit benennt der Gesetzgeber insoweit die Rechtsgüter der persönlichen Freiheit, der sexuellen Selbstbestimmung, der körperlichen Integrität und der persönlichen Sicherheit von Prostituierten und Kund*innen.[669]

Die personenbezogenen Prüfungen beziehen sich im Antragsverfahren nicht nur auf die antragstellende Person, sondern auch auf weitere Personen, die im Gewerbe tätig werden sollen:

So ist bei der*dem Antragsteller*in sowie ggf. einer als Stellvertretung oder Betriebsleitung vorgesehenen Person zunächst das Alter in den Blick zu nehmen: Nach § 14 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG darf keine Person, die eine der vorstehenden Funktionen ausübt oder ausüben soll, unter 18 Jahre alt sein. Dahinter steht der Gedanke, dass Minderjährigen regelmäßig die persönliche Reife zur Führung eines Prostitutionsgewerbes fehle.[670] Angesichts des Umstands, dass das ProstSchG an die Prostitution bei heranwachsenden Prostituierten besonders strenge Maßstäbe anlegt, verwundert es allerdings, dass das Gesetz Personen, die sich noch im Heranwachsendenalter befinden, ohne Weiteres als Leitungspersonen von Prostitutionsgewerben akzeptiert.

Daneben findet bei der antragstellenden Person sowie bei Personen, die als Stellvertretung, Leitung oder Beaufsichtigung des Gewerbes vorgesehen sind (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 ProstSchG), eine personenbezogene Prüfung statt. Zentral ist insoweit – wie stets im Gewerberecht – die Frage, ob besagte Personen die erforderliche Zuverlässigkeit für den Betrieb eines Gewerbes – (hier) eines Prostitutionsgewerbes – besitzen. Der Behörde wird insoweit die Erstellung einer Prognose bezüglich des künftigen Verhaltens der*des Antragsteller*in abverlangt.

Im Allgemeinen gilt als gewerberechtlich unzuverlässig, wer nicht die Gewähr dafür bietet, dass sie*er das Gewerbe ordnungsgemäß führen wird.[671] Bei mehreren Gewerbearten, die nach der GewO ebenfalls einer besonderen Genehmigung bedürfen, wird allein dieser Maßstab zur einzelfallbezogenen Prüfung der Zuverlässigkeit herangezogen (s. etwa § 30 Abs. 1 Nr. 1 GewO für den Betrieb einer

[668] OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 12.03.2019 – 6 B 10173/19, zit. nach juris.
[669] BT-Drs. 18/8556, 77.
[670] BT-Drs. 18/8556, 77; Lange, in von Galen (2024), § 14 Rn. 3.
[671] BVerwG VerwRspr 1971, 223.

Krankenprivatanstalt; § 33a GewO für Schaustellungen von Personen). Was man unter dem unbestimmten Rechtsbegriff „Zuverlässigkeit“ im Allgemeinen versteht, ist inzwischen durch die Rspr. facettenreich ausbuchstabiert worden.[672] Angesichts der im Prostitutionsgewerbe in Rede stehenden sehr sensiblen Rechtsgüter sind an die Zuverlässigkeit der Leitungspersonen von Prostitutionsgewerben nach Auffassung des Gesetzgebers aber besonders hohe Anforderungen zu stellen: „Der Ausschluss unzuverlässiger Personen aus verantwortlichen Positionen im Bereich des Prostitutionsgewerbes bildet ein entscheidendes Instrument zur Erreichung der gesetzlichen Ziele, Prostituierte vor Ausbeutung zu schützen und Kriminalität in der Prostitution wie Menschenhandel, Gewalt gegen Prostituierte und Zuhälterei zu bekämpfen.“[673]

Vor diesem Hintergrund hat der Gesetzgeber in § 15 Abs. 1 ProstSchG – wie bspw. auch in § 33c Abs. 2 Nr. 1 GewO für den Betrieb von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit, in § 33d Abs. 3 S. 2 GewO für die Veranstaltung von anderen Spielen mit Gewinnmöglichkeit und in § 34a Abs. 1 S. 4 GewO für das Bewachungsgewerbe – zusätzlich Regelvermutungen aufgestellt, bei deren Vorliegen es einer Person regelmäßig an der erforderlichen Zuverlässigkeit mangelt:

Nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG besitzt die erforderliche Zuverlässigkeit in der Regel nicht, wer innerhalb der letzten fünf Jahre rechtskräftig wegen bestimmter, im Einzelnen in Nr. 1 aufgezählter Straftaten (Straftatenkatalog) verurteilt worden ist. Diese gesetzliche Maßgabe fußt laut den Gesetzesmaterialien auf dem Gedanken, dass „einschlägig vorbestraft[e]“ Personen regelmäßig für die Leitung eines Prostitutionsgewerbes ungeeignet“ seien.[674] „Mit Blick auf die in der Prostitution gefährdeten Rechtsgüter seien daher vor allem Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, Körperverletzungsdelikte sowie Delikte, die eine charakteristische Nähe zu Menschenhandelsdelikten und zur Organisierten Kriminalität aufweisen, relevant.“[675] Betrachtet man indes den Straftatenkatalog, den der Gesetzgeber im Gesetz festgeschrieben hat, drängt sich der Eindruck auf, dass er allenfalls bedingt anhand dieses Leitmaßstabes konzipiert worden ist. Es umfasst bspw. der Katalog nach § 15 Abs. 1 Nr. 1a ProstSchG unterschiedslos alle Verbrechen (§ 12 Abs. 1 StGB).[676] Regelhaft wird daher etwa auch bei derjenigen*demjenigen die Unzuverlässigkeit zur Führung eines Prostitutionsgewerbes vermutet, die*der in den vergangenen fünf Jahren wegen Meineids (§ 154 StGB), Rechtsbeugung (§ 339 StGB) oder bestimmter Straftaten im Bereich des Dopings im Sport (§ 4 Abs. 4 AntiDopG) rechtskräftig verurteilt wurde. Warum solche Straftaten regelhaft die Vermutung begründen sollen, dass eine Person nicht ausreichend zuverlässig ist, um ein Prostitutionsgewerbe zu führen, ist nicht ersichtlich; als „einschlägige“ Straftaten für den Bereich der Prostitution kann man Meineid, Rechtsbeugung und Dopingtaten im Sport nicht per se qualifizieren.[677] Zu Recht ist der vom Gesetzgeber in § 15 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG verwendete Straftatenkatalog daher bereits im Gesetzgebungsverfahren wegen seiner Breite kritisiert worden;[678] auch in der Rspr. ist bereits Kritik angeklungen.[679] Gleichsam umgekehrt fällt bei Durchsicht des Straftatenkatalogs auf, dass Verurteilungen nach § 291 StGB (Wucher) darin nicht enthalten sind. Das erstaunt deshalb, weil eine andere Vorschrift des ProstSchG – § 26 Abs. 4 ProstSchG – erkennen

[672] S. dazu etwa Ambs/Lutz, in Erbs/Kohlhaas (2024), Strafrechtliche Nebengesetze, 254. EL, § 35 GewO Rn. 9 ff.
[673] BT-Drs. 18/8556, 77.
[674] BT-Drs. 18/8556, 80.
[675] BT-Drs. 18/8556, 80.
[676] Kritisch dazu bereits djb (2015).
[677] Dem lässt sich nicht mit dem Argument begegnen, eine Regelvermutung beinhalte stets die Möglichkeit, im Einzelfall zu einer anderen Entscheidung zu kommen. Denn das ist ein nachgelagerter Gesichtspunkt. Hier geht es um die vorgelagerte Frage, warum jedes Verbrechen regelhaft die Annahme begründen soll, dass eine Person zur Führung eines Prostitutionsgewerbes wegen Unzuverlässigkeit ungeeignet ist.
[678] S. dazu djb (2015).
[679] S. dazu VG Ansbach, Beschluss vom 06.12.2023 – AN 4 S 23.2243, Rn. 45 f., zit. nach juris, zu einem Fall, in dem eine rechtskräftige Verurteilung wegen Betrugs zu 20 Tagessätzen Geldstrafe ergangen war.

lässt, dass der Gesetzgeber wucherisches Verhalten im Prostitutionsgewerbe für keine Seltenheit hält und ihm daher vorbeugen will (dazu auch unten).[680]

Nach § 15 Abs. 1 Nr. 2 ProstSchG greift die Regelvermutung der Unzuverlässigkeit zudem bei Personen, denen innerhalb der letzten fünf Jahre vor Antragstellung die Erlaubnis zur Ausübung eines Prostitutionsgewerbes entzogen oder denen die Ausübung eines Prostitutionsgewerbes versagt wurde. Nach § 15 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG ist schließlich regelhaft als unzuverlässig anzusehen, wer Mitglied in einem Verein ist, der nach dem Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz – VereinsG) als Organisation unanfechtbar verboten wurde oder der einem unanfechtbaren Betätigungsverbot nach diesem Gesetz unterliegt oder Mitglied in einem solchen Verein war, wenn seit der Beendigung der Mitgliedschaft zehn Jahre noch nicht verstrichen sind. Diese Vorschrift wurde ähnlichen Regelungen nachgebildet, die im Waffenrecht oder im Bewachungsrecht enthalten sind.[681] Gedacht wurde insbesondere an Vereine, die „vor dem Verbot wegen einer in den Vereinsstrukturen verankerten Neigung zu Gewaltdelikten, auch im Bereich des sog. Rotlichtmilieus, sowie wegen ihrer Nähe zur organisierten Kriminalität, z. B. in Verbindung mit Menschenhandel aufgefallen sind".[682]

Daneben nennt § 15 Abs. 2 S. 2 ProstSchG weitere Umstände, in denen im Einzelfall zu prüfen ist, ob Unzuverlässigkeit besteht. Das ist zum einen der Fall bei Verurteilungen, die länger als fünf Jahre zurückliegen; im Vergleich mit Abs. 1 fällt hier auf, dass nicht von „rechtskräftigen" Verurteilungen gesprochen wird, ein Grund wird in den Gesetzesmaterialien nicht benannt.

Zum anderen ist die Unzuverlässigkeit beim „Vorliegen sonstiger Erkenntnisse" im konkreten Einzelfall zu prüfen. Dementsprechend dürfen zur Beurteilung der Zuverlässigkeit grundsätzlich auch die allgemeinen, durch die Rspr. ausbuchstabierten Grundsätze zur Beurteilung der Zuverlässigkeit herangezogen werden.[683] Die Unzuverlässigkeit von Prostitutionsgewerbetreibenden kann sich daher im Einzelfall bspw. ergeben aus hohen Steuerschulden und/oder der dauerhaften Verletzung steuerlicher Erklärungspflichten einer*eines Prostitutionsgewerbetreibenden,[684] ihrer*seiner fehlenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit,[685] dem Nichteinschreiten gegenüber Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz[686] oder einem nachgewiesenen Strohmannverhältnis.[687] Zum Nachweis eines Strohmannverhältnisses ist nach der Rspr. allerdings die in der Praxis nicht leicht zu treffende[688] und auf einer genauen Analyse der Innenbeziehungen beruhende Feststellung erforderlich, „dass ein Gewerbetreibender zur Verschleierung der wirklichen Machtverhältnisse eine natürliche oder juristische Person vorschiebt, die ohne eigene unternehmerische Tätigkeit nur als Marionette des Gewerbetreibenden am Wirtschaftsleben teilnimmt".[689]

Zudem kann ein Verhalten, das den Tatbestand eines Strafgesetzes erfüllt, auch unabhängig davon berücksichtigt werden, ob eine tatsächliche Verfolgung durch die Staatsanwaltschaft stattgefunden hat

[680] Für eine Aufnahme der Steuerhinterziehung nach § 370 Abgabenordnung (AO) in den Straftatenkatalog: BR-Drs. 156/1/16, 34.
[681] BT-Drs. 18/8556, 80.
[682] BT-Drs. 18/8556, 80; dazu, dass der Gesetzgeber vornehmlich an bestimmte Rockergruppierungen gedacht habe: Chance (2016), 46.
[683] OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15.01.2020 – 4 B 468/19, Rn. 11 ff.; OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 29.03.2021 – 4 B 387/20, Rn. 12, zit. nach juris; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 21.03.2019 – 18 L 2152/18, Rn. 17 ff.; VG Stuttgart, Beschluss vom 15.09.2022 – 4 K 3478/22, Rn. 13, zit. nach juris; Lange, in von Galen (2024), § 15 Rn. 12; Schüchel (2018), 266.
[684] OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 15.01.2020 – 4 B 468/19, Rn. 7, zit. nach juris; Lange, in von Galen (2024), § 15 Rn. 14.
[685] OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19.12.2023 – 4 E 642/22, Rn. 2 ff.
[686] OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 29.03.2021 – 4 B 387/20, Rn. 12.
[687] S. VG Trier, Beschluss vom 24.01.2020 – L 4958/19.TR, Rn. 18 f., zit. nach juris.
[688] Dazu Hetzel/Heckel/Wiedmann (2018), Rn. 117 f.
[689] BVerwG, Urteil vom 14.07.2003 – 6 C 10/03, Rn. 25, zit. nach juris.

oder das Verfahren eingestellt wurde; dabei ist allerdings stets das Vorhaltungsverbot nach § 51 Bundeszentralregistergesetz (BZRG) zu beachten.[690]

Um die Frage der Zuverlässigkeit beurteilen zu können, muss die Behörde nach § 15 Abs. 2 S. 1 ProstSchG jedenfalls folgende Erkundigungen einholen: ein Führungszeugnis für Behörden (§ 30 Abs. 5, §§ 31 und 32 Abs. 3 und 4 des Bundeszentralregistergesetzes (BZRG)) und eine Stellungnahme der für den Wohnort zuständigen Behörde der Landespolizei, einer zentralen Polizeidienststelle oder des jeweiligen Landeskriminalamtes. Darin muss sich die Polizeibehörde dazu verhalten, ob und welche tatsächlichen Anhaltspunkte bekannt sind, die Bedenken gegen die Zuverlässigkeit begründen können, soweit Zwecke der Strafverfolgung oder Gefahrenabwehr einer Übermittlung der tatsächlichen Anhaltspunkte nicht entgegenstehen. Die Pflicht zur Einholung einer polizeilichen Stellungnahme wurde laut den Gesetzesmaterialien eingeführt, weil sich hieraus „tatsächliche Hinweise für die Unzuverlässigkeit ergeben [können], wie z. B. bestehende Strohmannverhältnisse oder auch eine Nähe zu kriminellen Gruppierungen“.[691] Die Pflicht zur Einholung einer solchen Stellungnahme ist von Kritik nicht frei geblieben. So wurde befürchtet, dass künftig faktisch die Polizei über die Zuverlässigkeit entscheide, weil die Erlaubnisbehörde von der polizeilichen Stellungnahme nicht abweichen werde.[692] § 15 Abs. 2 S. 1 ProstSchG beschreibt nur, welche Erkundigungen die Erlaubnisbehörde im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung zwingend einzuholen hat. Darüber hinaus kann sie zur Beurteilung der Zuverlässigkeit auch weitere Informationsquellen heranziehen, etwa eine Auskunft aus dem Gewerbezentralregister einholen.[693]

Die Zuverlässigkeit der Betreiber*innen sowie der als Stellvertretung, Leitung oder Beaufsichtigung des Betriebes eingesetzten Personen ist nicht nur einmalig bei der Entscheidung über die Erteilung einer Erlaubnis, sondern in regelmäßigen Abständen erneut zu prüfen: § 15 Abs. 3 ProstSchG gibt diesbezüglich vor, dass die erneuten Prüfungen spätestens nach drei Jahren zu erfolgen haben. Auffällig ist indes, dass der Gesetzgeber insoweit keine Pflicht der Betreiber*innen normiert hat, der Erlaubnisbehörde zwischenzeitliche Änderungen bei den als Stellvertretung, Leitung oder Beaufsichtigung des Betriebs eingesetzten Personen mitzuteilen. Nach den gesetzlichen Regelungen ist daher nicht ausgeschlossen, dass eine bald nach Erlaubniserteilung neu in den Betrieb eintretende Person mit Stellvertretungs-, Leitungs- oder Beaufsichtigungsperson für längere Zeit im Betrieb tätig wird, ohne eine behördliche Zuverlässigkeitsprüfung durchlaufen zu haben. Aus den zur Erlaubnisprüfung ergangenen gerichtlichen Entscheidungen ergibt sich allerdings, dass jedenfalls manche Behörden dem vorbeugen, indem sie die behördliche Erlaubnis mit der Nebenbestimmung versehen, den Neueintritt von Personen i. S. d. § 15 Abs. 3 ProstSchG vor Aufnahme der Tätigkeit bei der Behörde anzuzeigen.[694]

b. Betriebsbezogene Prüfungen

Zudem wird im Erlaubnisverfahren eine betriebsbezogene Prüfung durchgeführt. Zentral ist insoweit die Pflicht zur Aufstellung eines Betriebskonzepts (aa). Da hierin von den Antragsteller*innen, wie sogleich gezeigt wird, u. a. darzulegen ist, wie sie die ihnen obliegenden Verpflichtungen nach dem ProstSchG einhalten wollen, werden diese Verpflichtungen nachfolgend ebenfalls näher beschrieben (bb).

[690] BVerwG, Urteil vom 26.03.1996 – 1 C 12/95, Rn. 13; OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12.04.2023 – 4 B 1359/21, Rn. 24; VG Trier, Beschluss vom 24.01.2020 – 2 L 4958/119.TR, Rn. 22. Ob und inwieweit eine Behörde im Falle einer nicht rechtskräftigen oder überhaupt nicht vorhandenen Verurteilung vor dem Hintergrund der Entscheidung des EGMR NJW 2016, 3645, zu Art. 6 Abs. 2 EMRK davon sprechen darf, dass tatsächlich eine „Straftat“ begangen worden ist, muss hier nicht geklärt werden.
[691] BT-Drs. 18/8556, 80.
[692] Doña Carmen (2016), 7. Dagegen aus dogmatischer Sicht: Schüchel (2018), 272.
[693] Büttner (2017), Rn. 250.
[694] VG Gießen, Beschluss vom 23.05.2024 – 8 L 1186/24.GI, Rn. 23, zit. nach juris.

aa. Das Betriebskonzept

Entscheidende Bedeutung kommt dem bei Antragstellung vorzulegenden (§ 12 Abs. 5 Nr. 1 ProstSchG) Betriebskonzept zu.[695] Es bildet die Grundlage für die behördliche Prüfung der betriebsbezogenen Umstände.[696]

Was in einem solchen Betriebskonzept darzulegen ist, bestimmt im Allgemeinen § 16 Abs. 1 ProstSchG. Hiernach sind im Betriebskonzept „die wesentlichen Merkmale des Betriebes und die Vorkehrungen zur Einhaltung der Verpflichtungen nach diesem Gesetz [scil.: dem ProstSchG] zu beschreiben". § 16 Abs. 2 ProstSchG konkretisiert diese Maßgabe, indem er im Wege einer Aufzählung Umstände benennt, die in einem Betriebskonzept dargelegt werden „sollen". Regelmäßig zu beschreiben sind

- „die typischen organisatorischen Abläufe sowie die Rahmenbedingungen, die die antragstellende Person für die Erbringung sexueller Dienstleistungen schafft" (§ 16 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG),
- „Maßnahmen, mit denen sichergestellt wird, dass im Prostitutionsgewerbe der antragstellenden Person zur Erbringung einer sexuellen Dienstleistung keine Personen tätig werden, die unter 18 Jahre alt sind, oder als Personen unter 21 Jahren oder als Opfer einer Straftat des Menschenhandels durch Dritte zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution gebracht werden" (§ 16 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG),[697]
- „Maßnahmen, die dazu dienen, das Übertragungsrisiko sexuell übertragbarer Infektionen zu verringern" (§ 16 Abs. 2 Nr. 3 ProstSchG),
- „sonstige Maßnahmen im Interesse der Gesundheit von Prostituierten" (§ 16 Abs. 2 Nr. 4 ProstSchG),
- „Maßnahmen, die dazu dienen, die Sicherheit von Prostituierten und Dritten zu gewährleisten" (§ 16 Abs. 2 Nr. 4 ProstSchG), sowie
- „Maßnahmen, die geeignet sind, die Anwesenheit von Personen unter 18 Jahren zu unterbinden" (§ 16 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG).

bb. Verpflichtungen von Prostitutionsgewerbetreibenden nach dem ProstSchG

Da § 16 Abs. 1 ProstSchG vorschreibt, dass Antragsteller*innen sich dazu verhalten müssen, wie sie die ihnen obliegenden Verpflichtungen nach dem ProstSchG einhalten wollen, wird nachfolgend ein Überblick zu diesen Pflichten gegeben. Weil der Gesetzgeber den Prostitutionsgewerbetreibenden im dritten Abschnitt des ProstSchG (1), aber auch im vierten Abschnitt (2) zahlreiche Pflichten aufgelegt hat, kann eine vollständige Beschreibung (auch) hier nicht geleistet werden. Dargelegt wird vielmehr nur, was im Rahmen späterer Ausführungen von Belang ist.

(1) Pflichten von Betreiber*innen nach dem dritten Abschnitt des ProstSchG, insbesondere Einhaltung von Mindestanforderungen

Pflichten für Betreiber*innen finden sich zunächst im dritten Abschnitt des ProstSchG. Sie richten sich in Form von „Mindestanforderungen an zum Prostitutionsgewerbe genutzte Anlagen" und in Form von „Mindestanforderungen an Prostitutionsfahrzeuge" an Betreiber*innen von Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen. Über Verweisungsvorschriften finden sie überdies auf Betreiber*innen von Prostitutionsvermittlungen Anwendung.

Die maßgeblichen Regelungen sind in den §§ 18 und 19 ProstSchG enthalten. Zur weiteren Bestimmung der Mindestanforderungen können durch Rechtsverordnung vom BMFSFJ unter den Voraussetzungen

[695] Ein Muster eines Betriebskonzepts findet sich etwa bei Hetzel/Heckel/Wiedmann (2018), Rn. 112; s. zu den Inhalten eines Betriebskonzepts auch Varasker (2017), 69 ff.
[696] Lange, in von Galen (2024), § 16 Rn. 3.
[697] Zur Problematik der in dieser Norm enthaltenen Verweise auf das Strafrecht, s. Vertiefung 6.

des § 36 Abs. 1 Nr. 1 und 2 ProstSchG nähere Vorschriften erlassen werden. Von dieser Verordnungsermächtigung ist bislang kein Gebrauch gemacht worden.

§ 18 Abs. 1 bis 3 ProstSchG gilt für Prostitutionsstättenbetreiber*innen und über § 18 Abs. 4 ProstSchG entsprechend für Betreiber*innen von Prostitutionsveranstaltungen, sofern für die Veranstaltungen Gebäude, Räume oder sonstige ortsfeste Anlagen genutzt werden. § 19 Abs. 1 bis 4 ProstSchG beansprucht Geltung für Betreiber*innen von Prostitutionsfahrzeugen. Analog sind diese Regelungen auf Prostitutionsveranstaltungen anzuwenden, wenn für die Veranstaltung ein Prostitutionsfahrzeug eingesetzt wird (§ 19 Abs. 5 ProstSchG).

§ 18 Abs. 1 ProstSchG enthält eine sehr allgemein gehaltene Vorschrift über Anforderungen, die an Prostitutionsstätten gestellt werden. § 18 Abs. 2 ProstSchG benennt sodann sieben (relativ) konkret formulierte Anforderungen, denen Prostitutionsstätten mindestens genügen müssen. Weitgehend außen vor bleibt bei der nachfolgenden Darstellung die in § 18 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG genannte Anforderung, dass für sexuelle Dienstleistungen genutzte Räume von außen nicht einsehbar sein dürfen. Denn der Zweck dieser Anforderung liegt jedenfalls nicht primär im Schutz von Prostituierten, sondern „im Schutz der Jugend sowie Dritter vor unfreiwilliger Konfrontation mit sexuell konnotierten Situationen“.[698] Hierauf kann diese Evaluation ihr Augenmerk nicht richten (s. Teil 3, Kapitel 1).

Betrachtet werden die in § 18 Abs. 2 Nr. 2 bis 7 ProstSchG genannten Anforderungen, die (zumindest) auch im Interesse von Prostituierten erlassen wurden. Vorgeschrieben wird durch

- § 18 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG, dass die einzelnen für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räume über ein sachgerechtes Notrufsystem verfügen müssen. Dies soll den Schutz der Prostituierten vor Übergriffen durch Kund*innen erhöhen sowie den schnellen Zugang zu Hilfe ermöglichen.[699] Was man sich unter dem unbestimmten Rechtsbegriff „sachgerechtes Notrufsystem“ vorzustellen hat, lässt sich den Gesetzesmaterialien nicht entnehmen. Die Rspr. hat hierzu inzwischen aber einige, wenn auch noch nicht in Gänze gefestigte Leitmaßstäbe aufgestellt. Sachgerecht sollen hiernach allein solche Notrufsysteme sein, die nach den Gegebenheiten des jeweiligen Betriebs im Fall eines Übergriffs effektiven Schutz bieten.[700] Dabei seien einerseits die Möglichkeiten zur Absetzung des Notrufs und andererseits die hierdurch ausgelösten Folgemaßnahmen in den Blick zu nehmen.[701] So müsse das Notrufsystem in einer Weise ausgestaltet sein, dass es nicht durch das Eingreifen der*des Kund*in wieder außer Kraft gesetzt werden könne.[702] Effektive Hilfe könne grundsätzlich nur durch eine im Betrieb anwesende und jederzeit verfügbare Person, die unmittelbar durch das Auslösen des Notrufs alarmiert werde und unverzüglich Zutritt zur Räumlichkeit der sexuellen Dienstleistung erlange, geleistet werden.[703] Bei der verfügbaren Person müsse es sich jedoch nicht stets um die Betriebsleitung oder deren Stellvertretung handeln, sondern es könnten auch andere Personen, die von der Betriebsleitung hierfür eingesetzt wurden, sein;[704] inwieweit es sich um eine Person i. S. d. § 25 Abs. 2 ProstSchG handeln muss, ist eine noch nicht abschließend geklärte Frage.[705] Die bloße Möglichkeit, mit einem Telefon, das in der Räumlichkeit für sexuelle Dienstleistungen vorhanden ist, die Polizei anzurufen, werde den Anforderungen an ein sachgerechtes Notrufsystem indes

[698] BT-Drs. 18/8556, 83.
[699] BT-Drs. 18/8556, 83.
[700] VG Minden, Beschluss vom 16.05.2023 – 3 L 276/23, Rn. 25, zit. nach juris.
[701] VG Minden, Beschluss vom 06.10.2022 – 3 L 579/22, Rn. 64, zit. nach juris.
[702] VG Minden, Beschluss vom 16.05.2023 – 3 L 276/23, Rn. 25, zit. nach juris.
[703] OVG Hamburg, Beschluss vom 04.01.2024 – 4 Bs 117/23, Tn. 13; VG Gießen, Urteil vom 09.09.2024 – 8 K 3322/23.GI, Rn. 36, zit. nach juris; s. dazu auch VG Gießen, Beschluss vom 23.07.2024 – 8 L 1798/24.GI, Rn. 56, zit. nach juris.
[704] VG Gießen, Beschluss vom 23.05.2024 – 8 L 1186/24.GI, Rn. 139, zit. nach juris.
[705] Dafür VG Minden, Beschluss vom 16.05.2023 – 3 L 276/23, Rn. 29, zit. nach juris; offengelassen von OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 16.10.2023 – 4 B 846/23, Rn. 5, zit. nach juris.

nicht gerecht.[706] Gleiches gilt nach Auffassung des Verwaltungsgerichts (VG) Gießen für einen in den sexuellen Dienstleistungen angebrachten Notfallsender, nach dessen Auslösung es 15 Minuten dauert, bis die Polizei erscheint;[707]

- § 18 Abs. 2 Nr. 3 ProstSchG, dass die Türen der einzelnen für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räume jederzeit von innen geöffnet werden können. Auch diese Vorgabe dient jedenfalls der Sicherheit von Prostituierten.[708] Ob und inwieweit man durch jederzeit von innen zu öffnenden Türen auch einen Rückzugsraum für Prostituierte schaffen kann, wie dies in den Gesetzesmaterialien als weiterer Gesetzeszweck anklingt,[709] ist zweifelhaft,[710] kann aber hier dahinstehen;
- § 18 Abs. 2 Nr. 4 ProstSchG, dass Prostitutionsstätten über eine angemessene Ausstattung mit Sanitäreinrichtungen für Prostituierte, Beschäftigte und Kund*innen verfügen müssen. Damit wollte der Gesetzgeber dem Umstand Rechnung tragen, dass an Arbeitsplätzen in der Prostitution gesteigerte Rücksicht auf die Privat- und Intimsphäre, insbesondere auf Bedürfnisse im Bereich Körperreinigung und Intimität, genommen werden muss;[711]
- § 18 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG, dass Prostitutionsstätten über geeignete Aufenthalts- und Pausenräume für Prostituierte und für Beschäftigte verfügen müssen. Diesbezüglich wird in den Gesetzesmaterialien betont, dass Prostituierte sich vielfach für längere Zeit am Tag ununterbrochen in Prostitutionsstätten aufhielten und daher die Notwendigkeit von Aufenthaltsräumen bestehe;[712]
- § 18 Abs. 2 Nr. 6 ProstSchG, dass Prostitutionsstätten über individuell verschließbare Aufbewahrungsmöglichkeiten für persönliche Gegenstände der Prostituierten[713] verfügen müssen. Damit soll Prostituierten die Möglichkeit gegeben werden, ihre Sachen vor unbefugtem Zugriff zu bewahren;[714]
- § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG, dass die für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räume nicht zur Nutzung als Schlaf- und Wohnraum bestimmt sind. Unmittelbar steht hinter dieser Regelung der Gedanke, die Privatsphäre von Prostituierten zu gewährleisten und Ruhe- sowie Rückzugsmöglichkeiten zu schaffen.[715] Weitergehend soll die Vorschrift überdies dem Schutz von Prostituierten dienen: Durch das Verbot, den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Raum auch als Schlaf- und Wohnraum zu nutzen, sollen sie vor einer „völligen Vereinnahmung durch das milieutypische Umfeld“ geschützt werden.[716] Ob diese Regelung wirklich dem Interesse von Prostituierten dient, wird indes, wie bereits einleitend (Teil 1, Kapitel 2) erläutert, in Frage gestellt.[717] Eingewandt wird, Prostituierte würden durch diese Regelung gezwungen, sich (zusätzlich zu dem gemieteten Zimmer in der Prostitutionsstätte) ein weiteres Zimmer für die

[706] VG Gießen, Urteil vom 09.09.2024 – 8 K 3322/23.GI, Rn. 37, zit. nach juris. Zu der noch nicht abschließend entschiedenen Frage, ob ein Notrufsystem auch in einem Handy mit Notruffunktion bestehen kann, OVG Hamburg, Beschluss vom 04.01.2024 – 4 BS 117/23, Rn. 14.
[707] VG Gießen, Beschluss vom 27.04.2023 – 8 L 947/23.GI, Rn. 45.
[708] BT-Drs. 18/8556, 83.
[709] BT-Drs. 18/8556, 83.
[710] S. dazu Valentiner, in von Galen (2024), § 18 Rn. 18.
[711] BT-Drs. 18/8556, 83.
[712] BT-Drs. 18/8556, 83.
[713] Daneben werden Aufbewahrungsmöglichkeiten für die Beschäftigten vorgeschrieben, was hier aber nicht näher betrachtet wird.
[714] BT-Drs. 18/8556, 83.
[715] BT-Drs. 18/8556, 83.
[716] BT-Drs. 18/8556, 83 f.
[717] BR-Drs. 156/1/16, 29; Chance (2016), 56; dem Gesetzgeber grundsätzlich zustimmend: Büttner (2017), Rn. 279: „Regelung […] nicht unverhältnismäßig“; Valentiner, in von Galen (2024), § 18 Rn. 26.

Übernachtung anzumieten.[718] Dies sei insbesondere für die (nicht geringe Zahl an) ortsfremden Prostituierten, die nur für eine Woche oder zwei Wochen in einer Prostitutionsstätte blieben, um dann zur nächsten Stätte zu wechseln, misslich. Denn für so kurze Zeiträume seien Wohnungen häufig nur schwer zu finden. Aufgrund der hohen Zusatzkosten, mit denen Prostituierte belastet würden, trage die Regelung im Ergebnis auch nicht zum Schutz von Prostituierten bei, sondern sei diesem Anliegen eher abträglich: Befänden sich Prostituierte in einer schlechten finanziellen Situation, bestehe die Gefahr, dass sie in Abhängigkeitsverhältnisse geraten.[719]

Ähnliche Mindestanforderungen sind in § 19 ProstSchG für Prostitutionsfahrzeuge normiert. Vorgegeben hat der Gesetzgeber insoweit vor allem, dass

- Prostitutionsfahrzeuge über einen für das vorgesehene Betriebskonzept ausreichend großen Innenraum und eine hierfür angemessene Innenausstattung verfügen müssen (§ 19 Abs. 1 S. 1 ProstSchG). Hiermit will der Gesetzgeber insbesondere dem Umstand Rechnung tragen, dass sich in Fahrzeugen tätige Prostituierte regelhaft für mehrere Stunden und bei jedem Wetter darin aufhalten;[720]
- Prostitutionsfahrzeuge so ausgestattet sein müssen, dass die Türen des für die Ausübung der Prostitution verwendeten Bereichs jederzeit von innen geöffnet werden können (§ 19 Abs. 2 S. 1 ProstSchG). Dahinter steht (wie auch bei der Parallelregelung für Prostitutionsstätten) der Gedanke, die Sicherheit von Prostituierten zu erhöhen. Konkret soll die Chance verbessert werden, sich bei Übergriffen durch Kund*innen oder Dritte aus einer Notlage zu befreien;[721]
- Betreiber*innen eines Prostitutionsfahrzeugs durch technische Vorkehrungen zu gewährleisten haben, dass während des Aufenthalts im Innenraum jederzeit Hilfe erreichbar ist (§ 19 Abs. 2 S. 2 ProstSchG). Auch diese Vorgabe bezweckt die Erhöhung der Sicherheit von Prostituierten;[722]
- Prostitutionsfahrzeuge über eine angemessene sanitäre Ausstattung verfügen müssen (§ 19 Abs. 3 ProstSchG);
- Prostitutionsfahrzeuge eine gültige Betriebszulassung haben und in technisch betriebsbereitem Zustand sein müssen. Hiermit soll sichergestellt werden, dass das Fahrzeug im Bedarfsfall, etwa in einer Notlage oder aufgrund einer behördlichen Verfügung, jederzeit entfernt werden kann.[723]

Für die Umsetzung der Mindestanforderungen sind – auch und gerade zur Zeit des Betriebs des jeweiligen Prostitutionsgewerbes – die Betreiber*innen verantwortlich (§§ 18 Abs. 5, 19 Abs. 6 ProstSchG).

Darüber hinaus geht aus § 14 Abs. 2 ProstSchG, der Regelung über die Versagung der Erlaubnis (dazu sogleich), eine weitere Pflicht von Betreiber*innen hervor. Sie kommt in den sonstigen Regelungen über die Betreiber*innenpflichten nicht in dieser Klarheit zum Ausdruck, steht jedoch im unmittelbaren Bezug zu einem der Ziele des Gesetzes. So bestimmt § 14 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG, dass die Erlaubnis für ein Prostitutionsgewerbe zu versagen ist, wenn aufgrund „tatsächlicher Umstände Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Art des Betriebes mit der Wahrnehmung des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung unvereinbar ist oder der Ausbeutung von Prostituierten Vorschub leistet“. Diese Vorschrift steht in unmittelbarer Verbindung zu dem mit dem ProstSchG verfolgten Ziel, gefährliche Erscheinungsformen der

[718] Schüchel (2018), 282.
[719] Schüchel (2018), 283.
[720] BT-Drs. 18/8556, 84.
[721] BT-Drs. 18/8556, 84 f.
[722] BT-Drs. 18/8556, 84 f.
[723] BT-Drs. 18/8556, 85.

Prostitution zu verdrängen.[724] Im außergewerblichen Bereich sind derartige Sexualpraktiken aber weiterhin erlaubt.[725]

(2) Pflichten von Betreiber*innen nach dem vierten Abschnitt des ProstSchG

Abschnitt 4 des ProstSchG (§§ 24-28 ProstSchG) trägt die Überschrift „Pflichten des Betreibers". § 24 ProstSchG beschäftigt sich mit Regelungen zu Sicherheit und Gesundheitsschutz. Dessen Abs. 1 ProstSchG enthält allgemein gefasste Maßgaben zur Gewährleistung der Sicherheit von Prostituierten und anderen im Rahmen ihres*seines Prostitutionsgewerbes tätigen Personen. § 24 Abs. 2, 3 und 4 ProstSchG dient ebenfalls dem Gesundheitsschutz: Nach § 24 Abs. 2 S. 1 ProstSchG sind Betreiber*innen verpflichtet, auf eine Verringerung des Übertragungsrisikos sexuell übertragbarer Krankheiten hinzuwirken; insbesondere obliegt es ihnen, auf die Einhaltung der in § 32 Abs. 1 ProstSchG normierten Kondompflicht durch Kund*innen und Prostituierte hinzuwirken.

Zur Flankierung der Kondompflicht dient auch § 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG: Hiernach haben Betreiber*innen einer Prostitutionsstätte, eines Prostitutionsfahrzeugs oder einer Prostitutionsveranstaltung dafür Sorge zu tragen, dass während der Betriebszeiten eine angemessene Ausstattung mit Kondomen, Gleitmitteln und Hygieneartikeln jederzeit bereitsteht. Nach dem Wortlaut besagter Norm müssen die Mittel gerade „in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen" bereitstehen. Ob Prostitutionsgewerbetreibende der Pflicht auch durch ein Bereithalten an anderer Stelle des Prostitutionsgewerbes Genüge tun können, ist durch die Rspr. noch nicht abschließend geklärt.[726] Ein kostenfreies Bereitstellen setzt § 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG nicht voraus.[727] Schließlich findet sich eine weitere Regelung zur Unterstützung der Kondompflicht in § 32 Abs. 2 ProstSchG: Hiernach müssen Betreiber*innen in Prostitutionsstätten, in sonstigen regelmäßig zur Prostitution genutzten Räumen und in Prostitutionsfahrzeugen durch einen gut sichtbaren Aushang auf die Kondompflicht hinweisen.

§ 24 Abs. 3 ProstSchG verpflichtet Betreiber*innen einer Prostitutionsstätte dazu, den zuständigen Behörden oder beauftragten Personen auf deren Verlangen die Durchführung von Beratungen zu gesundheitserhaltenden Verhaltensweisen zu ermöglichen. Dahinter steht der Gedanke, dass nicht alle Prostituierten von sich aus ausreichend informiert und in der Lage sein könnten, die kostenlosen und freiwilligen Untersuchungs- und Beratungsangebote der Gesundheitsämter wahrzunehmen.[728] Daher wollte der Gesetzgeber die Möglichkeit schaffen, solche Prostituierte in den Prostitutionsgewerben aufsuchen zu können.

Während § 24 Abs. 3 ProstSchG eine Ergänzung der freiwilligen Beratungsangebote der Gesundheitsämter bezweckt, dient § 24 Abs. 4 ProstSchG (auch) der Arrondierung der gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG. So sind Betreiber*innen verpflichtet, Prostituierten jederzeit die Wahrnehmung solcher gesundheitlichen Beratungen und außerdem das Aufsuchen von sonstigen gesundheitlichen und sozialen Beratungsangeboten während der Geschäftszeiten zu ermöglichen.

§ 25 ProstSchG legt den Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben Pflichten hinsichtlich der Auswahl der im Betrieb tätigen Personen auf und formuliert Beschäftigungsverbote. Die Regelung dient insbesondere dem Schutz der Prostituierten vor prostitutionsspezifischer Kriminalität und damit ihrer sexuellen Selbstbestimmung.

§ 25 Abs. 1 ProstSchG bestimmt, dass Betreiber*innen Prostituierte unter bestimmten Voraussetzungen nicht in ihrem Prostitutionsgewerbe tätig werden lassen dürfen. Das gilt, wenn für Betreiber*innen erkennbar ist, dass eine Person, die in dem Prostitutionsgewerbe der Prostitution nachgehen möchte,

[724] BT-Drs. 18/8856, 33.
[725] Chance (2016), 37; Lange, in von Galen (2024), § 14 Rn. 11.
[726] Dagegen: OVG Hamburg, Beschluss vom 04.01.2024 – 4 Bs 117/23, Rn. 28; dafür wohl Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 24.09.2024 – 22 CS 24.1007, Rn. 27, zit. nach juris.
[727] Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 24.09.2024 – 22 CS 24.1007, Rn. 27, zit. nach juris.
[728] BT-Drs. 18/8556, 88.

- „unter 18 Jahre alt ist“ (§ 25 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG),
- „unter 21 Jahre alt ist und durch Dritte zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution gebracht wird oder gebracht werden soll“ (§ 25 Abs. 1 Nr. 2 ProstSchG),
- „von Dritten durch Ausnutzung einer Zwangslage, ihrer Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, oder ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeit zur Prostitution veranlasst wird oder werden soll oder diese Person von Dritten ausgebeutet wird oder werden soll“ (§ 25 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG)[729] oder
- „nicht über eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung verfügt“ (§ 25 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG).

§ 25 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 ProstSchG entspricht im Wesentlichen § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG, der im Rahmen der Anmeldung Geltung erlangt und – wie aufgezeigt (s. Vertiefung 6) – eine Melange aus Merkmalen verschiedener strafrechtlicher Tatbestände enthält. Dass diese Bezugnahmen auf das Strafrecht überarbeitungsbedürftig sind, wurde bereits in Vertiefung 6 dargelegt.

§ 25 Abs. 2 ProstSchG bezieht sich nicht auf Prostituierte, sondern auf andere im Betrieb tätige Personen. Die Betreiber*innen eines Prostitutionsgewerbes werden mit dieser Norm in die Pflicht genommen, unzuverlässige Personen i. S. d. § 15 ProstSchG nicht in bestimmten Funktionen in ihrem Betrieb tätig werden zu lassen.[730] Dabei benennt § 25 Abs. 2 S. 1 ProstSchG zunächst Personen, deren Zuverlässigkeit im Erlaubnisverfahren bereits durch die zuständige Behörde geprüft wird (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 ProstSchG), nämlich Personen, die Aufgaben der Stellvertretung der Betriebsleitung oder -beaufsichtigung übernehmen. Darüber hinaus sind Betreiber*innen nach § 25 Abs. 2 S. 1 ProstSchG aber auch verpflichtet, keine gewerberechtlich unzuverlässigen Personen im Rahmen der Einhaltung des Hausrechts oder der Hausordnung, der Einlasskontrolle und der Bewachung einzusetzen. Bei diesen Personen müssen die Betreiber*innen nach hiesigem Verständnis indes selbst die Zuverlässigkeitsprüfung durchführen. Die Erstreckung der Zuverlässigkeitserfordernisse auch auf den zuletzt genannten Personenkreis hat der Gesetzgeber damit gerechtfertigt, dass Personen mit solchen Funktionen von Prostituierten und Dritten häufig als „verlängerter Arm“ von Betreiber*innen wahrgenommen würden.[731]

§ 25 Abs. 3 ProstSchG bestimmt schließlich, dass die zuständige Behörde Betreiber*innen die Beschäftigung oder Tätigkeit einer jeden Person in ihren Prostitutionsgewerben untersagen kann, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass diese Person nicht die für ihre Tätigkeit erforderliche Zuverlässigkeit besitzt. Damit soll den Erlaubnis- und Überwachungsbehörden ein Instrument an die Hand gegeben werden, um etwa zu unterbinden, dass im Prostitutionsgewerbe Hilfspersonen eingesetzt werden, die wegen einschlägiger Gewaltdelikte vorbestraft sind.[732] Darüber hinaus dürfte es aber auch darum gehen, Strohmannverhältnisse zu verhindern.

§ 26 ProstSchG führt mehrere Pflichten auf, die Betreiber*innen gegenüber Prostituierten haben:

§ 26 Abs. 1 ProstSchG stellt fest, dass über das Ob und Wie der sexuellen Dienstleistungen nur im Rahmen der Beziehung zwischen Kund*innen und Prostituierten entschieden wird.[733] Die Regelung, die laut den Gesetzesmaterialien lediglich klarstellenden Charakter haben soll,[734] soll Prostituierte in der Wahrnehmung ihrer Rechte, insbesondere ihres sexuellen Selbstbestimmungsrechts, bestärken.[735] Den gleichen Zweck verfolgt § 26 Abs. 2 ProstSchG, der Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben sowie

[729] Zur Problematik der in dieser Norm enthaltenen Verweise auf das Strafrecht s. Teil 3, Kapitel 1.
[730] Ein vom Ministerium für Wirtschaft, Energie Industrie, Mittelstand und Handwerk erarbeitetes Muster für die Personalmeldung und Zuverlässigkeitsprüfung durch Prostitutionsgewerbetreibende findet sich bei Hetzel/Heckel/Wiedmann (2018), Rn. 124.
[731] BT-Drs. 18/8556, 89.
[732] BT-Drs. 18/8556, 90.
[733] BT-Drs. 18/8556, 90.
[734] BT-Drs. 18/8556, 90.
[735] BT-Drs. 18/8556, 90.

den für sie handelnden Personen verbietet, Prostituierten Weisungen über das Ob, die Art oder das Ausmaß der sexuellen Dienstleistungen zu erteilen oder sonstige Vorgaben zu Art oder Ausmaß der Erbringung sexueller Dienstleistungen zu machen. Davon sind insbesondere auch Maßgaben umfasst, die die Preisgestaltung der sexuellen Dienstleistungen von Prostituierten betreffen;[736] auch solche Maßgaben sind in Gänze und umfassend – auch in Form verdeckter Leitpreisvorgaben –[737] verboten.[738]

Ein vergleichbares Weisungsverbot findet sich in § 3 Abs. 1 ProstG. Da dieses Weisungsverbot jedoch nur den seltenen Fall betrifft, dass zwischen Prostituierten und Betreiber*innen ein Arbeitsverhältnis (mit der grundsätzlichen Möglichkeit der Weisungserteilung, vgl. § 106 GewO) besteht, sollte mit § 26 Abs. 2 ProstSchG in Form einer öffentlich-rechtlichen Norm herausgestellt werden, dass (selbstredend) auch Weisungen, die auf Basis einer bloß angemaßten Weisungsbefugnis erteilt werden, unzulässig sind.[739]

§ 26 Abs. 4 ProstSchG[740] ist dem Wuchertatbestand des § 138 Abs. 2 BGB nachgebildet.[741] Er verbietet Betreiber*innen, sich von Prostituierten, die in ihrem Prostitutionsgewerbe sexuelle Dienstleistungen erbringen oder erbringen wollen, für Leistungen Vermögensvorteile versprechen oder gewähren zu lassen, die wucherähnlich sind.[742] Es ist Betreiber*innen demnach verboten, sich Leistungen versprechen oder gewähren zu lassen, die in einem auffälligen Missverhältnis zu der von ihnen versprochenen oder gewährten Leistung oder zu deren Vermittlung stehen. Für die Auslegung kann nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg auf die Rspr. zu § 138 Abs. 2 BGB zurückgegriffen werden.[743] § 26 Abs. 5 ProstSchG knüpft an die Verpflichtung der Betreiber*innen zur Erstellung eines Betriebskonzepts an und gibt Prostituierten einen Anspruch auf Einsichtnahme. Dieses Recht soll es Prostituierten ermöglichen, die im Betriebskonzept angegebenen Arbeitskonditionen mit den tatsächlichen Verhältnissen abzugleichen.[744]

§ 27 ProstSchG, der mit „Kontroll- und Hinweispflichten“ betitelt ist, flankiert die für Prostituierte bestehende Pflicht zur Anmeldung und zur Wahrnehmung von gesundheitlichen Beratungen. Nach § 27 Abs. 1 ProstSchG müssen Betreiber*innen Personen, die in ihrem Prostitutionsgewerbe sexuelle Dienstleistungen erbringen wollen, vor Aufnahme der Tätigkeit auf die Anmeldepflicht und Pflicht zur gesundheitlichen Beratung hinweisen. § 27 Abs. 2 ProstSchG verpflichtet Betreiber*innen dazu, sich von Personen, die in ihrem Prostitutionsgewerbe sexuelle Dienstleistungen erbringen wollen, vor Aufnahme der Tätigkeit eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung und eine gültige Bescheinigung über die erfolgte gesundheitliche Beratung vorlegen zu lassen. Da aus § 25 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG bereits die Pflicht zur Kontrolle der Anmelde- bzw. Aliasbescheinigung hervorgeht, hat § 27 Abs. 2 ProstSchG insoweit (wohl) nur für die Kontrolle der Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung Regelungscharakter.

§ 28 ProstSchG beinhaltet Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten für Betreiber*innen. Hierauf wurde bereits bei der Beschreibung des Anmeldeverfahrens eingegangen (s. zuvor A.I.).

3. Erteilung und Versagung der Erlaubnis

Nach Abschluss der behördlichen Prüfung von personen- und betriebsbezogenen Anforderungen ist darüber zu entscheiden, ob die Erlaubnis erteilt oder versagt wird. Dabei haben Antragsteller*innen einen gebundenen Anspruch auf die Erteilung der Erlaubnis, sofern nicht einer der abschließend in §

[736] OVG des Landes Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 12.04.2023 – 4 B 1359/21, Rn. 37.
[737] Büttner (2017), Rn. 336.
[738] OVG Rheinland-Pfalz Beschluss vom 08.04.2020 – 6 B 10241/20, Rn. 10.
[739] BT-Drs. 18/8556, 90.
[740] S. zu § 26 Abs. 3 ProstSchG die Ausführungen zum rechtlichen Rahmen des Anmeldeverfahrens.
[741] Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 10.12.2024 – 6 S 928/24, Rn. 34.
[742] BT-Drs. 18/8556, 91.
[743] Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 10.12.2024 – 6 S 928/24, Rn. 34.
[744] BT-Drs. 18/8556, 92. Für besonders wichtig hält dieses Recht Varasker (2017), 71.

14 ProstSchG genannten zwingenden Versagungsgründe vorliegt.[745] Als milderes Mittel gegenüber einer Versagung hat die Behörde zu prüfen, ob möglichen Gefahren mittels einer inhaltlichen Beschränkung der Erlaubnis oder Auflagen[746] begegnet werden kann (§ 17 Abs. 1 und 2 ProstSchG). Unter bestimmten Voraussetzungen können auch jederzeit selbständige Anordnungen erteilt werden (§ 17 Abs. 3 ProstSchG). Nicht zulässig ist es aber, das Wirksamwerden der erteilten Erlaubnis an eine vorhergehende Abnahme der Erlaubnisbehörde zu knüpfen.[747]

Hinsichtlich der Versagungsgründe unterscheidet § 14 ProstSchG nach personenbezogenen Versagungsgründen, die in Abs. 1 normiert sind (a), und betriebsbezogenen Versagungsgründen, die in Abs. 2 geregelt sind (b).[748]

a. Personenbezogene Versagungsgründe

Als personenbezogene Versagungsgründe nennt § 14 Abs. 1 ProstSchG zunächst den Umstand, dass die antragstellende Person oder eine als Stellvertretung oder Betriebsleitung vorgesehene Person unter 18 Jahre alt ist (§ 14 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG). Zudem ist die Erlaubnis bei Unzuverlässigkeit i. S. d. § 15 ProstSchG zu versagen (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 ProstSchG). Hierfür müssen „Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die antragstellende Person oder eine als Stellvertretung, Leitung oder Beaufsichtigung des Betriebes vorgesehene Person nicht die für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes erforderliche Zuverlässigkeit besitzt“ (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 ProstSchG). Was unter Zuverlässigkeit zu verstehen ist, wurde bereits oben dargelegt.

b. Betriebsbezogene Versagungsgründe

Die Versagung aus betrieblichen Gründen muss erfolgen, wenn

- „aufgrund des Betriebskonzepts, aufgrund der Angebotsausgestaltung, aufgrund der vorgesehenen Vereinbarungen mit Prostituierten oder aufgrund tatsächlicher Umstände Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Art des Betriebes mit der Wahrnehmung des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung unvereinbar ist oder der Ausbeutung von Prostituierten Vorschub leistet“ (§ 14 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG),
- „aufgrund des Betriebskonzepts oder sonstiger tatsächlicher Umstände Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen § 26 Abs. 2 [Weisungsverbot, s. o.] oder § 26 Abs. 4 [scil.: wucherähnliche Vertragskonditionen, s. o.] vorliegen“ (§ 14 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG),
- „die Mindestanforderungen nach den §§ 18 und 19 oder nach einer aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnung nicht erfüllt sind, soweit die Behörde keine Ausnahme von der Einhaltung der Mindestanforderungen zugelassen hat und die Erfüllung der Mindestanforderungen nicht durch eine der antragstellenden Person aufzuerlegende Auflage gewährleistet werden kann“ (§ 14 Abs. 2 Nr. 3 ProstSchG),
- „aufgrund des Betriebskonzepts oder sonstiger tatsächlicher Umstände erhebliche Mängel im Hinblick auf die Einhaltung der Anforderungen nach § 24 Abs. 1 für den Gesundheitsschutz und für die Sicherheit der Prostituierten oder anderer Personen bestehen, soweit die Beseitigung dieser Mängel nicht durch eine der antragstellenden Personen aufzuerlegende Auflage behoben werden kann“ (§ 14 Abs. 2 Nr. 4 ProstSchG),
- „das Betriebskonzept oder die örtliche Lage des Prostitutionsgewerbes dem öffentlichen Interesse widerspricht, insbesondere, wenn sich dadurch eine Gefährdung der Jugend oder schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes oder Gefahren oder

[745] Büttner (2017), Rn. 226.
[746] Zur Zulässigkeit bloß gesetzeswiederholender Auflagen: Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Beschluss vom 10.12.2024 – 6 S 928/24, Rn. 25 ff., zit. nach juris.
[747] VG Gießen, Beschluss vom 23.05.2024 – 8 L 1186/24.GI, Rn. 123 ff., zit. nach juris.
[748] Zu dieser Unterscheidung: Lange, in von Galen (2024), § 12 Rn. 2.

sonstige erhebliche Nachteile oder Belästigungen für die Allgemeinheit befürchten lassen“ (§ 14 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG), oder

- „das Betriebskonzept oder die örtliche Lage einer nach Art. 297 des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB) ergangenen Verordnung widerspricht“ (§ 14 Abs. 2 Nr. 6 ProstSchG).

Die Versagung der Stellvertretungserlaubnis richtet sich nach § 14 Abs. 3 ProstSchG. Für Betreiber*innen, die bereits vor dem Inkrafttreten des ProstSchG am 01.07.2017 ein Prostitutionsgewerbe betrieben haben, hat der Gesetzgeber eine Übergangsregelung geschaffen; deren Gegenstand wurde bereits in Teil 4, Kapitel 2 beschrieben.

4. Erlöschen, Rücknahme und Widerruf der Erlaubnis

Komplettiert werden die Vorschriften über das Erlaubnisverfahren durch Regelungen zu Erlöschen (§ 22 ProstSchG), Rücknahme und Widerruf der Erlaubnis (§ 23 ProstSchG). Wird ein Gewerbe, etwa nach Rücknahme oder Widerruf der Erlaubnis, ohne Erlaubnis weiterhin betrieben, kann dies auf Basis des § 15 Abs. 2 GewO[749] und ggf. unter Einsatz von Mitteln des Verwaltungszwangs und der Verwaltungsvollstreckung unterbunden werden.[750]

II. Empirische Erkenntnisse

Im Folgenden werden Akzeptanz und Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens geprüft. Was man sich unter diesen Evaluationskriterien vorzustellen hat, wurde in Teil 3, Kapitel 1 erläutert.

1. Akzeptanz

Um zu beurteilen, inwieweit die Gesetzesadressat*innen die rechtlichen Regelungen über das Erlaubnisverfahren in der Praxis befolgen, werden zunächst die vorliegenden Erkenntnisse zur Zahl der bisher durchgeführten Erlaubnisverfahren ausgewertet (a).[751] Anschließend wird danach gefragt, welche Gründe dafür maßgeblich sein könnten, dass Prostitutionsgewerbetreibende bislang noch nicht am Erlaubnisverfahren teilnehmen, mithin illegal arbeiten (b). Danach geht es um die Umsetzbarkeit der vom Gesetzgeber geschaffenen Pflichten für Betreiber*innen (c).

a. Zahl der Erlaubnisverfahren

Die in der Bundesstatistik zum ProstSchG (§ 35 ProstSchG) enthaltenen Daten zum Erlaubnisverfahren sind bereits in Teil 4, Kapitel 2, präsentiert worden. Kurz zusammengefasst: Im ersten Erhebungsjahr (2017), in dem mehrere Bundesländer noch keine Daten an das Statistische Bundesamt gemeldet hatten, verzeichnet die Statistik 1.350 gültige Erlaubnisse für Prostitutionsgewerbe. Mit hoher Wahrscheinlichkeit befand sich hierunter allerdings eine erhebliche Zahl von Gewerben, die zunächst lediglich eine Fiktionsbescheinigung i. S. d. § 37 Abs. 2, 4 ProstSchG innehatten. Bis zum Jahr 2022 war sodann ein stetiger, wenn auch nach und nach abflauender Anstieg bei den gültigen Erlaubnissen zu beobachten. Im Vergleich der Jahre 2022 und 2023 ergibt sich dann ein minimaler Rückgang um zwei Prostitutionsgewerbe. Im Ergebnis besaßen im Jahr 2023 2.312 Prostitutionsgewerbe eine gültige Erlaubnis. Hiervon bezogen sich 92,6 % auf Prostitutionsstätten und 5,4 % auf Prostitutionsvermittlungen. Für Prostitutionsveranstaltungen und Prostitutionsfahrzeuge sind in der Bundesstatistik im Jahr 2023 keine Werte angegeben, die relativen und absoluten Zahlen müssen aber zwangsläufig sehr niedrig sein.

---

[749] Dazu VG Ansbach, Beschluss vom 22.01.2019 – AN 4 S 18.02102, Rn. 36, zit. nach juris; VG Köln, Beschluss vom 21.02.2019 – 1 L 41/19, Rn. 28, zit. nach juris; VG Trier, Beschluss vom 24.01.2020 – 2 L 4958/19.TR, Rn. 36, zit. nach juris; VG Minden, Beschluss vom 06.10.2022 – 3 L 579/22, Rn. 44, zit. nach juris; VG Gießen, Beschluss vom 27.04.2023 – 8 L 947/23.GI, Rn. 62, zit. nach juris.

[750] Büttner (2017), Rn 306.

[751] S. zur Fallzahlenanalyse bei der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung: Ziekow/Debus/Katz/Niestedt/Piekser/Sicko (2018), 4.

Ähnliches zeigt sich auch in der für diese Evaluation durchgeführte Erhebung bei Leitungspersonen[752] mit Zuständigkeit für das Erlaubnisverfahren. So wurden die Leitungspersonen gebeten, für den Erhebungszeitraum 2017 bis 2023 die *Zahl der begonnenen* Erlaubnisverfahren anzugeben. Das Ergebnis kann Tabelle 49 entnommen werden. Zu beachten ist bei der Interpretation dieser Daten wiederum (s. bereits oben A.II.), dass die Leitungspersonen stets um eine genaue Angabe der einzelnen Daten (scil.: auf Basis behördeninterner Statistiken) gebeten wurden. Soweit sie dies aufgrund des Fehlens einschlägiger Statistiken nicht leisten konnten, konnten sie indes auch einen Schätzwert angeben. Auf diese Weise sollte unter anderem ein – laut Vorgesprächen mit Behördenmitarbeitenden – ansonsten drohender erheblicher Datenausfall vermieden werden. In den nachstehenden Tabellen sind die genauen und die geschätzten Werte zusammengefasst worden. Bei der Interpretation ist die mangelnde Präzision der Angaben zu berücksichtigen.

Tabelle 49: Anzahl begonnener Erlaubnisverfahren im Zeitraum 2017–2023, Summe der auf internen Statistiken und geschätzten Werten beruhenden Angaben, KFN-Befragung Behördenleitung

Begonnene Erlaubnisverfahren	**2017**	n	**2018**	n	**2019**	n	**2020**	n	**2021**	n	**2022**	n	**2023**	n
Prostitutionsstätten	626	66	364	58	248	58	149	58	126	58	124	61	145	62
Prostitutionsfahrzeuge	8	43	3	42	1	44	9	43	4	43	1	42	9	43
Prostitutionsvermittlungen	21	42	28	44	12	40	11	41	16	41	11	41	13	40
Prostitutionsveranstaltungen	1	40	1	39	1	40	2	40	0	39	0	38	0	38

Tabelle 49 lässt zunächst erkennen, dass über den gesamten Erhebungszeitraum (2017–2023) hinweg 1.934 Erlaubnisverfahren in den befragten Behörden begonnen wurden. Hiervon entfällt der Großteil auf Prostitutionsstätten: Für den Zeitraum 2017 bis 2023 wurden von den Leitungspersonen für diese Art des Prostitutionsgewerbes über 1.782 begonnene Erlaubnisverfahren berichtet (92,1 %). Bei den übrigen Prostitutionsgewerben i. S. d. § 2 Abs. 3 ProstSchG ist die Zahl der begonnenen Verfahren deutlich geringer: Für Prostitutionsfahrzeuge wurden für den gesamten Erhebungszeitraum 35 begonnene Erlaubnisverfahren gemeldet (1,8 %), für Prostitutionsvermittlungen 112 Verfahren (5,8 %) und für Prostitutionsveranstaltungen fünf Verfahren (0,3 %).

Fokussiert man die Entwicklung der begonnenen Erlaubnisverfahren über die Jahre hinweg, zeigt sich insbesondere bei Prostitutionsstätten ein Höchstwert im ersten Erhebungsjahr und ein nachfolgender Rückgang bis zum Jahr 2022. Danach steigt die Zahl der begonnenen Erlaubnisverfahren wieder an. Die Ursache für den Höchstwert im Jahr 2017 dürfte erneut in der Übergangsregelung des § 37 Abs. 2, 4 ProstSchG liegen (s. dazu bereits Teil 4, Kapitel 2): Von der Möglichkeit, das Gewerbe zunächst mit einer Fiktionsbescheinigung zu betreiben, dürften viele Prostitutionsgewerbetreibende Gebrauch gemacht haben. Der massive Rückgang in den Zahlen begonnener Erlaubnisverfahren im Vergleich der Jahre 2019 (262 Verfahren) und 2020 (171), ein Rückgang um 34,7 %, wird seinen Grund nicht zuletzt in der Coronapandemie finden. Da der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes in der Coronazeit jedenfalls zeitweise (immer wieder) verboten war, werden nicht wenige Personen, die die Eröffnung eines Prostitutionsgewerbes ins Auge gefasst hatten, vorerst von ihren Plänen Abstand genommen haben. Auch in den Jahren 2021 und 2022, die in Gänze oder teilweise noch in die Coronazeit fielen, ging die Zahl der begonnenen Erlaubnisverfahren noch zurück. Im Jahr 2023 (167) ist dann wieder ein Anstieg im Vergleich zum Vorjahr um 18,6 % (absolut: 21) zu beobachten.

Über die Anzahl der laut den Leitungspersonen erteilten Erlaubnisse im Zeitraum 2017 bis 2023 informiert Tabelle 50.

[752] Zum Begriff der Leitungsperson s. Teil 3, Kapitel 2.

Tabelle 50: Anzahl erteilter Erlaubnisse im Zeitraum 2017–2023, Summe der auf internen Statistiken und geschätzten Werten beruhenden Angaben, KFN-Befragung Behördenleitung

Anzahl erteilter Erlaubnisse	2017	n	2018	n	2019	n	2020	n	2021	n	2022	n	2023	n
Prostitutionsstätten	68	53	216	59	245	60	92	54	68	59	90	56	222	58
Prostitutionsfahrzeuge	0	30	6	31	0	31	10	32	3	30	1	30	8	30
Prostitutionsvermittlungen	1	35	18	40	17	37	8	36	12	36	9	37	18	36
Prostitutionsveranstaltungen	0	27	0	27	0	27	0	27	0	27	0	27	0	27

Anm. KFN: Summe geschätzter sowie auf eine interne Erhebung zurückgeführte Anzahl

Angesichts der Zahlen zu den begonnenen Erlaubnisverfahren überrascht es nicht, dass im Bezugszeitraum deutlich mehr Erlaubnisse für die Prostitutionsstätten (1.001) erteilt wurden als für andere Prostitutionsgewerbe (Prostitutionsfahrzeuge: 28; Prostitutionsvermittlungen: 83); für Prostitutionsveranstaltungen wurde laut den Angaben der hier befragten Leitungspersonen im gesamten Erhebungszeitraum überhaupt keine Erlaubnis erteilt.

Vergleicht man die Angaben der erteilten Erlaubnisse mit denjenigen der begonnenen Erlaubnisverfahren, wird deutlich, dass beileibe nicht jedes begonnene Erlaubnisverfahren mit einer Erlaubnis zu enden scheint. So stehen 1.782 begonnenen Erlaubnisverfahren für Prostitutionsstätten im Zeitraum 2017 bis 2023 insgesamt 1.001 erteilte Erlaubnissen gegenüber.

Angesichts dessen richtet sich der Blick als Nächstes auf die von Leitungspersonen aus Behörden berichtete Anzahl versagter Erlaubnisse im Zeitraum 2017 bis 2023 (Tabelle 51). Hier wurden für Prostitutionsstätten von deutlich mehr versagten Erlaubnissen berichtet (182) als für andere Prostitutionsgewerbe (Prostitutionsfahrzeuge: 4; Prostitutionsvermittlungen: 3; Prostitutionsveranstaltungen: 0). Addiert man die Zahl erteilter und versagter Erlaubnisse bei Prostitutionsstätten, bleibt die Summe (1.183) hinter der Zahl begonnener Erlaubnisverfahren (1.782) zurück. Die Ursache dürfte in mehreren Umständen liegen: Ein Teil der begonnenen Erlaubnisverfahren war bis zum Erhebungszeitpunkt womöglich noch nicht abgeschlossen, sodass weder eine Erlaubniserteilung noch eine Erlaubnisversagung mitgeteilt werden konnte. Darüber hinaus dürfte ein Teil der Verfahren auch damit geendet haben, dass Prostitutionsgewerbetreibende ihren Antrag auf Erlaubnis eines Prostitutionsgewerbes zurückgezogen haben. Dann geht der Abschluss dieses Verfahrens weder in die Daten über erteilte Erlaubnisse noch in die Daten über versagte Erlaubnisse ein. Schließlich ist zu bedenken, dass von den Behördenleitungen teils auch geschätzte Werte angegeben wurden. Auch hierauf könnte ein Teil der Diskrepanz zurückzuführen sein.

Tabelle 51: Anzahl versagter Erlaubnisse im Zeitraum 2017–2023, Summe der auf internen Statistiken und geschätzten Werten beruhenden Angaben, KFN-Befragung Behördenleitung

Anzahl versagter Erlaubnisse	2017	n	2018	n	2019	n	2020	n	2021	n	2022	n	2023	n
Prostitutionsstätten	8	49	56	54	48	52	31	52	13	51	16	54	10	51
Prostitutionsfahrzeuge	0	29	0	29	0	29	4	29	0	30	0	29	0	28
Prostitutionsvermittlungen	1	35	1	36	0	35	0	35	1	35	0	35	0	35
Prostitutionsveranstaltungen	1	27	0	26	0	26	0	26	0	26	0	26	0	25

Darüber hinaus wurden die Leitungspersonen aus Behörden hinsichtlich der versagten Erlaubnisse um die Angabe der Versagungsgründe gebeten (Tabelle 52). Auch hier wurden die Leitungspersonen wiederum um konkrete Angaben gebeten. Soweit dies aufgrund des Fehlens einschlägiger Statistiken nicht in Betracht kam, bestand aber auch hier die Möglichkeit der Schätzung. Da eine Versagung aus mehreren Gründen erfolgen kann, waren Mehrfachantworten möglich. Bleibt die Summe der genannten

Gründe hinter der von den Leitungspersonen genannten Zahl der Ablehnungen zurück, ist davon auszugehen, dass hinsichtlich mancher Ablehnungen kein Grund dokumentiert/erinnert wurde.

Tabelle 52: Gründe für die Versagung von Erlaubnissen (gesamt) im Zeitraum 2017–2023, Summe der auf internen Statistiken und geschätzten Werten beruhenden Angaben, KFN-Befragung Behördenleitung

Anzahl versagter Erlaubnisse (gesamt)	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Grund der Versagung:							
Fehlende Zuverlässigkeit von Antragsteller*in	3	9	15	15	5	7	4
Fehlende Zuverlässigkeit von Stellvertreter*in	0	2	2	0	0	0	0
Die Art der Stätte / des Fahrzeugs / der Vermittlung / der Veranstaltung war mit der Wahrnehmung des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung unvereinbar	1	0	1	0	0	1	0
Die Art der Stätte/des Fahrzeugs / der Vermittlung / der Veranstaltung leistete Ausbeutung von Menschen in der Prostitution Vorschub	0	0	2	0	0	0	0
Die Mindestanforderungen (§ 18 ProstSchG) wurden nicht erfüllt (Stätten/Fahrzeug/Veranstaltung)	0	0	0	3	1	1	1
Es gab Mängel im Hinblick auf den Gesundheitsschutz von Prostituierten (Stätten/Vermittlung/Veranstaltung)	0	0	0	0	0	0	0
Es gab Mängel im Hinblick auf die Sicherheit von Prostituierten	1	0	0	0	0	1	1
Es gab widerstreitende öffentliche Interessen	1	0	0	0	0	0	1
Die Stätte liegt in einem Sperrgebiet (nur Stätte)	0	8	6	1	0	0	0
Es gab keine baurechtliche Genehmigung (nur Stätte)	2	14	26	17	7	8	1
Verdacht auf Strohmannkonstellation	1	0	1	1	0	1	0
Nachweis von Strohmannkonstellation	0	0	11	0	0	0	0
Antragsteller*in minderjährig	0	0	0	0	0	0	0

Anm. KFN: Wenn nicht gesondert ausgewiesen, treffen Versagungsgründe auf alle Betriebsformen zu; Summe von Versagungen von Prostitutionsstätten, -vermittlungen, -fahrzeugen und -veranstaltungen

Insgesamt wurden von den Leitungspersonen 183 Ablehnungsgründe berichtet. Betrachtet man diese im Einzelnen, fällt zuvorderst die Dominanz baurechtlicher Gründe auf. In 75 Fällen, in denen eine Versagung erging, spielte eine Rolle, dass keine baurechtliche Genehmigung für das Prostitutionsgewerbe vorlag.[753] Neben diesem orts- bzw. raumbezogenen Versagungsgrund spielen in der Behördenpraxis personenbezogene Gründe eine tragende Rolle. In 58 Fällen, in denen eine Versagung erging, hatte dies (auch) mit der fehlenden Zuverlässigkeit des*der Antragsteller*in zu tun. In manchen Fällen war für die Versagung der Erlaubnis zudem (mit-)ursächlich, dass die Prostitutionsstätte in einem Sperrgebiet lag (15-mal als Grund genannt), dass eine Strohmannkonstellation nachgewiesen wurde (11-mal) oder ein entsprechender Verdacht bestand (4-mal). Selten spielte hingegen eine Rolle, dass die Mindestanforderungen nach §§ 18,19 ProstSchG nicht erfüllt wurden (6-mal); die Art der Stätte / des Fahrzeugs unvereinbar mit der Wahrnehmung der sexuellen Selbstbestimmung der Prostituierten war (3-mal) oder die Art der Stätte / des Fahrzeugs der Ausbeutung von Prostituierten Vorschub leistete (2-mal) oder es Mängel im Hinblick auf die Sicherheit der Prostituierten gab. Dass diese auf die Räumlichkeiten des Prostitutionsgewerbes bezogenen Gründe – etwa im Vergleich zur fehlenden Zuverlässigkeit – relativ selten vorkamen, lässt sich gut erklären: Ergeben sich aus der Räumlichkeit des Prostitutionsgewerbes Gefahren, können diese nicht selten durch die Vornahme von Änderungen der Räumlichkeit beseitigt werden; um dies sicherzustellen, steht den Behörden u. a. das Mittel der Erteilung von Auflagen und Anordnungen nach § 17 ProstSchG zur Verfügung. Fehlt Betreiber*innen hingegen die Zuverlässigkeit, etwa aus Anlass einer rechtskräftigen Verurteilung wegen einer Straftat aus dem Katalog des § 15 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG, kann dieses Hindernis für die Erteilung einer Erlaubnis selbstredend nicht mit einer Nebenbestimmung beseitigt werden.

[753] S. zu den Problemen im Zusammenspiel von ProstSchG und Baurecht das Gutachten von Gurlit/Spahr (2025), Abschnitt C.

Zum Zeitpunkt der Befragung (Juni bis August 2024) gab es im Zuständigkeitsbereich der teilnehmenden Behörden laut den (genauen und geschätzten) Angaben der Leitungspersonen 1.115 Prostitutionsgewerbe,[754] die eine Erlaubnis nach § 12 ProstSchG innehatten. Wie auch in der Bundesstatistik (s. Teil 4, Kapitel 2) entfallen hierbei knapp über 90 % auf Prostitutionsstätten (91,3 %). Prostitutionsfahrzeuge (1,2 %), Prostitutionsvermittlungen (7,2 %) und Prostitutionsveranstaltungen (0,2 %) weisen deutlich geringere Anteile auf.

Darüber hinaus wurde im Rahmen der Erhebung bei Leitungspersonen auch erfragt, wie viele Anzeigeverfahren in ihrem Zuständigkeitsbereich für die Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeugs (§ 21 ProstSchG) und für die Durchführung von Prostitutionsveranstaltungen (§ 20 ProstSchG) geführt worden sind. Die Zahlen sind überschaubar: Für den Zeitraum 2017 bis 2023 wurde (wiederum auf Basis genauer bzw. geschätzter Angaben) über 21 Anzeigeverfahren für Prostitutionsfahrzeuge (2017: 0; 2018: 1; 2019: 11; 2020: 3; 2021: 2; 2022: 2; 2023: 2) berichtet und über 20 Anzeigeverfahren für Prostitutionsveranstaltungen, die sich allesamt auf die Jahre 2017 (1) und 2018 (19) verteilen. Untersagungen kamen in diesen Anzeigeverfahren nicht vor.

Insgesamt kann man mithin feststellen, dass das Erlaubnisverfahren in Gang gekommen ist. Nicht zu übersehen ist aber auch, dass es ersichtlich Prostitutionsgewerbetreibende gibt, die am Erlaubnisverfahren (bislang) nicht teilnehmen und ihr Gewerbe illegal, sprich: ohne Erlaubnis nach § 12 ProstSchG, führen. Das belegen die unten im Kapitel zur Praktikabilität der Überwachung (Tabelle 57) noch näher erläuterten Angaben von Leitungspersonen in Behörden zur Zahl der Überwachungen nichterlaubter Betriebe: Hiernach wurden in den Jahren 2018 bis 2023 jeweils zwischen 222 (2021) und 342 (2023) Überwachungen von nichterlaubten Betrieben im Zuständigkeitsbereich der teilnehmenden Behörden durchgeführt; nach diesen Überwachungen wurden jedenfalls teilweise Ordnungswidrigkeitenverfahren (OWiG-Verfahren) wegen des Betriebs eines Prostitutionsgewerbes ohne Erlaubnis durchgeführt und mit der Verhängung eines Bußgeldes abgeschlossen.[755]

b. Mögliche Gründe für die Nichtteilnahme am Erlaubnisverfahren

Der Befund, dass es einen mit den Mitteln dieser Evaluation nicht zu quantifizierenden Teil von Prostitutionsgewerbetreibenden gibt, die sich dem Erlaubnisverfahren bislang entziehen, wirft die Frage nach den Gründen für dieses Verhalten auf. Hierzu kann diese Evaluation keine gesicherten Erkenntnisse liefern, da sowohl in den Interviews mit Gewerbetreibenden als auch in der schriftlichen Befragung dieser Gruppe kaum Menschen erreicht wurden, die einen nichterlaubten Betrieb führen.[756] Thesenartig lassen sich auf Basis der vorliegenden Daten aber immerhin einige Annahmen zu Umständen formulieren, in denen mögliche Hinderungsgründe bzw. keine Hinderungsgründe zu sehen sind:

aa. Kein Hinderungsgrund: Möglichkeiten der Information über das Verfahren

Die Möglichkeiten für Gewerbetreibende, sich über das Erlaubnisverfahren zu informieren, dürften ausreichend sein. Jedenfalls berichteten Betreiber*innen in den mit ihnen geführten Interviews nicht

[754] Dass nach vorstehenden Angaben nur 1.112 Erlaubnisse für Prostitutionsstätten erteilt wurden, irritiert nicht. Die Zahl der erteilten Erlaubnisse bezieht sich auf den Zeitraum 2017 bis 2023, die Zahl der gültigen Erlaubnisse (1.115) auf den Sommer 2024.

[755] Schon hier sei angemerkt, dass die Durchführung einer Überwachung eines nichterlaubten Prostitutionsgewerbes nicht gleichbedeutend mit der Feststellung ist, dass tatsächlich ein solches Prostitutionsgewerbe aufgefunden wurde.

[756] An der schriftlichen Befragung nahmen lediglich drei Personen teil, die angegeben haben, dass sie eine Stätte ohne gültige Erlaubnis nach § 12 ProstSchG führen. Die Gruppe der Gewerbetreibenden wurde über das „Snowball-Sampling-Verfahren“ erreicht. Es kann sein, dass die Multiplikator*innen sich in Netzwerken bewegten, die zumeist mit erlaubten Betrieben Kontakt haben. Betreiber*innen von nichterlaubten Betrieben könnten sich durch den Aufruf zur Befragungsteilnahme nicht angesprochen gefühlt haben, da sie mglw. noch keine Erfahrung mit dem Erlaubnisverfahren nach ProstSchG vorweisen können oder Bedenken hinsichtlich einer Teilnahme hatten. Gleichwohl wäre die Befragung für ihre Teilnahme ausgerichtet gewesen.

davon, dass es ihnen schwergefallen sei, sich über das Verfahren zu informieren.[757] Dass dabei teilweise sogar die Behörden mithalfen, kommt in folgendem Zitat einer*eines Betreiber*in zum Ausdruck:

„Also, wir haben von den Behörden Infos bekommen. Wir wurden ja angeschrieben mit Infoblättern, was sich ändert, was in Zukunft gilt und, und, und. Und klar hat man mit Mitbewerbern auch gesprochen, hat sich ausgetauscht – und das Übliche im Internet."

Interviewausschnitt 11: 6. Interview Gewerbetreibende: 60

Auf welchen Wegen sich die an der schriftlichen Erhebung teilnehmenden Betreiber*innen die notwendigen Informationen über das Erlaubnisverfahren beschafft haben, zeigt Abbildung 78.

Abbildung 78: Informationsquellen zum Erlaubnisverfahren für Prostitutionsgewerbe, n=221, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Gewerbetreibende

Deutlich wird, dass die Gewerbetreibenden viele Informationsquellen (teils kumulativ) genutzt haben. Die meistgenutzte Quelle bildet die Homepage der zuständigen Behörde (52 %). Dieser Befund zeigt auf, wie wichtig es ist, dass Behörden sich um einen informativen und aktuellen Internetauftritt ihrer Einrichtung bemühen. Daneben haben 40,3 % sich bei ihren Anwält*innen Kenntnisse verschafft. Dies lässt den Schluss zu, dass sich ein nicht unerheblicher Teil der Betreiber*innen nicht zutraut, das Erlaubnisverfahren allein, sprich: ohne Rechtsbeistand zu bestreiten. Das unterstreicht der nachfolgende Interviewausschnitt:

„[…] Wissen Sie, wie viel Tage wir daran gearbeitet haben? Um das erstmal zu verstehen, ja, also was die wollten, eh paar Sachen, die mussten wir mit der Anwältin zusammen machen."

Interviewausschnitt 12: 1. Interview Gewerbetreibende, 457 f.

Deutlich seltener wurden im Vergleich andere Informationsquellen genutzt: Jeweils ca. ein Viertel griff auf Informationen verschiedener (nichtbehördeneigener) Homepages zurück (26,2 %) oder holte Informationen bei Unternehmensverbänden/Interessenvertretungen für Prostitutionsgewerbetreibende ein (23,1 %). Ungefähr jeweils ein Fünftel informierte sich (auch) bei der Steuerberatung (19,9 %) oder bei anderen Stellen. Von anderen Betreiber*innen wurden eher selten Informationen bezogen (13,1 %).

[757] Da nur Betreiber*innen, die entweder im Besitz einer gültigen Erlaubnis waren oder sich im Erlaubnisverfahren befanden, an der schriftlichen Befragung teilgenommen haben, ist das kein gesicherter Befund.

bb. Kein Hinderungsgrund: Möglichkeiten der Antragseinreichung

Keine relevanten Hürden für die Teilnahme am Erlaubnisverfahren ergeben sich auch unter dem Gesichtspunkt der Antragstellung/Antragseinreichung: Für antragswillige Personen wird insoweit vor allem wichtig sein, dass ein Antrag auf relativ einfache Weise bei einer Behörde angebracht werden kann. Dabei werden insbesondere digitale Einreichungsmöglichkeiten mittlerweile als relativ einfache Möglichkeit der Erledigung angesehen.[758] Vor diesem Hintergrund wurde in der Befragung von Leitungspersonen erhoben, in welcher Form die Anträge auf Erlaubniserteilung bei ihrer Behörde angebracht werden können. Anders als bei der Anmeldung von Prostituierten, die stets persönlich erfolgen muss (§ 3 Abs. 1 ProstSchG), hat der Gesetzgeber für die Stellung des Antrags auf Erlaubniserteilung keine Vorgaben gemacht. Das Ergebnis ist Abbildung 79 zu entnehmen.

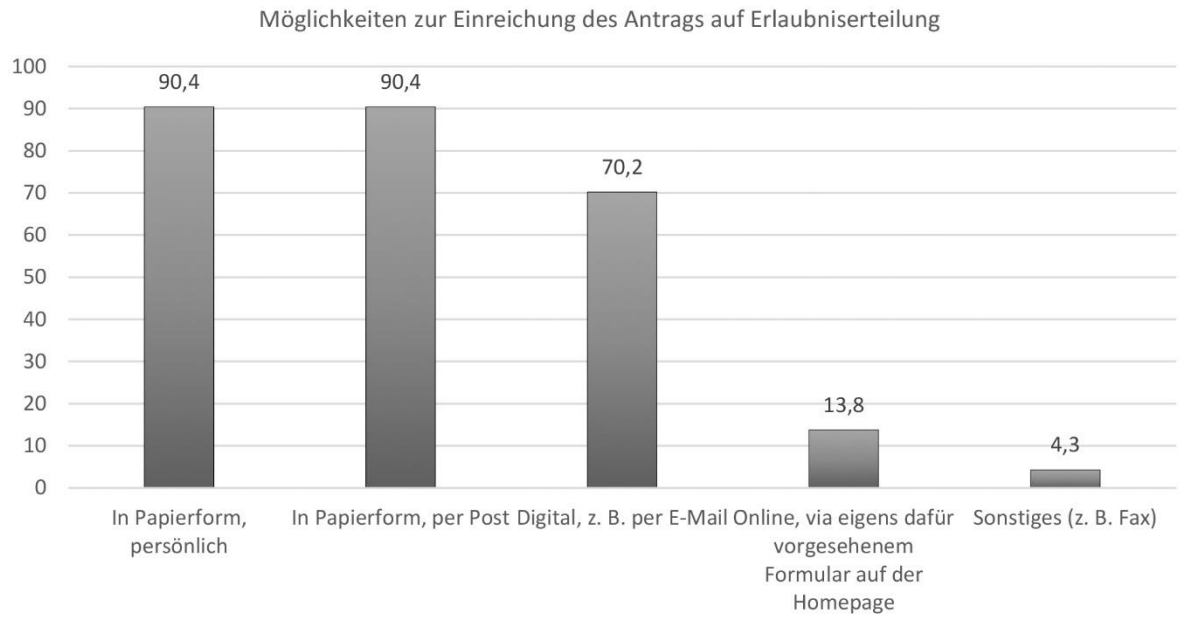


Abbildung 79: Möglichkeiten zur Einreichung des Antrags auf Erlaubniserteilung, n=94, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Behördenleitung

Zu je 90,4 % berichteten die befragten Leitungspersonen, dass der Antrag auf Erlaubniserteilung nach wie vor auf klassischem Wege, also in Papierform (persönlich und postalisch), angebracht werden kann. In zahlreichen Behörden bestehen aber auch digitale Einreichungsmöglichkeiten (70,2 %) – zumeist kann die digitale Einreichung via E-Mail geschehen. Die sehr bequeme Möglichkeit zur Einreichung über ein eigens dafür vorgesehenes Formular auf der Behördenhomepage bieten indes nur 13,8 % der Behörden an. Allerdings kann ein zu sehr „formalisiertes Formular" mit strikt vorgegebenen Feldern angesichts der sehr unterschiedlichen Ausgestaltung von Prostitutionsgewerben auch zu Problemen führen; das kommt in folgendem Zitat einer*eines Betreiber*in zum Ausdruck:

„Ich wusste einfach nicht, was ich da reinschreiben sollte, weil da waren einfach Fragen, die auf uns nicht zutreffend waren."

Interviewausschnitt 13: 6. Interview Gewerbetreibende, 48

Andere Einreichungsmöglichkeiten – etwa per Fax – gibt es nur noch selten (4,3 %).

[758] S. dazu PricewaterhouseCoopers (2024), 6, die in repräsentativen Bevölkerungsbefragung bei 92 % der Befragten die Bereitschaft zur digitalen Abwicklung von Verwaltungsvorgängen feststellten.

cc. Möglicher Hinderungsgrund: erheblicher (bürokratischer) Aufwand – insbesondere für Kleinstbetriebe

Ein möglicher Grund für die Nichtteilnahme von Gewerbetreibenden am Erlaubnisverfahren könnte darin bestehen, dass dieses Verfahren aus Sicht vieler Gewerbetreibender mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden ist. Das klingt bereits in den beiden nachfolgenden Interviewauszügen an:

„Wir haben, um dieses Ding [scil.: den Antrag samt Unterlagen] da fertig zu kriegen, ja, weiß nicht, Stunden haben wir gesessen bei der Anwältin und die hat auch, die ist wirklich schlau, ja, die hat auch immer überlegt, die sagte: ‚Man, ey, was soll denn das heißen?'"

Interviewausschnitt 14: 1. Interview Gewerbetreibende, 457 f.

„Also, für mich war das Stress pur. Weil, wie ich vorher schon erwähnt habe, mein Konzept ja so einfach ist. Das kann ich eigentlich in drei Sätzen erklären, was mein Konzept ist. Und ich musste da Romane schreiben und ich wusste nicht was."

Interviewausschnitt 15: 6. Interview Gewerbetreibende, 128

Die Sichtweise der Gewerbetreibenden verdeutlicht zudem Abbildung 80. Darin sind die in der schriftlichen Erhebung bei Gewerbetreibenden ermittelten Zustimmungswerte zu der Aussage: „Das Erlaubnisverfahren ist mit hohem bürokratischen Aufwand verbunden" enthalten. Zum Vergleich wurde diese Aussage auch den Sachbearbeitenden im Bereich des ProstSchG vorgelegt:

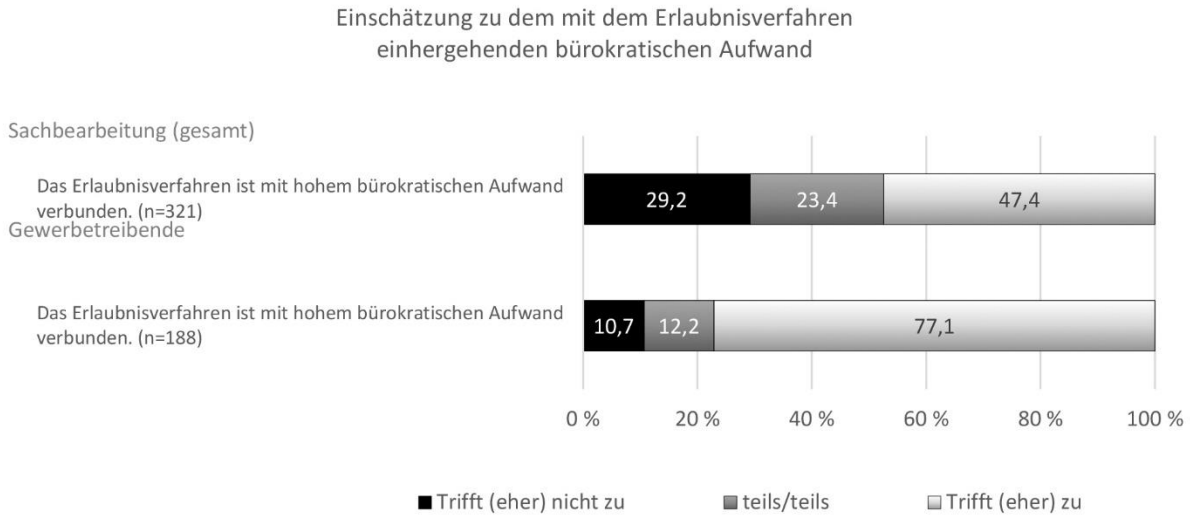


Abbildung 80: Einschätzung zu dem mit dem Erlaubnisverfahren einhergehenden bürokratischen Aufwand, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesamt) und Gewerbetreibende

Die Teilnehmer*innen an der Befragung von Gewerbetreibenden stimmten der Aussage, dass das Erlaubnisverfahren mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden ist, mit großer Mehrheit (77,1 %) (eher) zu. 12,2 % beurteilten dies differenziert („teils/teils"), und lediglich 10,7 % waren der Auffassung, die Aussage treffe (eher) nicht zu. Bei den Sachbearbeitenden aus dem Bereich der ProstSchG-Behörden, die mit bürokratischen Angelegenheiten naturgemäß deutlich mehr vertraut sind, ergab sich ein etwas anderes Bild. Auch hier meinten zwar 47,4 %, es treffe (eher) zu, dass das Erlaubnisverfahren mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden ist. Die Anteile der Befragten, die mit „teils/teils" (23,4 %) und „trifft (eher) nicht zu" (29,2 %) antworteten, sind aber deutlich größer als bei den Gewerbetreibenden. Betrachtet man hier nur die Sachbearbeiter*innen, die mit dem Erlaubnisverfahren befasst sind (in Abbildung 80 nicht enthalten) und Angaben gemacht haben (n=193), ergeben sich kaum Abweichungen gegenüber den Angaben von Sachbearbeiter*innen aus allen Bereichen des ProstSchG. Die Sachbearbeiter*innen aus dem Bereich des Erlaubnisverfahrens empfinden die Aussage „Das Erlaubnisverfahren ist mit hohem bürokratischem Aufwand für Betreiber*innen

verbunden“ zu 44,5 % als (eher) zutreffend. 24,9 % stimmen dieser Aussage nur teilweise zu. 30,5 % konnten dieser Aussage (eher) nicht zustimmen.

Nicht mit letzter Sicherheit ermittelt werden konnte im Rahmen dieser Evaluation, inwieweit sich die oben (s. Teil 1, Kapitel 2) beschriebene Befürchtung bewahrheitet hat, dass insbesondere (häufig von Frauen unterhaltene) Kleinstbetriebe vom Markt verschwunden sind, weil die Anforderungen des Erlaubnisverfahrens zu hoch sind. Personen, die ihr Kleinstgewerbe aufgeben mussten, wurden mit der quantitativen Erhebung nicht erreicht. Jedoch wurde dieses Thema in mehreren Interviews erörtert. Die hierzu vorliegenden Interviewsequenzen deuten allesamt darauf hin, dass das Erlaubnisverfahren jedenfalls für einen Teil der Kleinstbetriebe – trotz der in § 18 Abs. 3 ProstSchG vorgesehenen Befreiungsmöglichkeit für die Wohnungsprostitution – eine zu hohe Hürde darstellen könnte. In diesem Sinne erläuterte ein*e Betreiber*in:

„[…] Das ist für mich überhaupt der springende Punkt schlechthin, dass ganz viele Standorte vernichtet wurden [oder extrem gefährdet sind]. In Baden-Württemberg kenne ich es […] und übrig bleiben konzentrierte, größere Betriebe, die man leichter überwachen kann.“

Interviewausschnitt 16: 4. Interview Gewerbetreibende, 33

Eine Prostituierte wies darauf hin, dass ihre Tätigkeit als Prostituierte für sie nun gefährlicher sei, weil ihre frühere Wohnungsprostitutionsstätte (aufgrund baurechtlicher Vorschriften) keine Erlaubnis erhalten habe: Daher müsse sie nun unter risikoreicheren Bedingungen allein in ihrer Wohnung arbeiten:

*„[…] Ich bin halt eher in Gefahr durch das Gesetz [scil.: das ProstSchG], weil ich eben durch die Konzessionierung quasi gezwungen bin, allein zu arbeiten, und nicht mir so eine Wohnung mit Kolleg*innen zu teilen beispielsweise, aber dann müsste ja eine von uns Betreiberin sein, wir bräuchten die Konzession […] da hängen ja so viele Sachen dran, also es ist eher noch gefährlicher geworden zu arbeiten. Das ist eigentlich ein ganz großes Problem.“*

Interviewausschnitt 17: 1. Interview Prostituierte, 16

Selbiges wurde in einer Gruppendiskussion von einer*einem Prostituierten zum Ausdruck gebracht:

„[…] Es ist definitiv jetzt ein ganz klarer [unverständlich] von Menschen, die vorher zusammengearbeitet haben, sich natürlich auch gegenseitig Sicherheit gegeben haben und dass es nicht mehr der Fall ist – und das höre ich eben auch von ganz, ganz vielen Kolleginnen, die sagen: Sie arbeiten jetzt entweder in großen Betrieben oder eben größtenteils dann alleine in Privatwohnungen oder in Hotels.“

Interviewausschnitt 18: Gruppendiskussion 1, 21

Endlich soll noch ein Interviewausschnitt wiedergegeben werden, der sich ebenfalls auf Kleinstbetriebe bezieht und in der ein*e Behördenmitarbeiter*in in bemerkenswerter Offenheit eine problematische Praxis ihrer*seiner Behörde beschreibt – eine Praxis, mit der Kleinstbetrieben wohl bewusst das Leben schwer gemacht werde. Hinzugefügt sei, dass ein solches Vorgehen von Interviewpartner*innen aus anderen Behörden nicht berichtet wurde:

Ja, […] also jeder, der Einlasskontrolle macht, hat eine wahnsinnig wichtige Aufgabe im Betrieb, weil er ja sicherstellen muss, dass keine Jugendlichen reinkommen, und muss deshalb überprüft werden. Und dann muss [scil.: bei unserer Behörde] auch für diese Leute, […] weil der Betreiber ja nicht immer da ist, eine Stellvertretererlaubnis erstellt werden. Das ist überhaupt nicht der Sinn einer Stellvertretererlaubnis vom Gesetzgeber her, glaube ich jedenfalls. Wurde dann aber hier irgendwann intern so interpretiert, weil man sich dann schadenfroh ins Händchen gelacht hat: ‚Na ja, super, können wir abkassieren'. Und dann sollten halt kleine Betriebe gezwungen werden: Also, wenn jetzt da nen Betrieb ist: drei Frauen. Eine, der gehört es, die hat dann noch zwei [scil.: Prostituierte] und wenn es gut läuft, drei dabei. […] Also, die eine [scil.: die Betreiberin] macht das dann alles, aber die ist jetzt auch nicht rund um die Uhr da. Und die anderen beiden sind da auch schon seit Jahren drin. Die kennen sich […]. Das ist alles irgendwie so ne kleine frauengeführte Klitsche, läuft alles easy, ne. So, dann sollte die [scil.: die Betreiberin] plötzlich – oder das war jetzt [aus Anonymitätsgründen gelöscht] ne Diskussion –, dass die jetzt noch eine weitere Person benennt, die eine Stellvertretererlaubnis beantragen muss, weil es ja auch sein kann, dass die mal nicht da ist. Und dann macht eine von den anderen die Türen auf, was dann für die mit über 1.000 Euro richtig ins Geld gelaufen wäre. Ehm, das nenne ich Behördenwillkür und Schikane.

Interviewausschnitt 9: 6. Interview Behörde, 262

dd. Möglicher Hinderungsgrund: Teils langwierige und mit erheblichen Kosten verbundene Erlaubnisverfahren

Ein weiterer Grund für die Nichtteilnahme am Erlaubnisverfahren könnte darin liegen, dass die Verfahren jedenfalls teilweise eine erhebliche Länge aufweisen und auch durchaus kostenintensiv sind.

Zur Dauer des Erlaubnisverfahrens wurden sowohl die ProstSchG-Behörden (dort die Leitungspersonen) als auch die Gewerbetreibenden befragt.

Die Behördenleitungen wurden um eine auf ihrer Erfahrung basierende Angabe ersucht, wie lange ein Antragsverfahren bei den einzelnen Prostitutionsgewerbearten jeweils durchschnittlich dauert. Dabei waren sie gebeten, ihre Antwort auf den Zeitraum von der *vollständigen* Einreichung der Antragsunterlagen bis zur abschließenden Entscheidung (definiert als Erlaubniserteilung oder Versagung *ohne* nachfolgende Widerspruchs- bzw. Klageverfahren) zu beziehen. Soweit den Leitungspersonen im Bereich des Erlaubnisverfahrens genaue Daten zur durchschnittlichen Dauer des Verfahrens fehlten, war ihnen (u. a. zur Vermeidung von Datenausfällen, s. o.) auch eine ungefähre Angabe erlaubt. Die Resultate, die auf den genauen und den ungefähren Angaben der Sachbearbeitenden beruhen, können Abbildung 81 entnommen werden.

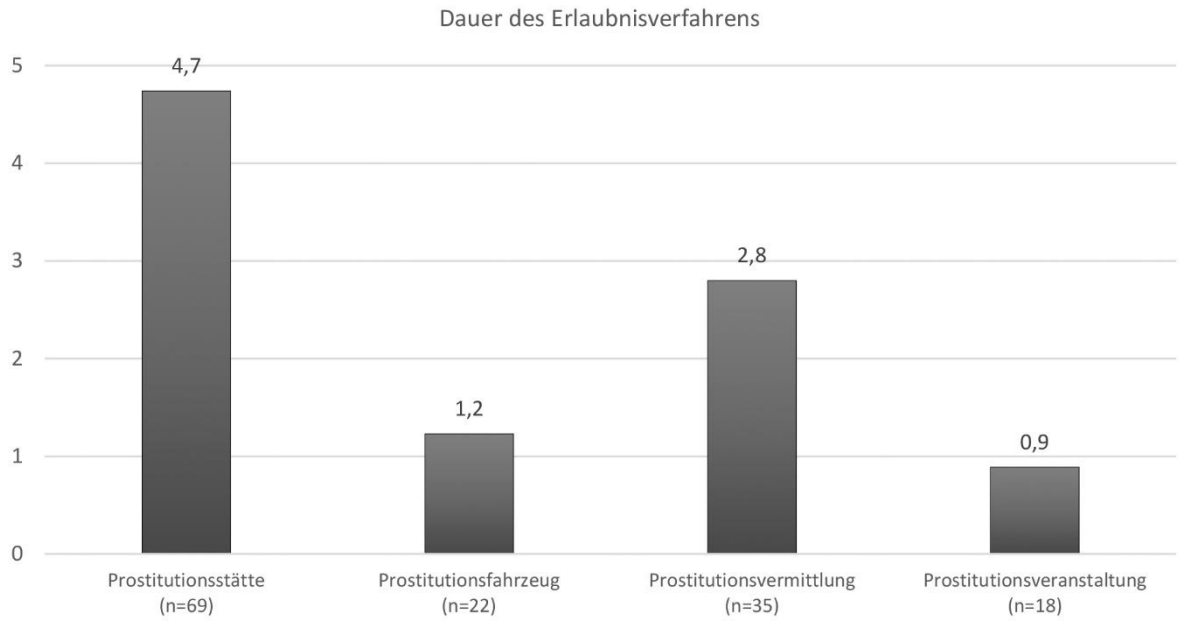


Abbildung 81: Dauer des Erlaubnisverfahrens (Durchschnitt in Monaten), KFN-Befragung Behördenleitung (Erlaubnisverfahren)

Erkennbar wird, dass die Erlaubnisverfahren bei Prostitutionsstätten nach Einschätzung der befragten Leitungspersonen am meisten Zeit in Anspruch nehmen. Im Durchschnitt aller Angaben von Leitungspersonen ergibt sich eine Dauer von 4,7 Monaten (min=0, max=84, SD=10,2, n=69). Deutlich kürzer ist das Erlaubnisverfahren im Durchschnitt bei Prostitutionsvermittlungen: Hier liegt der Durchschnittswert nach Angaben der Leitungspersonen bei 2,8 Monaten (min=0, max=2,8, SD=2,8, n=35). Am wenigsten Zeit beanspruchen nach den Angaben der Leitungspersonen die Erlaubnisverfahren bei Prostitutionsfahrzeugen mit 1,2 Monaten (min=0, max=6, SD=1,5, n=22) und Prostitutionsveranstaltungen mit 0,9 Monaten (min=0, max=3, SD=1,1, n=18). Insbesondere für Prostitutionsstätten ist die große Varianz (s. Standardabweichung [SD=10,2]) der Verfahrensdauern bemerkenswert: Die Angaben zu den Verfahrensdauern weichen um etwa zehn Monate von der ermittelten Durchschnittsdauer ab, wobei die kürzesten Verfahren noch nicht einmal einen Monat dauern, das längste Verfahren sich dahingegen bis zu 84 Monate ziehen konnte. Diese lange Verfahrensdauer stellt jedoch einen Einzelfall dar. Am häufigsten wurde hingegen angegeben, die durchschnittliche Bearbeitungsdauer pendele sich zwischen 1 bis 3 Monaten ein.

Insgesamt erwecken die vorstehenden Durchschnittswerte den Eindruck recht kurzer Verfahrensdauern bei allen Arten von Prostitutionsgewerbetreibenden. Insoweit muss man sich indes vor Augen führen, dass die Angaben der Leitungspersonen sich lediglich auf die Dauer von der Einreichung der vollständigen Antragsunterlagen bis zum Erlass eines Bescheides ohne etwaig folgendes Widerspruchs- bzw. Klageverfahren beziehen. Bezieht man diese Zeiträume mit ein, ergeben sich – jedenfalls nach Angabe der hier befragten Gewerbetreibenden – deutliche längere Verfahrensdauern. So wurden die Gewerbetreibenden in Bezug auf den von ihnen geführten Betrieb nach dem Datum der *erstmaligen* Einreichung der Antragsunterlagen bei der zuständigen Behörde sowie nach dem Datum der Bestandskraft[759] einer behördlichen Entscheidung über die Erlaubnis befragt. Hierbei zeigte sich Folgendes:

In 152 Fällen liegen bezüglich Prostitutionsstätten Daten zur Einreichung sowie zur bestandskräftigen Entscheidung über den Antrag zur Erlaubniserteilung vor. Hiernach dauerte das Erlaubnisverfahren für

[759] Der Rechtsbegriff Bestandskraft wurde im Fragebogen wie folgt definiert: „Eine Entscheidung ist bestandskräftig, wenn Sie dagegen nicht (Hervorhebung durch Verfasser*innen) mehr vorgehen können, also keine Möglichkeit eines Widerspruchs oder einer Klage mehr haben."

Prostitutionsstättenbetreiber*innen im Durchschnitt 15 Monate (min=0, max=81, SD=19,7). Dabei gab es Verfahren, die noch im Monat der Antragsstellung entschieden wurden (dies ist bei 26 Prostitutionsstätten der Fall). In 33 von 152 Fällen währten die Verfahren über zwölf Monate bis hin zu fast sieben Jahre (13–81 Monate). Zu Prostitutionsfahrzeugen sind lediglich in zwei Fällen Informationen zur Dauer des Antragsverfahrens vorhanden. In einem Fall dauerte das Antragsverfahren von der Einreichung der Unterlagen bis zur Bestandskraft etwa drei Monate, in dem anderen Fall vier Monate. In 13 Fällen liegen Angaben von Betreiber*innen von Prostitutionsvermittlungen vor: Im Durchschnitt dieser Fälle dauert das Erlaubnisverfahren bei dieser Prostitutionsgewerbeform von der Einreichung der Unterlagen bis zur bestandskräftigen Entscheidung knapp 13 Monate. Dabei gibt es wiederum Verfahren, die sehr schnell (scil.: innerhalb eines Monats) abgeschlossen wurden; zugleich existierten ebenfalls Verfahren, die bis zu 5,5 Jahren andauerten. Von Betreiber*innen von Prostitutionsveranstaltungen wurden in zwei Fällen Angaben zur Dauer mittlerweile bestandskräftig abgeschlossener Verfahren gemacht. Das Antragsverfahren dauerte hier zwischen zwei und vier Monaten.

Welche Konsequenzen sehr lange Verfahren für Betreiber*innen haben können, wurde von einer*einem Rechtsanwält*in geschildert:

> *„Und da gibt's Erlaubnisverfahren, die laufen zwei, drei Jahre. Das heißt, der Betreiber braucht also ein Objekt, der muss das anmieten, der muss über das Genehmigungsverfahren in der Regel Miete zahlen und bekommt seine Genehmigung nicht, ne. Und dann wirkt sich das natürlich wirtschaftlich aus, das hält keiner richtig durch. Ja, die haben ein Verfahren, da hat die Behördenakte im Moment etwas über 900 Seiten, ein Genehmigungsverfahren. […]*

Interviewausschnitt 10: 1. Interview Rechtsanwaltschaft, 40

Zu den Kosten, die Prostitutionsgewerbetreibenden im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens entstehen, wurden die Prostitutionsgewerbetreibenden selbst befragt (Abbildung 82). Hierbei wurden sie um Differenzierung nach verschiedenen Kostenarten gebeten: Erhoben wurden die Kosten für das behördliche Erlaubnisverfahren (Antragsverfahren)[760], die Kosten für im Erlaubnisverfahren gezahlten Honorare (Rechtsanwält*innen, sonstige Berater*innen), die Kosten für das Erfüllen der Mindestanforderungen nach §§ 18, 19 ProstSchG sowie die Kosten für (sonstige) bauliche Maßnahmen, die infolge des Erlaubnisverfahrens notwendig wurden. Gefragt wurden dies alle Prostitutionsgewerbetreibenden, die zum Zeitpunkt der Befragung eine Erlaubnis innehatten.

Bei der Interpretation der nachstehenden Daten ist Folgendes zu berücksichtigen: Die Durchschnittswerte beziehen sich bei den einzelnen Kostenarten jeweils auf die Angaben derjenigen Prostitutionsgewerbetreibenden, denen in Bezug auf die einzelnen Kostenarten tatsächlich Kosten entstanden sind. Es ist daher nicht möglich, die angegebenen Durchschnittswerte (etwa für Prostitutionsstätten) zu addieren, um auf diese Weise einen Durchschnitt aller Kosten, die bei Prostitutionsstätten entstanden sind, zu erhalten. Der Grund liegt in Folgendem: Manche Prostitutionsgewerbetreibende haben nur zu einem Teil der im Erhebungsbogen vorgegebenen Kostenarten Angaben gemacht. Ob die fehlenden Angaben bedeuten, dass bei dieser Kostenart keine Kosten entstanden sind (keine Angabe also 0 Euro bedeutet), oder ob die Angabe vergessen wurde, kann das Forscher*innenteam nicht hinreichend zuverlässig beurteilen.

[760] Die Gebühren des behördlichen Erlaubnisverfahrens richten sich nach den Regelungen der Länder. Für Bayern ist diesbezüglich bekannt, dass die Gebühren für die Erteilung einer Erlaubnis für eine Prostitutionsstätte zwischen 500 bis 50.000 Euro betragen (Nr. 7 VIII. 1/6.1 Kostenverzeichnis (KVz)).

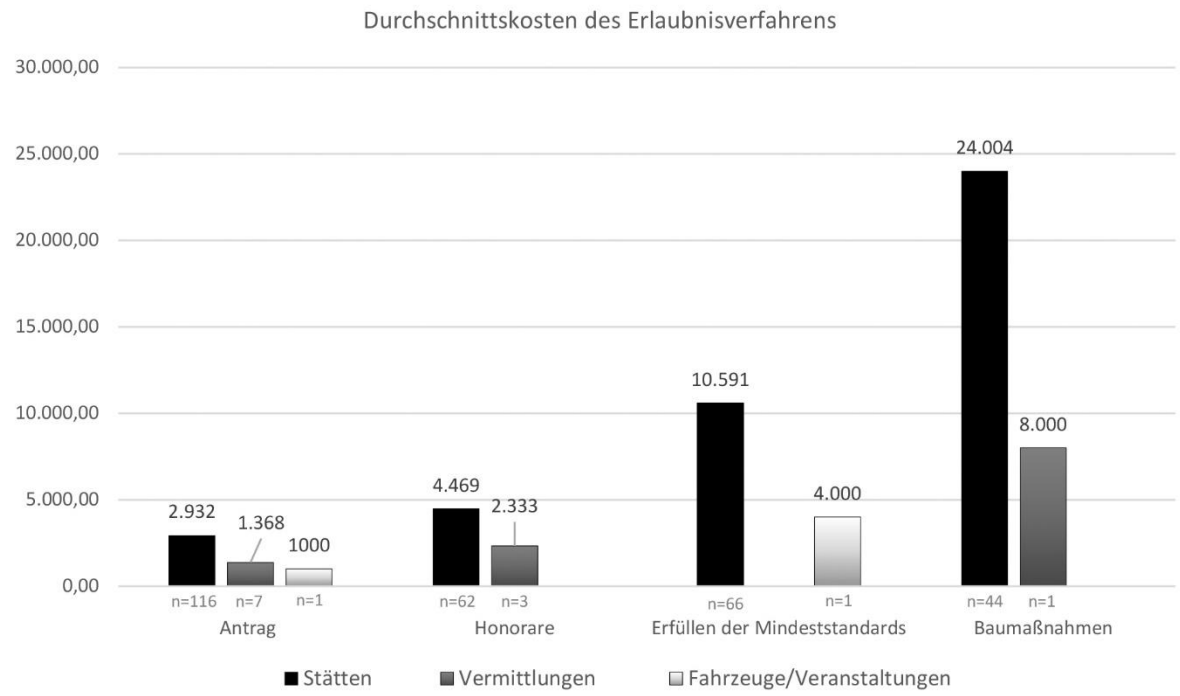


Abbildung 82: Durchschnittskosten des Erlaubnisverfahrens differenziert nach verschiedenen Kostenarten, Gewerbetreibende mit gültiger Erlaubnis, Angaben in Euro, KFN-Befragung Gewerbetreibende

Für Prostitutionsstätten zeigen sich bei den einzelnen Kostenarten erhebliche Unterschiede. Am geringsten sind die durchschnittlichen Kosten für das bei der Behörde zu führende Antragsverfahren. Sie betragen 2.931,90 Euro bei Prostitutionsstätten (min=0, max=50.000, SD=5.375,2, n=116). Für Honorare, etwa für Rechtsanwält*innen, fallen etwas höhere Kosten an: im Durchschnitt 4.468,50 Euro (min=0, max=82.000, SD=10.773,7, n=62). Deutlich darüber liegen die Kosten für die Erfüllung der Mindeststandards, die im Durchschnitt 10.590,60 Euro betragen (min=0, max=250.000, SD=31.660,6, n=66). Die Spitze bilden die Kosten für (sonstige)[761] Baumaßnahmen, die aufgrund des Erlaubnisverfahrens notwendig wurden: Hier ergibt sich auf Basis der Angaben befragter Gewerbetreibender ein Durchschnittswert von 24.003,60 Euro (min=0, max=250.000, SD=46.391,8, n=44).

Bei Vermittlungen liegen die durchschnittlichen Kosten für das Antragsverfahren laut den Angaben der Gewerbetreibenden bei 1.368,4 Euro (min=500, max=5.152,5, SD=1.682,4, n=7). Die durchschnittlichen Kosten für Honorare betragen 2.333 Euro (min=1.000, max=5.000, SD=2.309,4, n=3). Da es bei Vermittlungen keine Mindeststandards i. S. d. §§ 18, 19 ProstSchG gibt, fallen insoweit keine Kosten an. Die Kosten für Baumaßnahmen, um die Vermittlung erlaubnisfähig zu machen, liegen bei 8.000 Euro.

Nur ein*e Betreiber*in hat die Höhe der Kosten, die für das Erlaubnisverfahren bei einem Prostitutionsfahrzeug angefallen sind, angegeben: Sie lagen bei 1.000 Euro für das Antragsverfahren und 4.000 Euro für das Erfüllen von Mindeststandards. Zu Prostitutionsveranstaltungen gab ebenfalls nur ein*e Betreiber*in an, in welcher Höhe Kosten entstanden sind. Sie betrugen 800 Euro für das Antragsverfahren und 2.000 Euro für Honorare.

[761] „Sonstige“ meint hier, dass es um Baumaßnahmen geht, die nicht durch die Mindestanforderungen nach §§ 18, 19 ProstSchG veranlasst wurden.

ee. Mögliche weitere Gründe

Neben dem mit dem Erlaubnisverfahren verbundenen Aufwand, der teils erheblichen Dauer dieses Verfahrens und den damit verbundenen Kosten können noch zahlreiche weitere Gründe dafür maßgeblich sein, dass es Betreiber*innen gibt, die sich dem verpflichtenden Erlaubnisverfahren zu entziehen versuchen. Kriminolog*innen stellen im Zusammenhang mit der Frage nach den Gründen eines abweichenden Verhaltens (hier: Nichtteilnahme am Erlaubnisverfahren) stets die Frage nach dem (perzipierten) Entdeckungsrisiko, das nach allem, was man weiß, Einfluss auf die Entscheidung des Für oder Widers normgemäßen Verhaltens hat.[762] Hierzu wird im Rahmen des Abschnitts über die Praktikabilität der behördlichen Überwachung noch aufgezeigt werden, dass es Behörden bislang teils noch schwerfällt, auf nichterlaubte Betriebe überhaupt aufmerksam zu werden (s. Teil 5, Kapitel 1, C.).

Schon an dieser Stelle kann indes auf einen Umstand hingewiesen werden, der ebenfalls mit dem Entdeckungsrisiko in Verbindung steht. So fragt man sich, ob für ausreichend Transparenz dahingehend gesorgt ist, dass etwa Kund*innen von Prostitutionsgewerben ohne Weiteres erkennen können, ob sie sich in einem Prostitutionsgewerbe mit oder ohne Erlaubnis aufhalten. Soweit ersichtlich existiert bislang keine Pflicht für Prostitutionsgewerbe, etwa auf ihrer Homepage oder in den Räumlichkeiten ihres Gewerbes deutlich darauf hinzuweisen, dass es sich um ein erlaubtes Prostitutionsgewerbe handelt. Derlei Pflichten sind dem Recht sonst nicht fremd. So sind etwa nach § 6e Abs. 3 S. 2 des Glücksspielstaatsvertrages die Anbieter*innen eines öffentlichen Glücksspiels im Internet dazu verpflichtet, auf ihrer Internetseite an einer gut sichtbaren Stelle zu platzieren, dass sie „über eine Erlaubnis der zuständigen Glücksspielbehörde“ verfügen. Ein Grund dafür, dass dies nicht auch bei Prostitutionsgewerbetreibenden so gehandhabt werden könnte, ist nicht ersichtlich.

Nicht ausgeschlossen ist überdies, dass manche Prostitutionsgewerbetreibende deshalb nicht am Erlaubnisverfahren teilnehmen, weil ihnen der mit Abschluss des Erlaubnisverfahrens verbundene *offizielle* Status „Prostitutionsgewerbetreibende*r“ in verschiedenen Lebensbereichen Nachteile einbringt: Ebenso wie Prostituierte berichteten auch Prostitutionsgewerbetreibende in der schriftlichen Befragung von zahlreichen Fällen der Benachteiligung in diversen Lebenskontexten. Veranschaulicht wird dies durch Abbildung 83, die die Ergebnisse zu der Frage enthält, wie häufig sich die Teilnehmenden innerhalb der letzten zwölf Monate aufgrund ihrer Tätigkeit als Gewerbetreibende*r im Bereich der Prostitution in verschiedenen Lebenskontexten benachteiligt gefühlt haben. Zur Beantwortung der Frage stand den Befragten eine fünfstufige Skala zur Verfügung, auf der bei jedem angegebenen Lebensbereich mit „nie“, „selten“, „manchmal“, „oft“ oder „immer“ geantwortet werden konnte.

[762] S. dazu den Überblick bei Eisenberg/Kölbel (2024), § 40 Rn. 14.

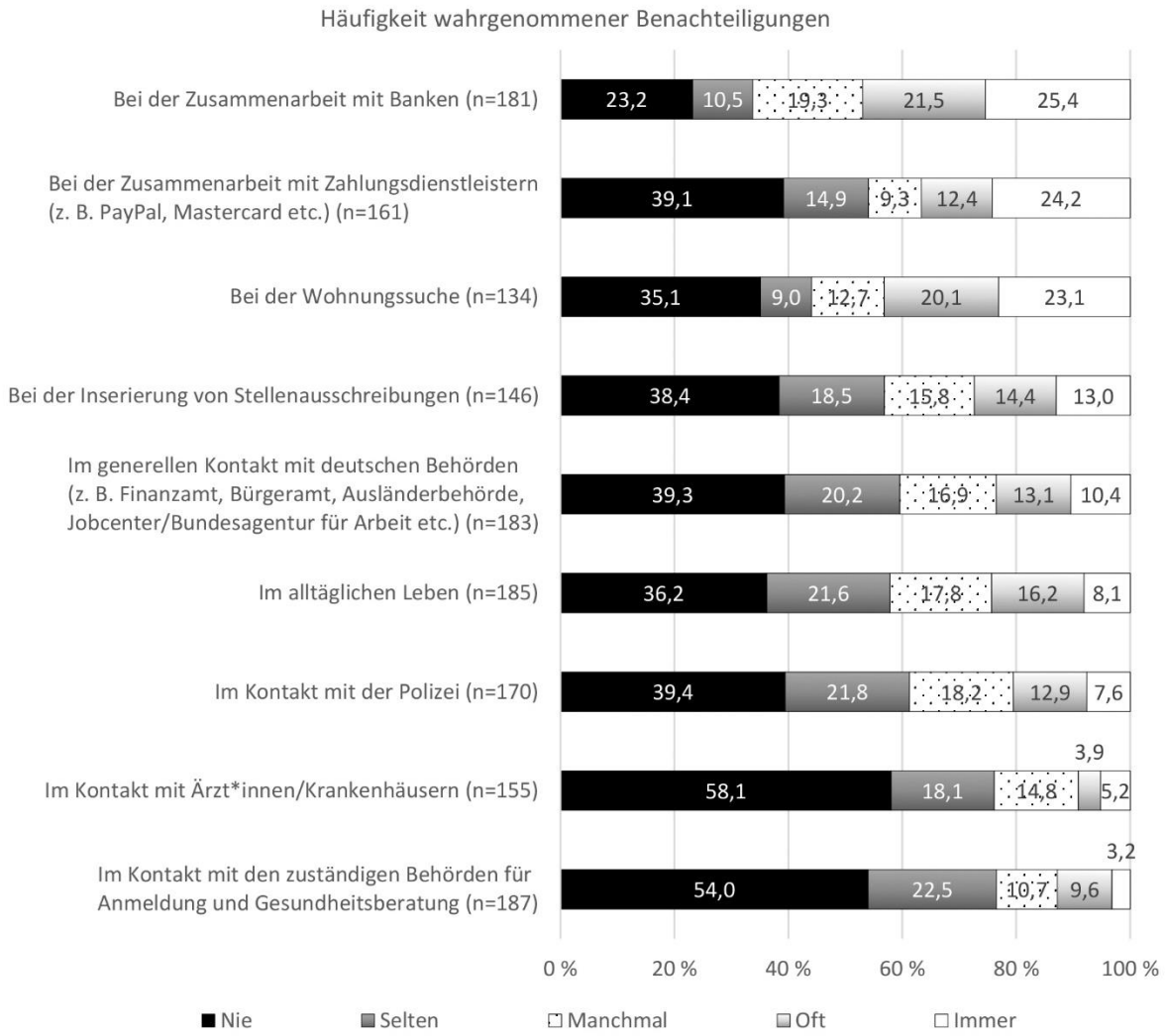


Abbildung 83: Häufigkeit der subjektiven Wahrnehmung von Benachteiligung in verschiedenen Kontexten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende

Erkennbar wird, dass von vielen Gewerbetreibenden vor allem für drei Bereiche ein häufiges (immer/oft) Benachteiligungserleben aufgrund der Tätigkeit als Prostitutionsgewerbetreibende*r innerhalb der letzten zwölf Monate geschildert wurde: Das sind die Bereiche „Zusammenarbeit mit Banken“ (46,9 %), „Wohnungssuche“ (43,2 %) und „Zusammenarbeit mit Zahlungsdienstleistern“ (36,6 %). Etwa ein Viertel der Befragten berichtet über häufige Benachteiligungen bei der Inserierung von Stellenanzeigen (27,4 %) und im alltäglichen Leben (24,3 %). Für den Kontakt mit Behörden, sprich: den Kontakt mit deutschen Behörden im Allgemeinen (z. B. Finanzamt, Ausländerbehörde, Jobcenter/Bundesagentur für Arbeit), und den Kontakt mit der Polizei im Speziellen, wird vergleichsweise seltener über häufige Benachteiligungen (allgemeiner Kontakt: 23,5 %, Kontakt mit der Polizei: 20,5 %) berichtet; freilich gibt auch hier jeweils ein gutes Fünftel der Befragten ein häufiges Benachteiligungserleben an. Anschaulich wurde dies auch in Interviews von Betreiber*innen geschildert:

„Ich wurde gekündigt von [Name der Bank] nach [ca. 20] Jahren. Innerhalb von vier Stunden habe ich meine Kündigung bekommen, weil ich eine von unseren Damen vermittelt habe, um [scil.: bei dieser Bank] ein Konto zu eröffnen, und dann hat sie [scil.: die Dame] einfach gesagt, was sie arbeitet, […] – und da wurde mein Konto gleich mit gekündigt.“

Interviewausschnitt 11: 5. Interview Gewerbetreibende, 202 f.

„Ja, wir haben auch noch nie irgendwie nen Darlehen bekommen, wenn es um Bordelle ging, das geht gar nicht. Ne, also wir haben uns alles von null selber so Stück für Stück jedes Jahr aufarbeiten müssen, weil wenn man nichts vorher hat und erstmal reinkommt und investieren muss, dann muss man Privatdarlehen nehmen, oder halt eh gar nichts machen."

Interviewausschnitt 12: 5. Interview Gewerbetreibende, 219

*„Wir haben solche Arbeitskräfteprobleme, und wir sind so geächtet als Arbeitgeber, dass wir [scil.: als Bordelbetreiber*innen] nirgends inserieren dürfen: […] Wir dürfen weder im Internet inserieren noch in der Zeitung, weil Erotik nicht genommen wird."*

Interviewausschnitt 13: 1. Interview Gewerbetreibende, 28 f.

c. Umsetzbarkeit der Betreiber*innenpflichten in der Praxis

Im Rahmen der Untersuchung haben sich verschiedene Probleme herausgestellt, die Betreiber*innen bei der Umsetzung der ihnen durch das ProstSchG auferlegten Pflichten haben. In den Ausführungen zur Praktikabilität von Anmeldeverfahren und gesundheitlicher Beratung wurde bereits dargestellt, dass ein erheblicher Teil der Betreiber*innen sich schwer damit tut, Verträge mit Prostituierten ausschließlich unter deren Aliasnamen zu schließen (§ 26 Abs. 3 S. 1 und 2 ProstSchG), weil die Betreiber*innen wissen wollen, wen sie „bei sich im Haus haben" (dazu oben A., s. o.) und nicht ausschließlich mit „Aliaspersonen" kommunizieren wollen.

Im Abschnitt über die Praktikabilität des Anmeldeverfahrens und der gesundheitlichen Beratung wurde außerdem dargestellt, dass ein Problem hinsichtlich der Aufbewahrungsdauer persönlicher Daten von Prostituierten (§ 28 ProstSchG) besteht: § 28 Abs. 7 ProstSchG gibt insoweit, wie gezeigt, vor, dass Aufzeichnungen vom Tag der Aufzeichnung an grundsätzlich zwei Jahre lang aufzubewahren sind. Da von dieser Maßgabe die Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten nach anderen gesetzlichen Regelungen unberührt bleiben (§ 28 Abs. 5 S. 3 ProstSchG) und etwa § 147 AO eine Aufbewahrungspflicht für Unterlagen, die den Finanzbehörden vorzulegen sind, von teils zehn bzw. teils sechs Jahren normiert, besteht bei Gewerbetreibenden eine erhebliche Unsicherheit über die Aufbewahrungsdauer bei einzelnen Daten. Dies führt dazu, dass manche Betreiber*innen alle personenbezogenen Daten von Prostituierten maximal zwei Jahre aufbewahren, andere zehn oder mehr Jahre. Dieses Vorgehen ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt fehlender Einheitlichkeit problematisch, sondern es läuft auch der Intention des ProstSchG zuwider. Denn wenn personenbezogene Daten von Prostituierten länger als notwendig von Prostitutionsgewerbetreibenden gespeichert werden, unterläuft dies das Anliegen des Gesetzgebers, für gespeicherte personenbezogene Daten von Prostituierten möglichst kurze Aufbewahrungsdauern vorzusehen, um ihnen – nach einem möglichen Umstieg aus der Prostitution – die Möglichkeit zu geben, dass ihre Tätigkeit als Prostituierte alsbald vergessen wird. Das kommt auch in Interviews mit Betreiber*innen zum Ausdruck:

„[…] zehn Jahre muss ich das aufheben, ne. In zehn Jahren denken viele, viele Damen schon gar nicht mehr daran, dass sie das jemals gemacht haben."

Interviewausschnitt 16: 6 Interview Gewerbetreibende, 205

„Wir haben dann versucht, auch mit dem Finanzamt zu sprechen, so, da fängt es ja schon an: Finanzamt. Also, im Gesetz steht drin: Nach zwei Jahren sind die Daten zu löschen, […] wir hatten dann nen Treffen mit dem Finanzministerium, um auch zu klären, wie das jetzt läuft und so. Da haben wir das auch in den Raum gestellt und haben gesagt, die Daten müssen dann in zwei Jahren gelöscht werden, da haben die sich lachend in den Dreck gelegt und haben gesagt ‚Ha, ha, ha', die haben ne Aufbewahrungspflicht von zehn Jahren."

Interviewausschnitt 17: 6. Interview Behörde, 18

In nachfolgenden Ausführungen wird sich überdies noch zeigen, dass insbesondere die Umsetzung der in § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG enthaltenen Pflicht – Verbot des Übernachtens in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen – für Probleme sorgt. Gleiches gilt für die in § 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG

niedergelegte Pflicht zur Bereitstellung von Kondomen in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen.

Jedoch werfen noch weitere, durch das ProstSchG aufgestellte Betreiber*innenpflichten in der Praxis aus Sicht von Betreiber*innen Probleme auf. Das gilt zunächst für das aus § 26 Abs. 1 und 2 ProstSchG resultierende Weisungsverbot. Zwar besteht an der Berechtigung dieses Verbots der Erteilung von Weisungen für die sexuellen Dienstleistungen von Prostituierten für sich genommen kein Zweifel. Auch und gerade dadurch soll die sexuelle Selbstbestimmung von Prostituierten geschützt werden. Sehen muss man aber, dass Prostitutionsgewerbetreibende – ebenso wie andere Gewerbetreibende – darauf achten müssen, dass in ihrem Betrieb der Betriebsfrieden gewahrt bleibt.

„Das [scil.: die konkrete Preisabstimmung], das ist zwischen dem Gast und der selbstständigen Prostituierten. […] Aber ich hab immer versucht, dass sie in einer Versammlung abstimmen, dass sie gegeneinander nicht arbeiten."

Interviewausschnitt 18: 2. Interview Gewerbetreibende, 295 f.

„Wie soll denn ne Firma funktionieren, wenn die Chefs nicht vorgeben dürfen, welche Preise in seiner Firma genommen werden dürfen? Und wann er welche Arbeitskraft einsetzt, jetzt mal übertrieben gesagt, ja. Bei uns ist es letztendlich locker, die Frauen tragen sich ein, dann wissen wir schon mal, wann es passiert, und die Preise versuchen wir natürlich immer nen bisschen erklärbar darzustellen, damit es nicht ausufert, ja. Das Problem ist: Entweder die Frauen nehmen zu viel oder die nehmen zu wenig. Und das muss man nen bisschen regulieren, ja."

Interviewausschnitt 19: 1. Interview Gewerbetreibende, 105 f.

Die beiden vorgenannten Zitate veranschaulichen das hier liegende Problem. Ohne jede Möglichkeit zur Preisregulation kann es innerhalb eines Prostitutionsgewerbes bspw. zu einem Unterbietungswettbewerb der dort tätigen Prostituierten kommen. Ein solcher Unterbietungswettbewerb kann dem hinter dem Weisungsverbot stehenden Gedanken des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung zuwiderlaufen, weil sich einzelne Prostituierte möglicherweise dazu gezwungen sehen, ihre Leistungen zu von ihnen selbst für zu niedrig gehaltenen Preisen anbieten zu müssen, um im hausinternen Wettbewerb um Kund*innen zu bestehen.

Vor diesem Hintergrund wurden die Betreiber*innen von Prostitutionsgewerbebetrieben in der schriftlichen Erhebung gefragt, ob es in ihrem Prostitutionsgewerbe – möglicherweise contra legem – „Bestimmungen bezüglich der Preisgestaltung bei sexuellen Dienstleistungen [gibt], an die sich die Prostituierten (ungefähr) halten sollen." Dabei wurde zunächst in Erfahrung gebracht, ob solche Bestimmungen in den befragten Prostitutionsgewerben überhaupt existieren. Das Ergebnis ist Abbildung 84 zu entnehmen:

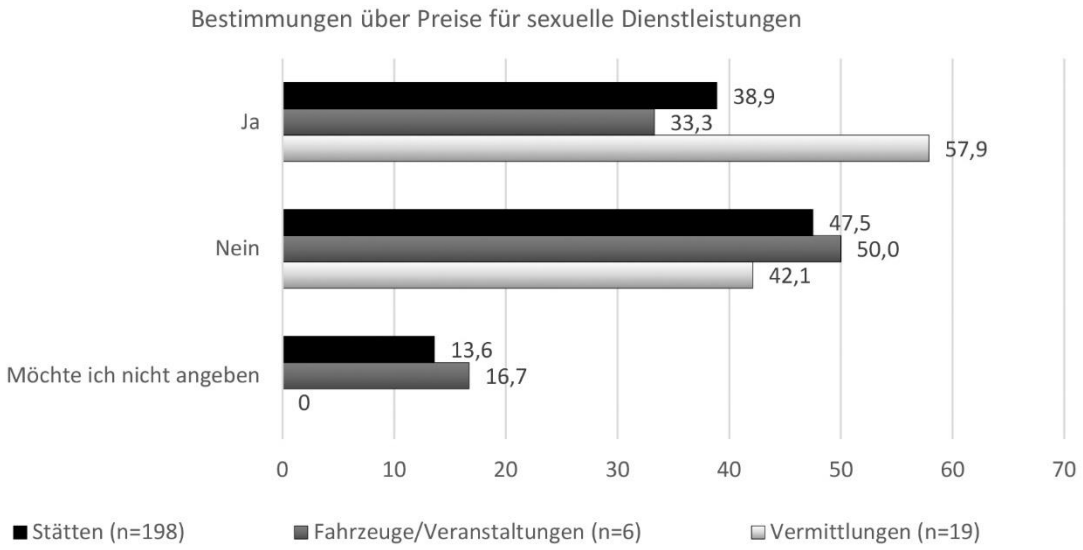


Abbildung 84: Bestimmungen über Preise für sexuelle Dienstleistungen in Prostitutionsgewerbebetrieben, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende

Soweit die Prostitutionsgewerbetreibenden hierzu Angaben gemacht haben, hat sowohl die Mehrheit der Prostitutionsstättenbetreiber*innen (47,5 %) als auch die Mehrheit der (sehr wenigen teilnehmenden) Betreiber*innen von Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsveranstaltungen (50,0 %) angegeben, dass es solche Bestimmungen in dem von ihnen geführten Prostitutionsgewerbe *nicht* gebe. Anders sieht es bei den Betreiber*innen von Prostitutionsvermittlungen aus, von denen die Mehrheit die Existenz solcher Bestimmungen bejaht hat (57,9 %).

Sofern die Teilnehmenden die Existenz von Bestimmungen für die Preise bejaht hatten, wurden sie weiter danach gefragt, welche Leistungen von Prostituierten hiervon betroffen sind (Abbildung 85). Als Antwortmöglichkeiten standen – neben einem Freitextfeld („Sonstiges, und zwar …“) – folgende Kategorien zur Auswahl:

- „Basisleistungen (z. B. ‚Handentspannung‘ kostet immer und bei der Person gleich viel)“,
- „‚Extraleistungen‘ (z. B. Anal o. Ä.)“
- „Die aufgewendete Zeit ist preislich festgelegt (bspw. drei Stunden kosten xy Euro) und kostet bei jeder Person gleich viel, was in diesem Zeitraum allerdings passiert, bestimmen die Prostituierten selbst.“

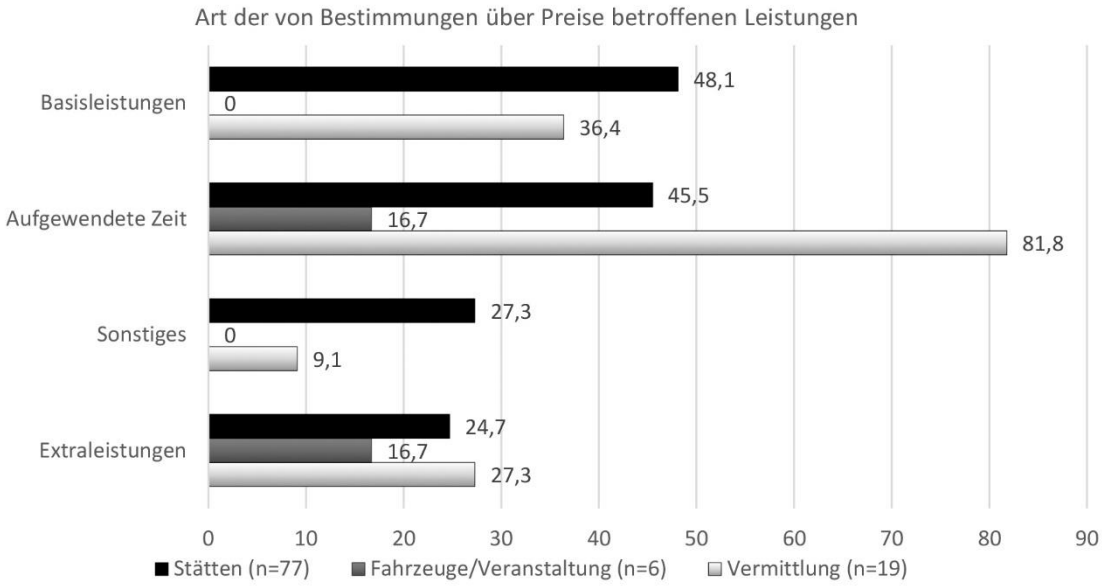


Abbildung 85: Art der von Bestimmungen über Preise betroffenen Leistungen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende

Abbildung 85 veranschaulicht für diejenigen Prostitutionsgewerbe, in denen es Bestimmungen über die Preisgestaltung gibt, dass bei knapp der Hälfte der Prostitutionsstätten (48,1 %) und etwas mehr als einem Drittel der Vermittlungen (36,4 %) Bestimmungen über Preise für Basisleistungen bestehen. Für Prostitutionsfahrzeuge und Prostitutionsveranstaltungen wurden solche Bestimmungen von keinem Teilnehmenden berichtet. Die Existenz von Bestimmungen zur Preisgestaltung, die sich auf die aufgewendete Zeit beziehen, schilderten Teilnehmende für alle Formen von Prostitutionsgewerben. Am häufigsten kommt dies bei Prostitutionsvermittlungen vor (81,8 %), es folgen Prostitutionsstätten (45,5 %) und Prostitutionsfahrzeuge/Prostitutionsveranstaltungen (16,7 %). Bestimmungen zu Preisen für „Extraleistungen“ spielen laut den Angaben der Teilnehmenden in allen Prostitutionsgewerben eher selten eine Rolle (Prostitutionsstätten: 24,7 %; Prostitutionsfahrzeuge/Prostitutionsveranstaltungen: 16,7 %; Prostitutionsvermittlungen: 27,3 %). Aus den Antworten in den Freitextfeldern ergibt sich darüber hinaus, dass die Be-stimmungen über Preise oft Mindestpreisbestimmungen sind und die Prostituierten über alles, was darüber hinausgeht, selbst entscheiden. Entsprechende Beispiele für Freitextantworten waren bspw.:

- „Das Minimum wird auf 50,– Euro festgelegt. Unter 50,– Euro wollen die Damen keinen Service anbieten, da sonst das Niveau der Gäste sinkt.“
- „Bestimmung, dass nicht unter dem üblichen [scil.: Preis] gearbeitet wird, nach oben ist alles offen.“
- „Dass nicht unter dem marktüblichen Preis gearbeitet wird.“
- „Leistungen sind nicht vorgeschrieben, die Damen dürfen nichts unter 30 € anbieten.“

Dabei zeigt die erste Freitextantwort, dass Mindestpreise auch als Steuerungsmittel hinsichtlich der Kund*innenklientel eingesetzt werden können.

Des Weiteren wurden diejenigen Prostitutionsgewerbetreibenden, die für ihr Gewerbe von Bestimmungen zu Preisen berichtet hatten, danach gefragt, wer an der Schaffung dieser Bestimmungen beteiligt war. Als Antwortmöglichkeiten standen zur Verfügung: „die Prostituierten in meiner Stätte“, „die Betriebsleitung (Geschäftsführung etc.)“, „Ich als Betreiber*in“, „Andere“ und „Möchte ich nicht angeben“. Ergeben hat sich für diejenigen Prostitutionsgewerbe, in denen Preisbestimmungen existieren, Folgendes:

In Prostitutionsstätten waren an der Preisgestaltung in 75,3 % der Fälle (n=77) die in der Stätte tätigen Prostituierten und in 48,1 % der Fälle (auch) die Betreiber*innen beteiligt. Nur selten war die Betriebsleitung eingebunden (9,1 %). Ergänzend wurde im Freitextfeld angegeben, dass es „ungeschriebene Gesetze der Straße gibt (aus vergangenen Jahrzehnten)"; die solche Preisgestaltungen umfassten. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass „Preisdumping" nicht erwünscht sei und die Prostituierten sich bei ihren Kolleg*innen über die Mindestpreise informierten.

An der Schaffung der Preisvorgaben in Prostitutionsvermittlungen waren zu 81,8 % die vermittelten Prostituierten beteiligt (n=11). Aber auch Betriebsleitungen (18,2 %), Betreiber*innen von Prostitutionsvermittlungen (90,9 %) oder andere Personen (18,2 %) (z. B. Anwält*innen oder Steuerberater*innen) hatten ihre Vorstellungen zur Preisgestaltung eingebracht.

Betreiber*innen von Prostitutionsfahrzeugen und Veranstaltungen haben absolut je einmal angegeben, dass Bestimmungen zur Preisgestaltung existieren (n=2). Im Fall des Fahrzeugs haben ausschließlich die Prostituierten selbst die Preisabsprachen getroffen. Im Fall der Veranstaltung gab es eine Preisabsprache unter Beteiligung von Prostituierten und Betreiber*in.

Schließlich sei in puncto Probleme bei Betreiber*innenanforderungen noch auf einen Punkt hingewiesen, auf den bemerkenswerterweise ein*e Polizeibeamt*in aufmerksam machte. Sie*er zeigte auf, dass die Aufnahme von Körperverletzungen in den Katalog der Regeltatbestände des § 15 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG es Betreiber*innen erschwere, geeignetes Sicherheitspersonal zu finden. Für solches Personal müssen nach § 25 Abs. 2 ProstSchG jedenfalls die Betreiber*innen eine Zuverlässigkeitsprüfung durchführen, weil es sich um Personen handelt, die im Sinne besagter Norm zur Einhaltung des Hausrechts, zur Einlasskontrolle oder zur Bewachung des Betriebs eingesetzt werden. Erklärt wurde das Problem von der*dem Polizist*in wie folgt:

*„Die [scil.: die Betreiber*innen] wollen einerseits so nen Laden hier sauber haben, die wollen die Mädchen schützen. [Die fragen:] ‚Wen soll ich denn da vorne an die Tür stellen? Soll ich da nen deutschen Studenten hinstellen? Der steht da zwei Wochen, dann ist die erste Prügelei, der kriegt was auf die Mappe. Oder soll ich meine Jungs hier hinstellen, von denen ich weiß, die können hier für Ruhe sorgen, die aber natürlich alle naselang mal irgendwie in ne Schlägerei, nen Scharmützel, oder was auch immer da verwickelt sind, natürlich auch turnusmäßig selbst angezeigt werden wegen Körperverletzungsdelikten, aber die im Grunde genommen der Lage da Herr werden.' Da ist also schon seitens der Betreiber die Frage gestellt worden: ‚Wie stellt man sich das vor, wer soll hier für Sicherheit sorgen? Jemand, der auf dem Papier sauber ist, oder jemand, der das wirklich kann und vielleicht auch zulangen kann?'" […] „In jeder Diskothek, jeder Türsteher hat wahrscheinlich schon mal irgendwie ne Strafanzeige wegen Körperverletzung gehabt, wenn Gäste sich danebenbenehmen und eh die dann rausgeschmissen werden, dann erstatten die hinterher Anzeige, weil die sauer sind. Das ist ganz normal. Und wenn man die Leute dann halt nicht mehr einstellen darf, das ist für die Betreiber dann problematisch, da ständig für neues, gutes, qualifiziertes Personal zu sorgen.*

Interviewausschnitt 20: 6. Interview Polizei, 40

2. Praktikabilität

Unter dem Gesichtspunkt Praktikabilität steht die Frage im Zentrum, inwieweit sich die für das Erlaubnisverfahren geschaffenen Regelungen in der Vollzugspraxis als umsetzbar erwiesen haben. Diesbezüglich geht es mithin um die Handhabbarkeit des Normenprogramms zum Erlaubnisverfahren bzw. um Praxis und Praxisprobleme dieses Verfahrens aus Sicht der Behörden. Damit sich überhaupt eine funktionierende behördliche Praxis entwickeln kann, müssen freilich wiederum (für das Anmeldeverfahren oben A., s. o.) mindestens zwei Grundbedingungen erfüllt sein: Zum einen müssen zuständige Behörden für das Erlaubnisverfahren eingerichtet werden; außerdem muss Klarheit darüber bestehen, wer verpflichtet ist, am Erlaubnisverfahren teilzunehmen (a). Zum anderen müssen in den Behörden Mitarbeitende tätig sein, die für den Vollzug des Erlaubnisverfahrens nach §§ 12 ff. ProstSchG qualifiziert sind (b). Da es sich um den Vollzug eines speziellen gewerberechtlichen Erlaubnisverfahrens handelt, das zahlreiche Besonderheiten aufweist und den Schutz sehr sensibler Rechtsgüter sicherstellen soll, wird man auch insoweit zumindest verlangen müssen, dass die zuständigen Sachbearbeitenden ausreichend für ihre Tätigkeit (etwa durch Schulungen oder Fortbildungen) qualifiziert wurden. Als weiterer Indikator für die Praktikabilität des Gesetzes kann zudem die Zufriedenheit der Mitarbeitenden mit ihrer Tätigkeit im Erlaubnisverfahren gesehen werden. Denn man wird davon ausgehen dürfen, dass die Zufriedenheit mit einer behördlichen Tätigkeit auch davon abhängt, inwieweit sich das in der täglichen Arbeit anzuwendende Normenprogramm als umsetzbar erweist.

a. Klarheit über Zuständigkeit der Behörden und die durch das Gesetz Verpflichteten

Grundvoraussetzung dafür, dass das Erlaubnisverfahren überhaupt funktionieren kann, ist zunächst, dass zuständige Behörden eingerichtet werden und auch Klarheit darüber besteht, wer am Erlaubnisverfahren teilzunehmen hat.

Da die Bundesländer nach Art. 83 GG für die Umsetzung des ProstSchG zuständig sind, obliegt es ihnen, eine Regelung für die Zuständigkeit von Behörden für das Erlaubnisverfahren festzulegen. Das ist mittlerweile in allen Bundesländern geschehen. Die Bundesländer sind hier teils unterschiedliche Wege gegangen: Teils liegt die Zuständigkeit bei den Landkreisen und kreisfreien Städten (etwa in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein), teils sind selbst in kleineren Städten (über 7.500 Einwohner*innen) die Bürgermeister*innen als Ordnungsbehörde zuständig (Hessen). Einzelheiten können der nachstehenden Tabelle 53 entnommen werden. Aus ihr geht auch – wie bereits bei der Beschreibung zuständiger Behörden für Anmeldung und gesundheitliche Beratung – hervor, dass manche Bundesländer schon kurz vor oder nach Inkrafttreten des ProstSchG zuständige Behörden festgelegt haben (so etwa Baden-Württemberg: Ausführungsgesetz vom 25.10.2017, Bayern: Verordnung vom 20.06.2017 und Hansestadt Bremen: Verordnung vom 30.06.2017), in anderen Bundesländern sind die Zuständigkeiten aber teils erst ein oder mehrere Jahre später festgelegt worden.

Tabelle 53: Tabellarischer Überblick zur sachlichen Zuständigkeit für das Erlaubnisverfahren in den Bundesländern (Stand: 10.03.2025)

Bundesland	Verordnung	Fundstelle	Erlaubnisverfahren
BW	Ausführungsgesetz zum Prostituiertenschutzgesetz (AG-ProstSchG) vom 25.10 2017	GBl. Vom 30.10.2017, S. 561	die unteren Verwaltungsbehörden, soweit in den jeweiligen Gebieten kein Verbot der Ausübung der Prostitution besteht (§ 1 Abs. 3 AGProstSchG)
BY	Verordnung zur Festlegung prostitutionsrechtlicher Vorschriften vom 20.06.2017 u. § 64a ZustV	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsbl. Nr. 11/2017 S. 282	die Kreisverwaltungsbehörden (§ 64a ZuStV)
BE	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln) vom 11.10.2006 und Anlage Nr. 21 vom 22.03.2021	GVBl.Bln 2006, 930	die Ordnungsbehörden (§ 2 Abs. 4 S. 1 ASOG Berlin iVm Nr. 21 Anlage ASOG Berlin)
BB	Brandenburgische Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Prostituiertenschutzgesetz (BbgProstSchG) vom 08.02.2018	BB GVBl.II/18, Nr. 13	die Ämter, amtsfreien Gemeinden und kreisfreien Städte, Gewerbeämter (§ 1 Abs. 2 ProstSchG)
HB	Verordnung über die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Prostituiertenschutzgesetz und Bekanntmachung über die nach dem Prostituiertenschutzgesetz zuständigen Behörden (BremProstSchZBek) vom 30.06.2017	Brem.ABl. 2017, 439	die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa in der Stadtgemeinde Bremen und der Magistrat Bremerhaven für die Stadtgemeinde Bremerhaven (§ 1 Abs. 1 BremProstSchZBek)
HH	Anordnung zur Durchführung des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchGDAnO HA 2022) vom 11.10.2022, zuvor Anordnung vom 28.11.2017	Amtl. Anz. 2022, 1593	die Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Familie und Integration (I ProstSchGDAnO)
HE	Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten für den Vollzug des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchGZustV) vom 24.01.2018	GVBl. 2018, 19	die Bürgermeister*innen (Oberbürgermeister*innen) als örtliche Ordnungsbehörde, in Gemeinden mit weniger als 7.500 Einwohner*innen die Landrät*innen als Kreisordnungsbehörde (§ 1 Abs. 1 ProstSchGZustV)
MV	Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden nach dem Prostituiertenschutzgesetz (ProstZustLVO M-V) vom 27.01.2018	GVOBl. M-V 2018, 43	die Oberbürgermeister*innen der kreisfreien Städte und die Landrät*innen (§ 1 ProstZustLVO M-V)
NI	Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten Gesundheit und Soziales (ZustVO-GuS) vom 9.10.2018	Nds. GVBl. S. 207 – VORIS 20120	die Landkreise und kreisfreien Städte unter Ausschluss der großen selbständigen Städte und der selbständigen Gemeinden (§ 9 ZustVO-GuS)
NW	Verordnung zur Durchführung von Aufgaben nach dem Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen vom 04.04.2017 (Durchführungsverordnung Prostituierten-schutzgesetz Nordrhein-Westfalen – DVO ProstSchG NRW)	GV. NRW 2017 Nr. 15, S. 387–400	die Kreise und kreisfreien Städte als Kreisordnungsbehörden (§ 1 Abs. 1 DVO ProstSchG)
RP	Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem Prostituiertenschutzgesetz vom 16.11.2017	GVBl. LRP 2017 Nr. 15, S. 251	die Kreisverwaltung, in kreisfreien Städten die Stadtverwaltung (§ 1 Landesverordnung)
SL	Gesetz Nr. 1931 über die Durchführung von Aufgaben nach dem Prostituiertenschutzgesetz (Saarländisches Ausführungsgesetz zum Prostituiertenschutzgesetz – AusfG) vom 24.10.2017	Amtsblatt I 2017, 1004	der Regionalverband Saarbrücken (§ 2 Abs. 1 S. 1 ProstSchGZustV SL)
SN	Gesetz zur Ausführung des Prostituiertenschutzgesetzes im Freistaat Sachsen (Sächsisches Prostituiertenschutzausführungsgesetz – SächsProstSchGAG) vom 28. 06.2018	SächsGVBl. 2018 Nr. 11, S. 470	die Landkreise und kreisfreien Städte (§ 1 Abs. 1 S. 1 SächsProstSchGAG)
ST	Ausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zum Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG-AG LSA) vom 14.03.2019	GVBl. LSA 2019, 51	die Landkreise und kreisfreien Städte (§ 3 Abs. 1 Nr. 17–48 ProstSchG-AG LSA)
SH	Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden und Stellen nach dem Prostituiertenschutzgesetz (Prostituiertenschutzgesetz-Zuständigkeitsverordnung – ProstSchG-ZustVO) und zur Änderung der Ordnungswidrigkeiten-Zuständigkeitsverordnung vom 06.07.2017	Art. 1 GS Schl.-H. II, Gl.Nr. B 200-0-43 Art. 2 Änder. Zuständigkeitsverz. i. d. F. vom 14. September 2004, GS Schl.-H. II, Gl.Nr. B 454-1-5	die Landrät*innen sowie die Bürgermeister*innen der kreisfreien Städte als Kreisordnungsbehörde (§ 4 Abs. 1 ProstSchG-ZustVO)
TH	Thüringer Gesetz zur Ausführung des Prostituiertenschutzgesetzes (ThürAGProstSchG) vom 31.07.2021	GVBl. 2021, 379	die Landkreise und kreisfreien Städte (§ 1 S. 1 ThürAGProstSchG)

Auch steht mittlerweile weitgehend fest, wer verpflichtet ist, am Erlaubnisverfahren teilzunehmen. Das sind die Prostitutionsgewerbetreibenden i. S. d. § 2 Abs. 3 ProstSchG, also die Betreiber*innen von Prostitutionsstätten, Prostitutionsfahrzeugen, Prostitutionsveranstaltungen und Prostitutionsvermittlungen. Unsicherheiten bestehen allenfalls in Randbereichen. So gab es jedenfalls anfangs bspw. Streit darüber, ob auch Betreiber*innen von Tantra-Massagestudios unter den Begriff der*des Prostitutionsgewerbetreibenden fallen. Wie bereits im Rahmen der Anmeldung gezeigt, hat sich in der Rspr. aber inzwischen die Linie verfestigt, dass auch die Tantra-Massage unter den Begriff der Prostitution zu subsumieren ist und daher gewerbliche Angebote in Form von Tantra-Massagestudios erlaubnispflichtig

sind.[763] Darüber hinaus stand infrage, ob Tätigkeiten in Form der aktiven Sexualbegleitung als Prostitution einzustufen sind. Angesichts des weiten Verständnisses, das dem im ProstSchG enthaltenen Begriff der Prostitution zugrunde liegt, lassen die wenigen zugänglichen Gerichtsentscheidungen bislang aber auch bei der aktiven Sexualbegleitung keine Ausnahme zu.[764] Schließlich waren die Gerichte mit der Frage befasst, ob in der Produktion eines pornographischen Filmes, bei dem männliche Interessenten gegen Zahlungen eines Entgeltes als Darsteller an einer Filmproduktion an unterschiedlichen Spielarten des Gruppensexes teilnehmen können, eine Prostitutionsveranstaltung zu sehen ist. Das VG Aachen[765] und das VG Osnabrück[766] haben dies jeweils bejaht. Nicht unter den Begriff Prostitutionsgewerbe fallen hingegen Table-Dance-Bars; dies gilt zumindest insoweit, als es bei den Tanzdarbietungen nicht zu relevanten sexuell konnotierten Berührungen zwischen Tänzer*innen und Gästen kommt.[767] Für den Betrieb einer solchen Table-Dance-Einrichtung ist daher keine Erlaubnis nach § 12 ProstSchG erforderlich.[768]

Keine Unklarheit, aber möglicherweise eine Lücke, weist das ProstSchG unter folgendem Gesichtspunkt auf: Das Ziel des Gesetzgebers bestand darin, jede Form der wirtschaftlichen Nutzziehung aus der Prostitution anderer mit dem ProstSchG zu erfassen und der Erlaubnispflicht zu unterstellen (Teil 5, Kapitel 1, B). Dieses Ziel ist aktuell nicht erreicht. Denn in den letzten Jahren, wohl auch befördert durch die Coronapandemie, hat sich ein Gewerbezweig (weiter-)entwickelt, der vom Begriff des Prostitutionsgewerbes i. S. d. § 2 Abs. 3 ProstSchG wohl (dazu sogleich) nicht erfasst ist, in dem das Geld aber mit der Prostitution anderer verdient wird. Gemeint sind die sog. Prostitutionsplattformen. Sie ermöglichen es Prostituierten, digital für sich zu werben und Kund*innen, die auf den Plattformen selbstständig nach Angeboten suchen, zu akquirieren.

Freilich könnte man erwägen, die Tätigkeit solcher Prostitutionsplattformen unter den Begriff der Prostitutionsvermittlung zu subsumieren: Was unter einer Prostitutionsvermittlung zu verstehen ist, ergibt sich nach der Rspr. aus den Vorschriften über den Maklervertrag, §§ 652 ff. BGB (s. dazu oben B.I.1.). Sollen diese Vorschriften zur Anwendung kommen, muss die vermittelnde Person entweder als Nachweismakler*in oder als Vermittlungsmakler*in i. S. d. § 652 Abs. 1 BGB tätig werden. Für das Zustandekommen eines Nachweismaklervertrages muss die Maklerperson der*dem Auftraggebenden eine bis dahin unbekannte, konkrete und substantiierte Möglichkeit zum Vertragsabschluss benennen, die den Wünschen der*des Auftraggebenden entspricht und diese*n in die Lage versetzt, in konkrete Verhandlungen mit der*dem potenziellen Vertragspartner*in über den erstrebten Hauptvertrag zu treten.[769] Die Tätigkeit als Vermittlungsmakler*in setzt ein nicht unbedingt gleichzeitiges Verhandeln mit beiden Parteien des geplanten Vertrags voraus, um das von der*dem Auftraggebenden gewünschte Geschäft zustande zu bringen.[770] In beiden Fällen bedarf es also irgendeiner Einwirkung der Maklerperson auf die Vertragsparteien mit dem Ziel der Herbeiführung eines Vertragsabschlusses.[771] Das dürfte bei den am Markt tätigen Prostitutionsplattformen nicht der Fall sein. So hält etwa eine der großen

[763] VG Düsseldorf, Beschluss vom 28.05.2019 – 29 L 3067/18, Rn. 19 ff., zit. nach juris; VG Trier, Beschluss vom 03.07.2020 – 6 L 1935/20.TR, Rn. 18, zit. nach juris.; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 28.08.2020 – 6 B 10864/20, Rn. 12; VG Düsseldorf, Beschluss vom 17.11.2021 – 29 K 8461/18, zit. nach juris; VG Berlin, Beschluss vom 17.11.2022 – 4 L 460/22, Rn. 8 ff.; differenzierend VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 25.11.2020 – 18 L 967/20, Rn. 36, zit. nach juris.

[764] VG Augsburg, Beschluss vom 26.10.2023 – Au 5 K 22.1430, Rn. 43, zit. nach juris; offen gelassen von Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss v. 13.05.2024 – Az.: 22 ZB 24.10, zit. nach juris; dafür auch Rixen, in von Galen (2024), § 2 Rn. 15; Zustimmend: Weidtmann-Neuer (2018), § 2 Rn. 20.

[765] VG Aachen, Urteil vom 21.01.2020 – 3 K 1782/18, zit. nach juris.

[766] VG Osnabrück, Beschluss vom 09.07.2019 – 1 B 28/19; die Entscheidung wird im vorgenannten Beschluss des VG Aachen mehrfach zitiert, ist, soweit ersichtlich, jedoch nicht veröffentlicht.

[767] S. dazu auch Büttner (2017), Rn. 51.

[768] VG Stuttgart, Beschluss vom 12.120.2023 – 4 K 4593/21.

[769] Fischer, in Erman (2023), § 652 Rn. 12.

[770] Fischer, in Erman (2023), § 652 Rn. 17.

[771] VG Augsburg, Beschluss vom 26.10.2023 – Au 5 K 22.1430, Rn. 51; VG Augsburg, Urteil vom 26.10.2023 – Au 5 K 22.1431, Rn. 43, zit. nach juris.

Prostitutionsplattformen mit Sitz in Deutschland in ihren Allgemeinen Geschäftsbedingungen fest, dass sie „an Verträgen, die über die Plattform zwischen Dienstleistenden [scil.: Prostituierten] und Nutzern [scil.: Kund*innen] nicht beteiligt ist“ und sie „aus diesen Verträgen keinerlei Pflichten“ unterliegt.[772] Ganz ähnlich verhält es sich bei weiteren großen Plattformen.[773] Unter Zugrundelegung dieser Allgemeinen Geschäftsbedingungen sind die Plattformbetreibenden demnach am Vertragsschluss zwischen Prostituierten und Kund*innen nicht beteiligt und können dementsprechend auch nicht unter den Begriff Prostitutionsvermittlung gefasst werden. Dass Prostitutionsplattformen keine Prostitutionsstätten, Prostitutionsfahrzeuge oder Prostitutionsveranstaltungen sind, bedarf keiner weiteren Begründung. Daher findet das ProstSchG mit seinen umfangreichen Betreiber*innenpflichten auf Prostitutionsplattformen aktuell nach hiesiger Einschätzung keine Anwendung.[774] Sie müssen mithin kein Betriebskonzept i. S. d. § 16 ProstSchG vorweisen. Die Betreiber*innen unterliegen auch keiner Zuverlässigkeitsprüfung (§ 15 ProstSchG) und sind auch nicht zur Kontrolle verpflichtet, ob Prostituierte, die sich auf der Plattform anbieten wollen, angemeldet oder von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffen sind (§ 25 Abs. 1 ProstSchG).

b. Für die Tätigkeit qualifizierte Sachbearbeitende

Damit das Erlaubnisverfahren funktioniert, müssen in den Behörden für die Verfahrenszwecke geeignete Sachbearbeitende beschäftigt sein. Wie bei der Anmeldung und der gesundheitlichen Beratung wurden daher auch die Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren zu Bildungshintergrund, Alter, Zahl der mittlerweile bearbeiteten Verfahren, Vorbereitung auf die Tätigkeit und Fortbildungen sowie zu ihrer Zufriedenheit mit der Tätigkeit befragt.

Hinsichtlich des höchsten Bildungsabschlusses von Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren existieren – ebenso wie bei Sachbearbeitenden in Anmeldung und gesundheitlicher Beratung – keine gesetzlichen Vorgaben. Daher wurden auch die Teilnehmer*innen aus dem hier interessierenden Bereich zunächst nach ihrem höchsten Bildungsabschluss gefragt (Abbildung 86). Es zeigt sich, dass etwas mehr als 50 % der Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren ein Studium abgeschlossen haben. Daneben gaben 43,8 % an, über eine abgeschlossene Berufsausbildung zu verfügen. Schulabschlüsse (2,9 %) und andere Abschlüsse (1,4 %) wurden als höchste Bildungsabschlüsse nur sehr selten benannt. Die im Erlaubnisverfahren tätigen Sachbearbeitenden ähneln daher hinsichtlich des höchsten Bildungsabschlusses eher den Mitarbeitenden in der Anmeldung (abgeschlossene Berufsausbildung: 50 %, abgeschlossenes Studium: 46,8 %) als den Sachbearbeitenden in der gesundheitlichen Beratung (abgeschlossene Berufsausbildung: 25,1 %; abgeschlossenes Hochschulstudium: 74,9 %).

[772] So VIII.6 S. 1 und 2 der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Plattform „ladies.de“; die Allgemeinen Geschäftsbedingungen sind abrufbar unter https://account.ladies.de/public/nutzungsbedingungen (abgerufen am 30.01.2025).

[773] Vgl. § 1 Abs. 2 der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Plattform „erobella.de“, in denen ausdrücklich formuliert ist, dass der Anbieter nicht vermittelnd tätig werde, sondern sich auf die „technische Umsetzung der von Auftraggebern eigenverantwortlich gestalteten Präsentationen“ beschränke, abrufbar unter https://erobella.com/erobella-agb/ (abgerufen am 30.01.2025); die Plattformen „rotlicht.de“ und „kaufmich.de“ nehmen über ihre Allgemeinen Geschäftsbedingungen keine ausdrückliche Abgrenzung zu einer vermittelnden Tätigkeit vor, umschreiben jedoch ihre Vertragsleistung als das Bereitstellen einer Plattform bzw. Veröffentlichen bestimmter Inhalte, vgl. Nr. 1 S. 1 der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Plattform „kaufmich.de“, abrufbar unter https://www.kaufmich.com/legal/terms_and_conditions (abgerufen am 30.01.2025), sowie Nr. 3 S. 1 der Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Plattform „rotlicht.de“, abrufbar unter https://rotlicht.de/s/agb/ (abgerufen am 30.01.2025).

[774] Dies kritisiert mit Nachdruck Teschner (2021), 645 (647).

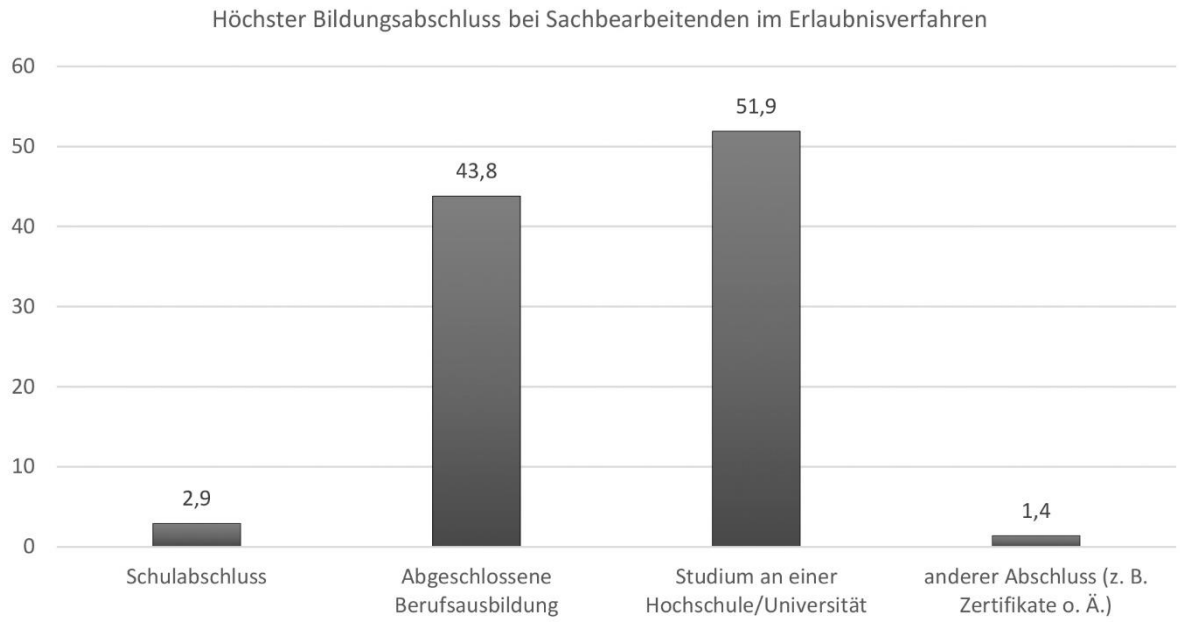


Abbildung 86: Höchster Bildungsabschluss bei Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren, n=210, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren)

Hinsichtlich des beruflichen Hintergrunds der Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren (Abbildung 87) ergab sich, dass die Verwaltungsberufe bei Weitem dominieren: 42,4 % der Befragten nannten als beruflichen Hintergrund den Beruf Verwaltungsfachwirt*in, 29,3 % antworteten Verwaltungsfachangestellte*r, 10,9 % Verwaltungsbeamt*in und 5,2 % Verwaltungswirt*in. Dieses Ergebnis war erwartbar, da es sich bei der Bearbeitung gewerberechtlicher Angelegenheiten um eine klassische Verwaltungstätigkeit handelt. Auch insoweit gleichen die Mitarbeiter*innen eher den Mitarbeitenden im Bereich der Anmeldung, bei denen ebenfalls Verwaltungsberufe dominieren, während der berufliche Hintergrund der Mitarbeitenden in der gesundheitlichen Beratung vorwiegend in den sozialen und medizinischen Berufen zu finden ist.

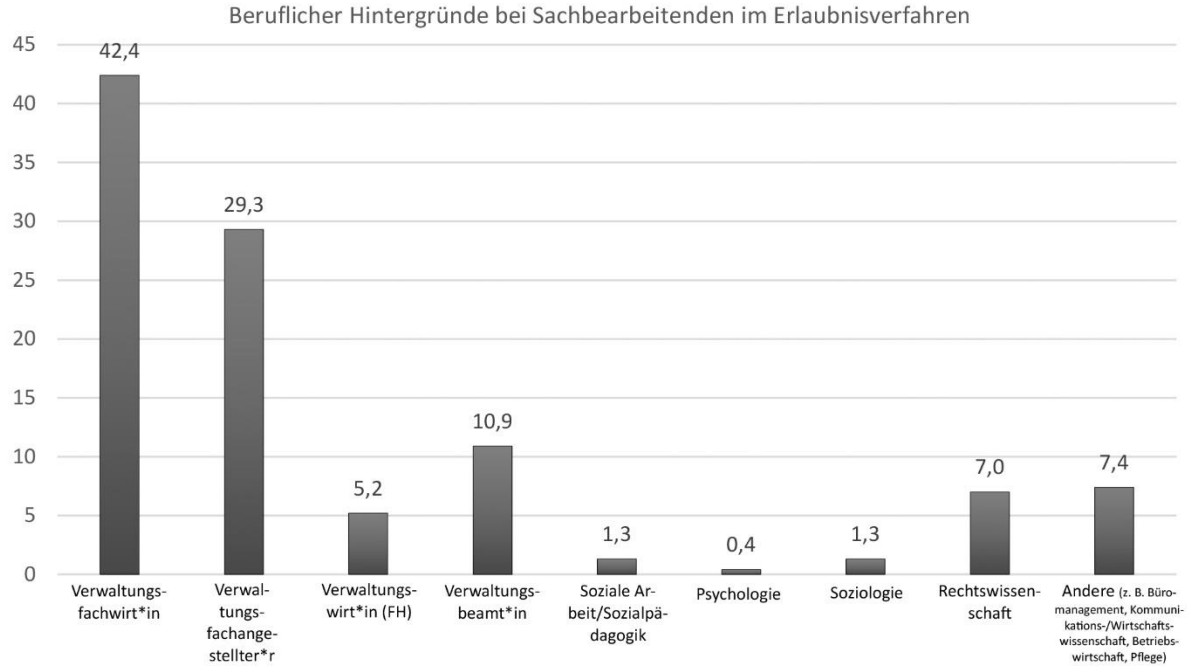


Abbildung 87: Übersicht beruflicher Hintergründe bei Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren, n=229, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren)

Blickt man auf das Alter der Mitarbeitenden im Erlaubnisverfahren (Abbildung 88), fällt die Dominanz jüngerer Personen auf: 42,5 % gehören der Altersgruppe der 18- bis 30-Jährigen an. Im fortgeschrittenen Lebensalter von 51 bis 66 und mehr Jahren befinden sich demgegenüber lediglich 20,3 %. Der große Anteil jüngerer Menschen im Bereich des Erlaubnisverfahrens, der sich in vergleichbarer Weise auch in der Anmeldung (18- bis 30-Jährige: 35,6 %), nicht aber in der gesundheitlichen Beratung (21,2 %) zeigt, deutet darauf hin, dass hier für die kommenden Jahre Potenzial besteht: Bleiben diese Menschen im Bereich des Erlaubnisverfahrens tätig, hat man in einigen Jahren einen erheblichen Teil von Sachbearbeitenden, die sich gleichsam vom Beginn ihrer Tätigkeit an mit Fragen der Prostitution befasst haben und über erhebliche Erfahrung verfügen, die an neu hinzukommende Mitarbeitende weitergegeben werden kann.

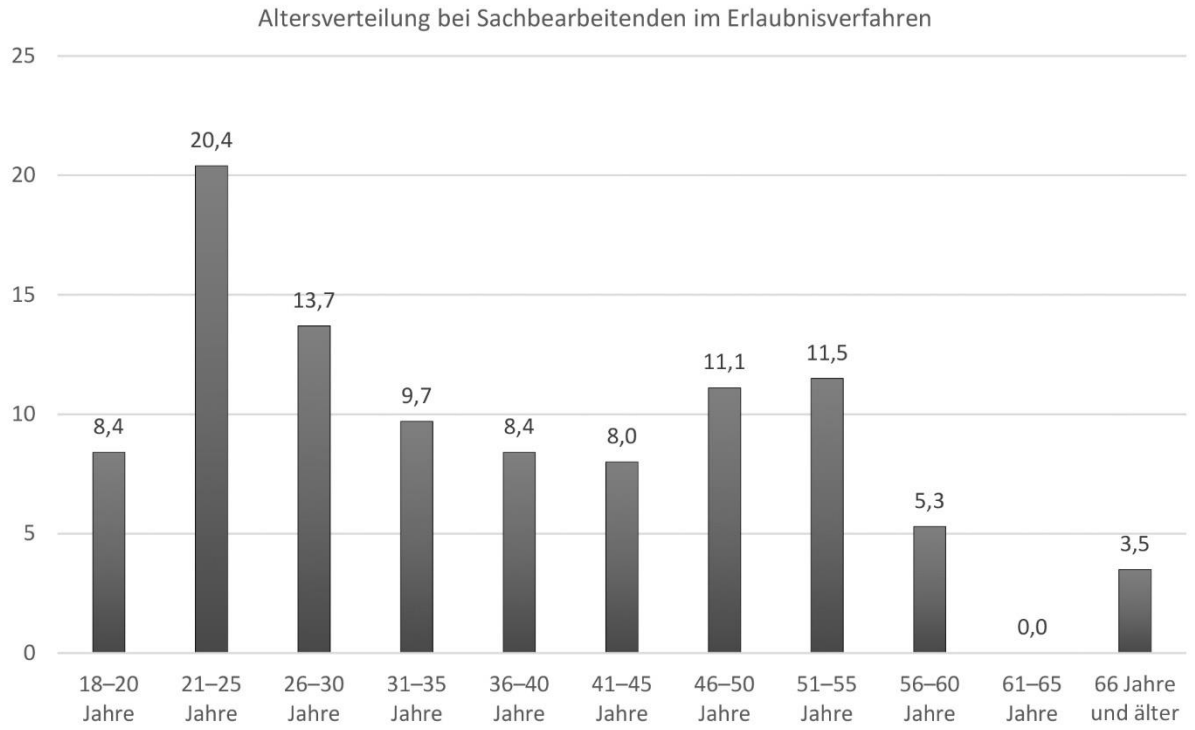


Abbildung 88: Altersverteilung bei Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren nach Alterskategorien, n=226, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren)

Die Angaben der Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren zu ihrer Tätigkeitsdauer in diesem Bereich zeichnen ein gemischtes Bild (Abbildung 89): ein großer Teil befasst sich erst seit relativ kurzer Zeit (zwei Jahre oder weniger) mit dem Erlaubnisverfahren (46,0 %) und ein fast ebenso großer Teil arbeitet in diesem Bereich schon seit vier oder mehr Jahren (44,7 %). Damit ist der Anteil der Sachbearbeitenden mit viel Erfahrung im Erlaubnisverfahren etwas geringer als in der Anmeldung (47,4 %) und deutlich geringer als in der gesundheitlichen Beratung (57,6 %).

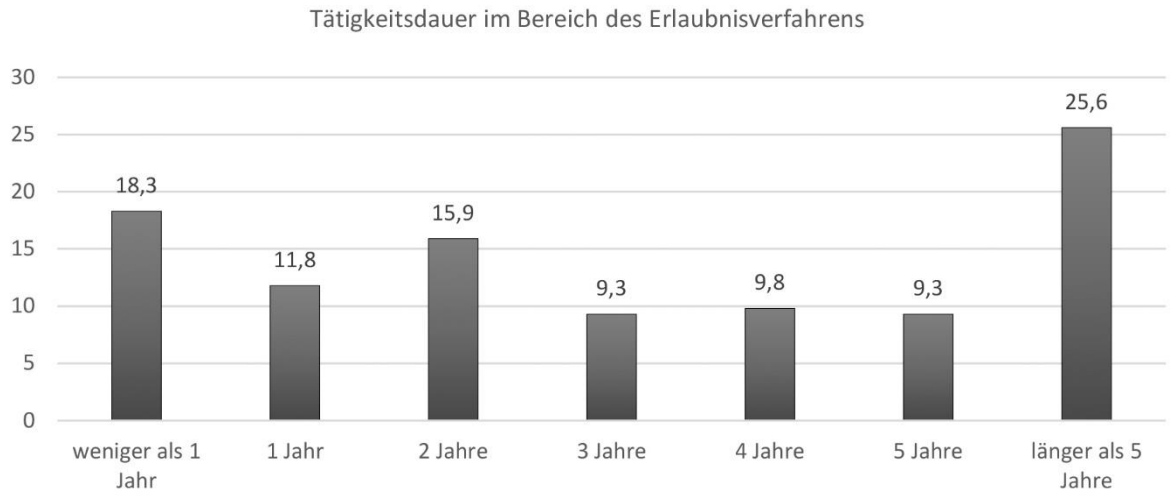


Abbildung 89: Tätigkeitsdauer im Bereich des Erlaubnisverfahrens in Jahren, n=249, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren)

Gefragt wurden die Mitarbeitenden im Erlaubnisverfahren des Weiteren danach, für welche Formen von Prostitutionsgewerben i. S. d. § 2 Abs. 3 ProstSchG sie im Erlaubnisverfahren zuständig sind (Abbildung 90). Fast alle Sachbearbeitenden gaben hierzu an, dass sie mit Erlaubnisverfahren für Prostitutionsstätten befasst sind (95,3 %). Jeweils etwas mehr als die Hälfte der Befragten ist (auch) für Erlaubnisverfahren für Prostitutionsfahrzeuge (56,5 %) und Prostitutionsveranstaltungen (54,2 %) zuständig, ein knappes Drittel zudem für Erlaubnisverfahren bei Prostitutionsvermittlungen (30,1 %).

Abbildung 90: Zuständigkeit im Erlaubnisverfahren nach Prostitutionsgewerbeform, n=253, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren)

Bei den Mitarbeitenden im Bereich des Erlaubnisverfahrens wurde überdies erhoben, wie viele Erlaubnisverfahren sie im Hinblick auf die einzelnen Prostitutionsgewerbeformen geführt haben, seitdem sie in diesem Bereich des ProstSchG tätig sind. Die Frage wurde dabei jeweils nur denjenigen gestellt, die zuvor ihre Zuständigkeit für die einzelnen Prostitutionsgewerbeformen bejaht hatten.

Deutlich wird bei der Konzentration auf Abbildung 91 zunächst, dass es nur ein Prostitutionsgewerbe gibt, mit dem wenige Mitarbeitende noch überhaupt nicht befasst waren: die Prostitutionsstätten.

Hierzu gaben 3,1 % der Teilnehmenden an, dass sie im Hinblick auf dieses Prostitutionsgewerbe noch kein Verfahren geführt haben. Die Ursache liegt möglicherweise darin, dass es sich um Mitarbeitende handelt, die erst vor kurzem ihre Tätigkeit im Erlaubnisverfahren aufgenommen haben.

Erkennbar wird durch Abbildung 91 zudem, dass jeweils zwischen 90 und 100 % der Sachbearbeitenden für Prostitutionsvermittlungen (90,3 %), Prostitutionsfahrzeuge (92,1 %) und Prostitutionsveranstaltungen (100 %) angegeben haben, zwischen einem und fünf Erlaubnisverfahren geführt zu haben. Das steht in merklichem Kontrast zu den Prostitutionsstätten, zu denen immerhin 37,3 % angegeben haben, zwischen sechs bis zehn (19,3 %), elf bis 20 (8,1 %) oder mehr als 20 Verfahren (9,9 %) geführt zu haben. Die Erklärung hierfür liegt auf der Hand. Schon bei der Auswertung der Bundesstatistik ist deutlich geworden, dass der Großteil von Erlaubnisverfahren für Prostitutionsstätten durchgeführt wird, es insoweit also deutlich mehr Verfahren gibt als bei Prostitutionsvermittlungen, Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsveranstaltungen.

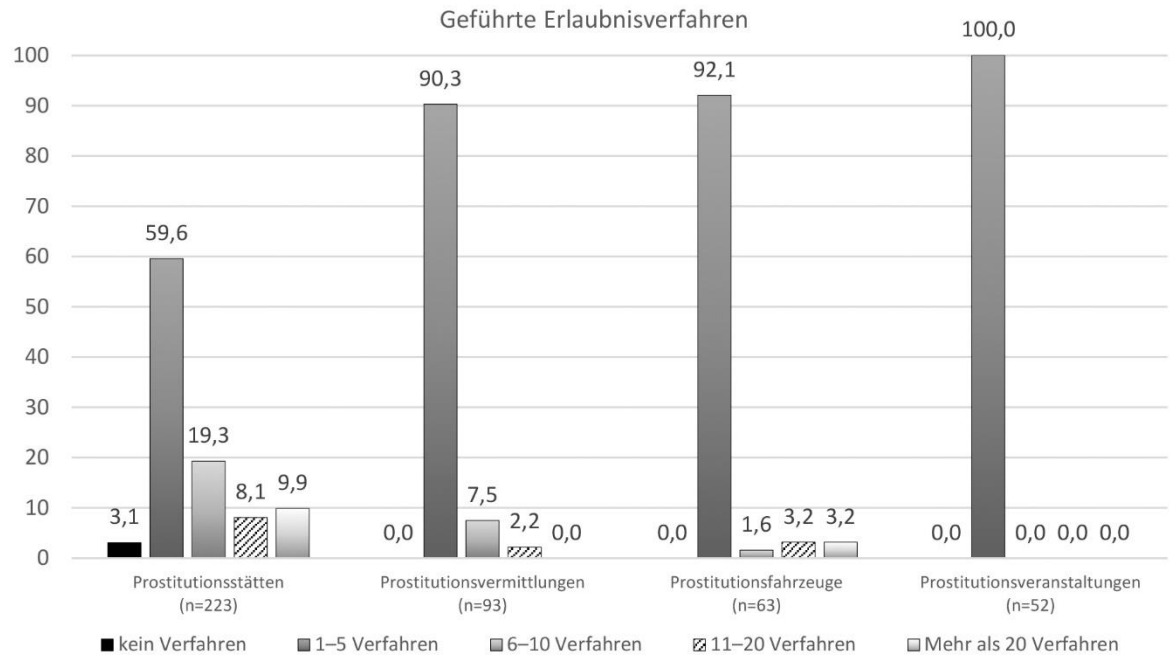


Abbildung 91: Geführte Erlaubnisverfahren nach Prostitutionsgewerbeform, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren)

Überdies wurde bei den Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren erhoben, ob und ggf. in welcher Weise sie auf die besondere Tätigkeit im Bereich der Prostitutionsgewerbe vorbereitet wurden, ob sie währenddessen an einer Fortbildung teilgenommen haben und ob sie bei sich selbst Fortbildungsbedarfe erkennen.

Zu der Frage, ob überhaupt eine Vorbereitung stattgefunden hat, gab der Großteil der Sachbearbeitenden aus dem Bereich des Erlaubnisverfahrens an, keinerlei Vorbereitung auf die Tätigkeit erhalten zu haben (79,8 %; n=248). Das spiegelt sich auch in folgendem Zitat einer*eines Sachbearbeitenden wider, die*der über einen Abschluss in Rechtswissenschaften verfügt, auf die Frage, ob es eine Vorbereitung gegeben habe:

„Nee, eigentlich nicht. Also, meine vorherigen Tätigkeiten waren ganz andere, weil im Studium oder halt nach dem Studium dann auch oder nach dem Referendariat eher gesagt, habe ich nen Fachanwaltslehrgang für Strafrecht gemacht, also ist manchmal ja auch ganz hilfreich. Aber jetzt natürlich nicht das Kernthema. Es ist ja halt eigentlich Verwaltungsrecht."

Interviewausschnitt 21: 5. Interview Behörde, 24

In der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung waren die Anteile der Personen, die keine Vorbereitung erhalten haben, zwar auch hoch, aber vergleichsweise geringer (gesundheitliche Beratung: 44,4 %; Anmeldung: 56,8 %).

Diejenigen Mitarbeitenden aus dem Bereich des Erlaubnisverfahrens, die eine Vorbereitung erhalten haben, wurden sodann nach der Art der Vorbereitung gefragt (Abbildung 92). Die meisten Mitarbeitenden wurden durch Kolleg*innen eingearbeitet (68 %). Schulungen und Seminare erhielten ein Fünftel der Befragten (20 %). Durch Gespräche oder Informationsaustausch wurden 16 % der im Erlaubnisverfahren Tätigen vorbereitet. Bemerkenswert ist, dass von den ohnehin nur wenigen Sachbearbeitenden, die in irgendeiner Weise vorbereitet wurden, 10 % angegeben haben, dass die Vorbereitung autodidaktisch bzw. im Wege des selbstständigen Lernens/Eigenstudiums erfolgte. Von einer Vorbereitung durch die Behörde/Dritte, auf die die im Erhebungsbogen enthaltene Frage[775] eigentlich zielte, kann in diesen Fällen keine Rede sein. Sonstige Arten der Vorbereitung spielten eine eher untergeordnete Rolle.

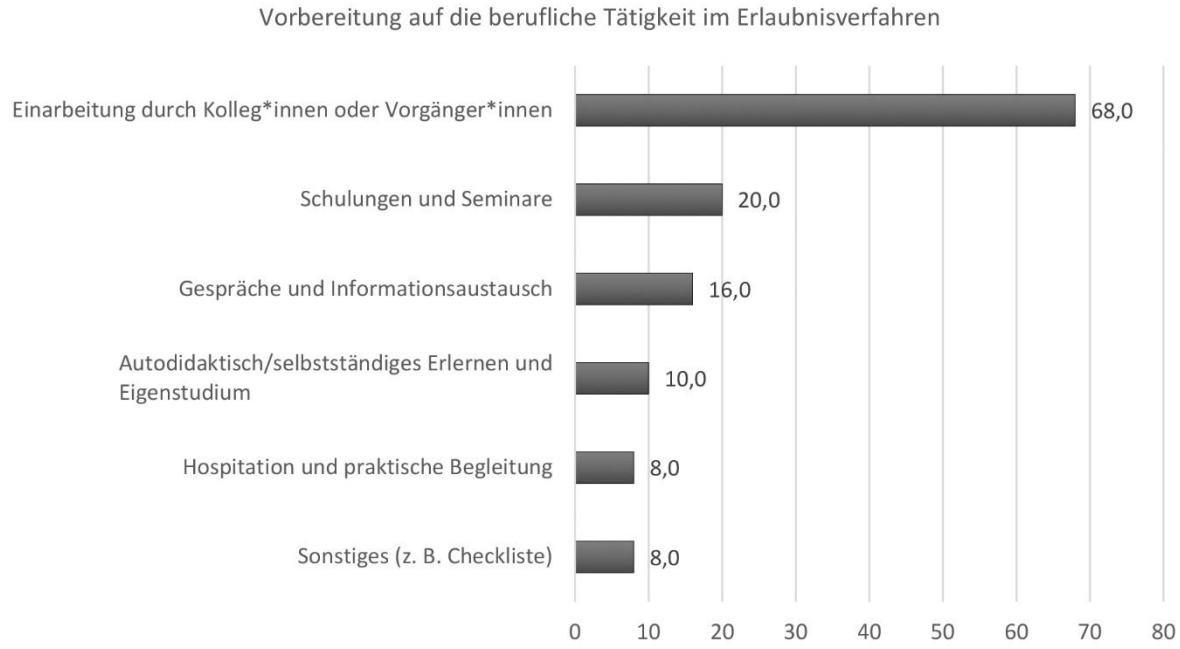


Abbildung 92: Art der Vorbereitung auf die berufliche Tätigkeit im Erlaubnisverfahren, n=50, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren)

Zu Fortbildungen ergab sich, dass der überwiegende Anteil an Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren im Laufe der Tätigkeit an keiner Fortbildungsmaßnahme teilgenommen hat (60,3 %; n=247), damit verhält es sich ähnlich wie bei den Sachbearbeitenden in der Anmeldung (59,1 %). Bei den Sachbearbeitenden in der gesundheitlichen Beratung hat etwas weniger als die Hälfte im Laufe der Tätigkeit an keiner Fortbildung teilgenommen (44,4 %).

[775] Die Frage lautet: „Wurden Sie besonders auf die Tätigkeit im Erlaubnisverfahren nach §§ 12 ff. ProstSchG/die Wahrnehmung von Überwachungsaufgaben nach §§ 29 ff. ProstSchG vorbereitet, bevor Sie damit begonnen haben?"

Soweit Sachbearbeitende aus dem Bereich des Erlaubnisverfahrens angegeben haben, dass sie eine Fortbildungsmaßnahme absolviert haben, wurden sie zu den Inhalten der Fortbildung befragt. Hierzu ergibt sich aus Abbildung 93, dass rechtliche Themen ganz im Vordergrund stehen. So bezogen sich 24,7 % der freitextlich gegebenen Antworten zu Fortbildungen auf „Rechtliche Grundlagen und Vollzug/Rechtsvorschriften“ und 16,8 % auf das „ProstSchG – Allgemeine Inhalte des Gesetzes“. Darüber hinaus finden sich auch in den Antworten, die den Kategorien „Anmelde- und Erlaubnisverfahren“ (23,5 %) sowie Sonstiges (18,8 %) zugeordnet wurden, viele rechtsbezogene Themen.

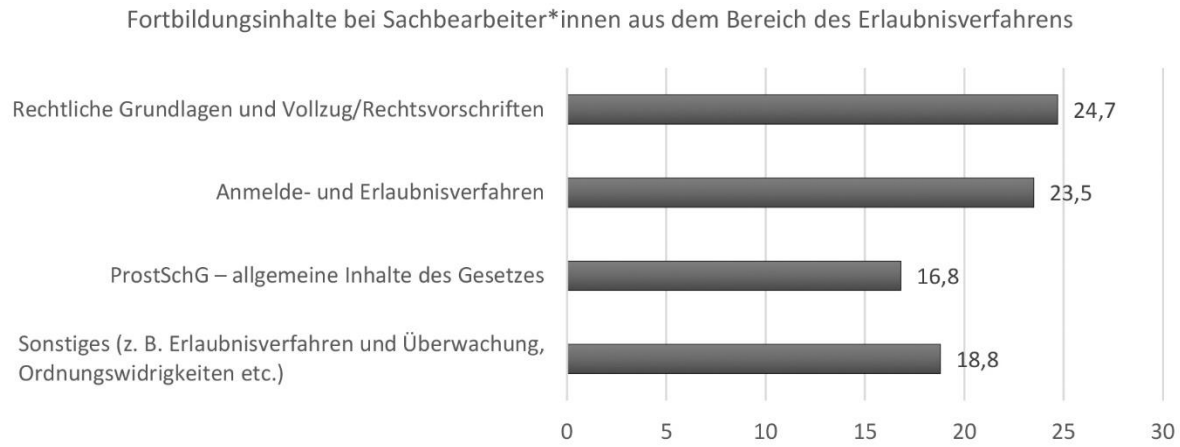


*Abbildung 93: Fortbildungsinhalte bei Sachbearbeiter*innen aus dem Bereich des Erlaubnisverfahrens, n=98, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren)*

Fragt man danach, wie viele Mitarbeitende im Erlaubnisverfahren nach dem ProstSchG tätig sind, die weder eine Vorbereitung auf die Tätigkeit erhalten noch an einer Fortbildungsmaßnahme teilgenommen haben, ergibt sich Folgendes: 121 Personen von *n*=246 haben weder eine Vorbereitung noch eine Fortbildung für den Aufgabenbereich „Erlaubnisverfahren“ erhalten, das sind knapp 50 % aller hier befragten Mitarbeiter*innen im Erlaubnisverfahren. Auch besaßen bei Beginn der Tätigkeit in der ProstSchG-Behörde nur wenige Sachbearbeitende irgendwelche berufliche Vorerfahrung im besonderen Bereich der Prostitution: 7,7 % der befragten Sachbearbeitenden aus dem Feld des Erlaubnisverfahrens gaben an, über solche Vorerfahrung zu verfügen. Freitextlich wurde dazu ausgeführt, dass man sich als Mitarbeiter*in in der Ausländerbehörde, im Ermittlungsdienst (Finanzkontrolle Schwarzarbeit oder Leistungsmissbrauch) oder aber bei der Tätigkeit im Ordnungsamt bzw. im Bereich der öffentlichen Sicherheit mit dem Vollzug von Sperrgebietsverordnungen befasst habe.

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die Mehrzahl der im Erlaubnisverfahren tätigen Sachbearbeitenden bei sich selbst einen Fortbildungsbedarf erkennt: 58,2 % der Mitarbeitenden im Erlaubnisverfahren (*n*=239) haben angegeben, dass sie für sich einen solchen Bedarf sehen.

Bezüglich welcher Inhalte aus Sicht der Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren Fortbildungsbedarf besteht, zeigt Abbildung 94.

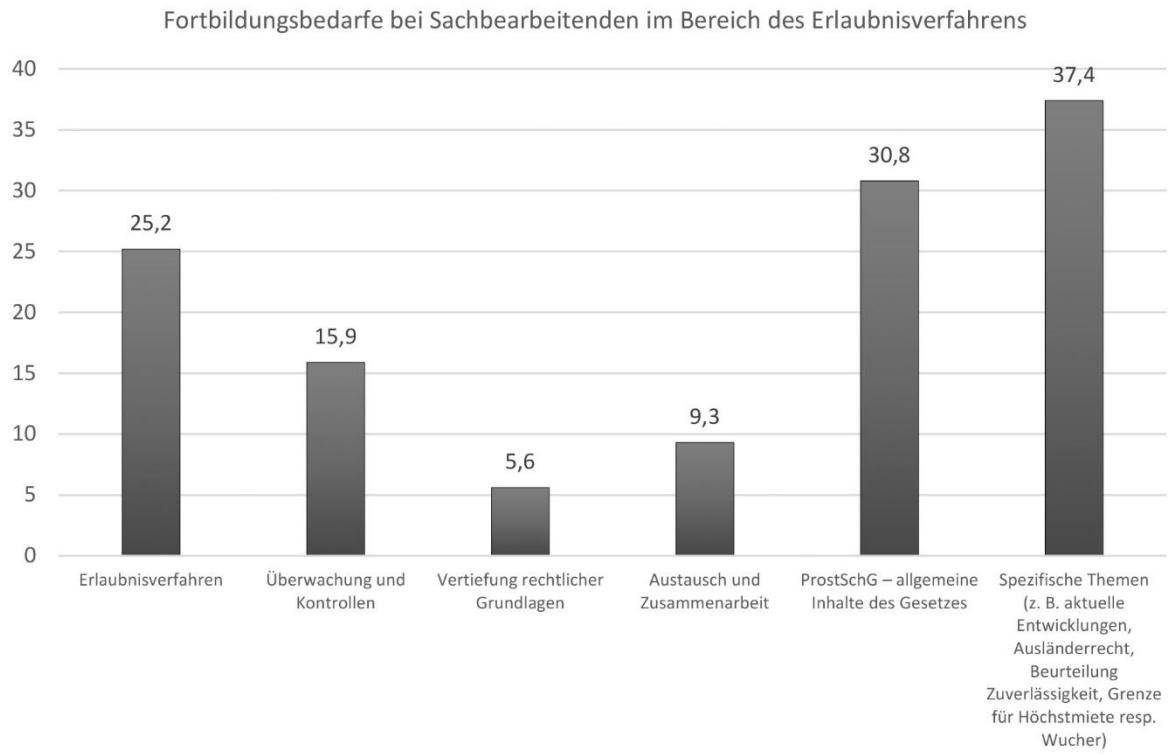


Abbildung 94: Fortbildungsbedarfe bei Sachbearbeitenden im Bereich des Erlaubnisverfahrens, n=139, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren)

Entsprechenden Bedarf sehen die Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren in erster Linie bei Rechtsthemen, nämlich in der Behandlung von rechtlichen Aspekten des ProstSchG im Allgemeinen (30,8 %) und des Erlaubnisverfahrens (25,2 %) sowie der Überwachung und Kontrolle (15,9 %) im Speziellen. Unter Sonstiges fallen viele Einzelthemen, etwa aktuelle Entwicklungen im Ausländerrecht, Beurteilung der Zuständigkeit und die Grenze für Höchstmieten in Prostitutionsgewerben unter dem Gesichtspunkt allfälligen wucherischen Verhaltens der*des Vermieter*in.

Neben dem vielfach geäußerten Wunsch nach Fortbildung wurde in der Erhebung noch ein weiterer Bereich erkennbar, in dem die Mitarbeitenden Verbesserungsbedarf sehen. So äußerten mehr als Dreiviertel der Mitarbeitenden im Erlaubnisverfahren (77,9 %) den Wunsch nach einem vermehrten Austausch mit Kolleg*innen aus anderen Behörden, die im Bereich des ProstSchG tätig sind. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass aus Sicht der Sachbearbeitenden noch Potenziale im Bereich der überbehördlichen Vernetzung auf der Ebene der Sachbearbeitenden bestehen.

Hierzu sei jedoch Folgendes angemerkt: Auf der Leitungsebene zeigt sich wiederum (für das Anmeldeverfahren oben A.I.) ein anderes Bild. Hier haben sich seit Inkrafttreten des ProstSchG mehrheitlich Vernetzungsstrukturen gebildet. So wurden die teilnehmenden Behördenleitungen mit Zuständigkeit für das Erlaubnisverfahren nach dem tatsächlichen Bestehen einer Vernetzung gefragt. Konkret wurde erhoben, inwieweit die Behördenleitungen „mit anderen Behörden, die ebenfalls für einen ähnlichen Bereich des ProstSchG zuständig sind, vernetzt sind (etwa durch regelmäßige Gesprächsrunden, Runde Tische etc.)“. Hierzu gaben knapp 65 % der Behördenleitungen mit Zuständigkeit für das Erlaubnisverfahren (64,3 %; *n*=112) an, dass sie mit anderen ProstSchG-Behörden vernetzt seien. Über die Art der Vernetzung informiert Abbildung 95.

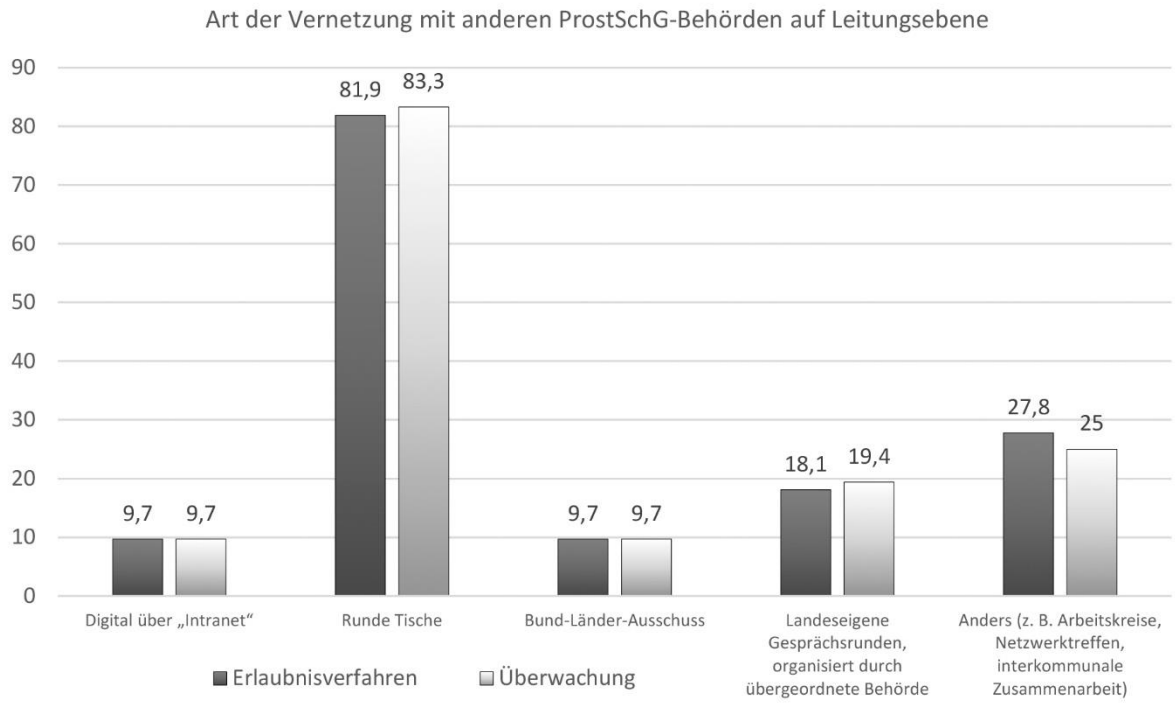


Abbildung 95: Art der Vernetzung mit anderen ProstSchG-Behörden auf Leitungsebene, Erlaubnisverfahren: n=72, Überwachung: n=72, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Behördenleitung

Gut 80 % der Leitungspersonen berichteten über eine Vernetzung in Form von Runden Tischen (81,9 %); an solchen Runden Tischen nehmen häufig nicht nur Vertreter*innen aus ProstSchG-Behörden, sondern auch Mitarbeitende aus anderen Behörden (Polizei- und Baubehörden), Prostitutionsgewerbetreibende, Fachberatungsstellen und Prostituierte teil. Andere Formen der Vernetzung existieren vergleichsweise selten: Ein knappes Fünftel (18,1 %) berichtete über landesinterne Gesprächsrunden, die von einer übergeordneten Behörde initiiert werden. Außerdem wurde über Vernetzungen in Form des Bundes-Länderausschusses ProstSchG (9,7 %) und eine digitale Vernetzung über eine Art behördenübergreifendes „Intranet“ (9,7 %) berichtet. Worin der Vorteil eines solchen Netzwerks liegt, erläuterte ein*e Behördenmitarbeiter*in wie folgt:

„Also da haben wir versucht, diese Unklarheiten [scil.: Unklarheiten in der Auslegung des Gesetzes] so irgendwie zu bearbeiten, dass wir zumindest mit anderen uns gleich verhalten, um zu gucken: Wer hat denn da schon vielleicht Erfahrung drin? Und es gibt ein großes Netzwerk […], wo wirklich jeder was ins Netz stellen kann, Fragen stellen kann und dann können die, die da Erfahrung zu haben, [antworten]. Notrufsystem, Escort oder irgendwie Probleme mit Bußgeld oder sonstiges darf da thematisiert werden. Und dann sehen das andere Behörden und können drüber antworten oder vielleicht direkt Kontakt mit den Kollegen aufnehmen.“

Interviewausschnitt 22: 8. Interview Behörde, 42 f.

Etwa ein Viertel (27,8 %) der teilnehmenden Leitungspersonen schilderte noch weitere Formen der Vernetzung (z. B. Netzwerktreffen, interkommunale Zusammenarbeit).

Schließlich wurde auch bei Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren erhoben, wie zufrieden sie mit ihrer Tätigkeit im Bereich des ProstSchG sind (Abbildung 96). (Eher) zufrieden sind etwas mehr als 50 % der Befragten (52,2 %). Der Anteil (eher) unzufriedener Mitarbeiter*innen ist deutlich geringer (16,2 %). Die übrigen Mitarbeitenden ordnen sich im Bereich „teils/teils“ ein (31,2 %). Im Mittel ergibt sich für die Mitarbeitenden in Erlaubnisverfahren ein Wert von M=3,49. Er entspricht fast genau den

gemittelten Zufriedenheitswerten bei Sachbearbeitenden aus der gesundheitlichen Beratung (3,5) und der Anmeldung (3,43)[776].

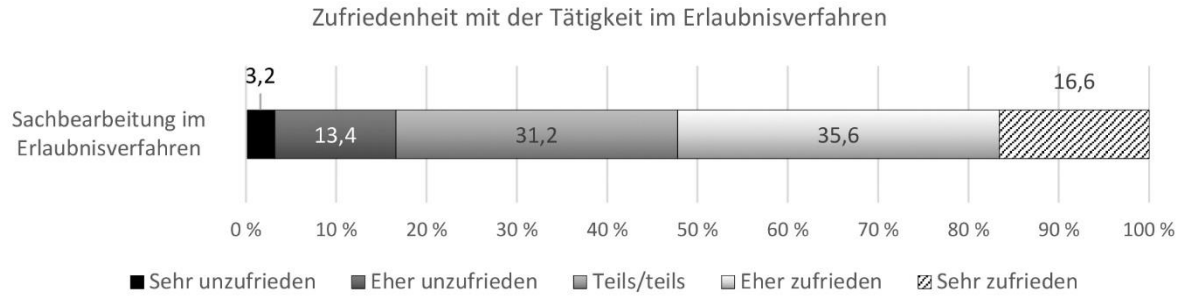


Abbildung 96: Zufriedenheit mit der Tätigkeit im Erlaubnisverfahren, n=253, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren/Überwachung)

c. Handhabbarkeit des Normenprogramms – Praxis und Praxisprobleme des Erlaubnisverfahrens

Das Erlaubnisverfahren besteht, wie dargestellt, im Groben aus personenbezogenen Prüfungen (bb) und betriebsbezogenen Prüfungen (cc). Beides wurde im Rahmen der Evaluation in den Blick genommen. Darüber hinaus wurde eruiert, ob sich hinsichtlich der Unterlagen, die bei der Antragstellung für das Erlaubnisverfahren einzureichen sind, mittlerweile eine einheitliche Praxis entwickelt hat. Hierauf wird zunächst eingegangen (aa).

aa. Antragstellung

Die maßgebliche Norm über die bei der Antragstellung einzureichenden Nachweise, § 12 Abs. 5 ProstSchG, enthält zum Teil sehr konkrete Vorgaben. Daneben beinhaltet § 12 Abs. 5 Nr. 2 ProstSchG aber auch eine auslegungsbedürftige Formulierung, die der Interpretation durch die Erlaubnisbehörde bedarf und ihr gewisse Spielräume hinsichtlich der einzureichenden Unterlagen (auch in Abhängigkeit vom jeweiligen Einzelfall) belässt: So sind dem Antrag auf Erlaubnis „die weiteren erforderlichen Unterlagen und Angaben zum Nachweis des Vorliegens der Erlaubnisvoraussetzungen“ beizufügen. Wie diese Maßgabe in der Praxis interpretiert wird und ob sich insoweit mittlerweile eine einheitliche Verwaltungspraxis herausgebildet hat, liegt bislang noch im Dunkeln. Daher wurde im Rahmen der schriftlichen Befragung von Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren erhoben, „welche Dokumente/Unterlagen/Nachweise […] von den Antragsteller*innen für einen Antrag auf Erlaubnis [differenziert nach den einzelnen Prostitutionsgewerbeformen] „regelhaft eingereicht werden müssen“. Die den Sachbearbeitenden vorgelegte Liste enthielt zahlreiche vorgegebene Antwortmöglichkeiten und ein Feld „Sonstiges“, in dem weitere verlangte Dokumente/Unterlagen/Nachweise eingetragen werden konnten. Die vorgegebenen Antwortmöglichkeiten wurden vom Forschungsteam auf Basis der Informationen erstellt, die im Rahmen der Behördenbegehungen zur Antragstellung im Erlaubnisverfahren erlangt wurden. Die Antworten der Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren sind Abbildung 97 zu entnehmen:

[776] Da die Personen in den Sachbearbeitungsbereichen teils identisch sind, wurde auf eine Signifikanzprüfung verzichtet.

Abbildung 97: Bestandteile des Antrags auf Erlaubniserteilung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren)

Betrachtet man zunächst die Angaben der Sachbearbeitenden zu den bei Antragstellung für Prostitutionsstätten vorzulegenden Dokumenten/Unterlagen/Nachweisen, wird deutlich, dass insoweit partiell Einigkeit unter den Sachbearbeitenden besteht. Bezüglich der konkret von § 12 Abs. 3 ProstSchG verlangten Angaben (Betriebskonzept, persönliche Angaben zur*zum Antragsteller*in) gaben erwartungsgemäß jeweils deutlich mehr als 90,0 % an, hierzu Angaben zu verlangen. Mehr als 90,0 % erwarten von Prostitutionsstättenbetreiber*innen überdies einen Grundriss der Betriebsstätte, eine Auskunft aus dem Gewerbezentralregister, ein polizeiliches Führungszeugnis, das für die Zuverlässigkeitsprüfung benötigt wird (§ 15 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG), und einen Mietvertrag/Eigentumsnachweis für die in Rede stehende Prostitutionsstätte. Auf immerhin noch weitgehende Einigkeit deuten auch die jeweils über 80,0 % liegenden Angaben der Sachbearbeitenden hin, dass Angaben zum Personal, ggf. eine Aufenthaltsgenehmigung der Antragsteller*in, eine Bescheinigung in Steuersachen und eine Bau- bzw. Nutzungsgenehmigung verlangt werden; freilich wird bereits hier deutlich, dass sich die Anforderungen nicht allerorten gleichen. Dass insbesondere die Frage, inwieweit eine Bau- bzw. Nutzungsgenehmigung eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Antragstellung bildet, umstritten ist, wird in dem zusätzlich zu dieser Evaluation erstellten Gutachten zum Verhältnis von ProstSchG und Baurecht dargelegt.[777]

Hinsichtlich der weiteren Dokumente/Unterlagen/Nachweise, die bei der Antragstellung im Erlaubnisverfahren für Prostitutionsstätten laut den Angaben von Sachbearbeitenden regelhaft vorzulegen sind, kann von allgemein bestehender Einigkeit keine Rede sein. Etwas mehr als 60,0 % verlangen bspw. regelhaft Angaben zum Aufenthaltsort der Antragsteller*innen in den letzten Jahren und eine Auskunft aus dem elektronischen Vollstreckungsportal, die übrigen Sachbearbeitenden tun dies nicht. Daneben lassen sich in Abbildung 97 noch zahlreiche weitere Dokumente/Unterlagen/Nachweise entnehmen, die zu sehr unterschiedlichen Anteilen von den Behörden für die Antragstellung bei Prostitutionsstätten verlangt werden.

Noch einmal deutlich weniger Einigkeit besteht hinsichtlich der regelhaft für andere Formen von Prostitutionsgewerben bei der Antragstellung vorzulegenden Dokumente/Unterlagen/Nachweise. So zeigt sich für Prostitutionsvermittlungen, Prostitutionsfahrzeuge und Prostitutionsveranstaltungen, dass dort bereits über die an sich zwingende Anforderung zur Vorlage eines Betriebskonzepts keine allgemeine Einigkeit besteht: 80,7 % halten dies bei Prostitutionsvermittlungen regelhaft für erforderlich und 66,7 % bzw. 66, 2 % bei Prostitutionsfahrzeugen bzw. Prostitutionsveranstaltungen. Ein Führungszeugnis wird bei diesen Prostitutionsformen ebenfalls deutlich seltener regelhaft verlangt, und bei den übrigen Antwortmöglichkeiten schwanken die Prozentwerte zwischen 30,0 % und gut 80,0 %.

Insgesamt wird man daher feststellen müssen, dass die Erlaubnisbehörden von einer einheitlichen Praxis hinsichtlich der regelhaft bei der Antragstellung für Prostitutionsgewerbe vorzulegenden Dokumente/Unterlagen/Nachweise noch ein Stück entfernt sind. Dass fehlende Einigkeit insoweit insbesondere im Hinblick auf die Antragstellung bei Prostitutionsvermittlungen, Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsveranstaltungen zu konstatieren ist, dürfte maßgeblich auf die bislang geringen Verfahrenszahlen (s. für die teilnehmenden Behörden oben Tabelle 49) in diesen Bereichen und daraus resultierende Unsicherheiten zurückzuführen sein.

bb. Personenbezogene Prüfung: die Zuverlässigkeitsprüfung

Die Zuverlässigkeitsprüfung bildet einen gewichtigen Teil des Erlaubnisverfahrens. Mit ihr soll sichergestellt werden, dass nur Personen in leitender oder überwachender Funktion in Prostitutionsgewerben tätig werden, bei denen keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie ihrer Verantwortung für die sehr sensiblen Rechtsgüter, die im Bereich der Prostitution beeinträchtigt werden können, nicht gerecht werden. Die Zuverlässigkeitsprüfung kann ihre Schutzfunktion freilich nur dann entfalten, wenn die Erlaubnisbehörden in der Lage sind, sich die erforderlichen Informationen zur Beurteilung der Zuverlässigkeit zu beschaffen. Daher wurde zuvorderst der Praxis des Informationsbezugs Aufmerksamkeit geschenkt (1). Darüber hinaus interessierte, ob die mit dem Erlaubnisverfahren befassten

[777] S. Gurlit/Spahr (2025), Abschnitt C.

Sachbearbeitenden die in § 15 ProstSchG vorgesehenen Möglichkeiten zur Verneinung der Zuverlässigkeit für ausreichend halten und wo sie ggf. Verbesserungsmöglichkeiten sehen (2).

(1) Informationsbezug

(a) Allgemein

§ 15 Abs. 2 ProstSchG schreibt vor, welche Informationen die zuständige Behörde zur Prüfung der Zuverlässigkeit zwingend einzuholen hat. Da es sich nicht um eine abschließende Regelung handelt, die Behörden demnach auch weitere Informationen zur Prüfung der Zuverlässigkeit einholen können, wurden die Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für das Erlaubnisverfahren danach gefragt, woher sie regelhaft die Informationen zur Prüfung der Zuverlässigkeit von Antragsteller*innen beziehen. Als mögliche Antwortfelder waren dabei die bereits dem Gesetz zu entnehmenden Informationsquellen „Bundeszentralregister“, „Örtliche Polizeidienststelle“ und „Landeskriminalamt“ aufgeführt. Daneben gab es ein Feld „Sonstiges“, in dem die Sachbearbeitenden weitere Informationsquellen benennen konnten. Das Ergebnis ist Abbildung 98 zu entnehmen.

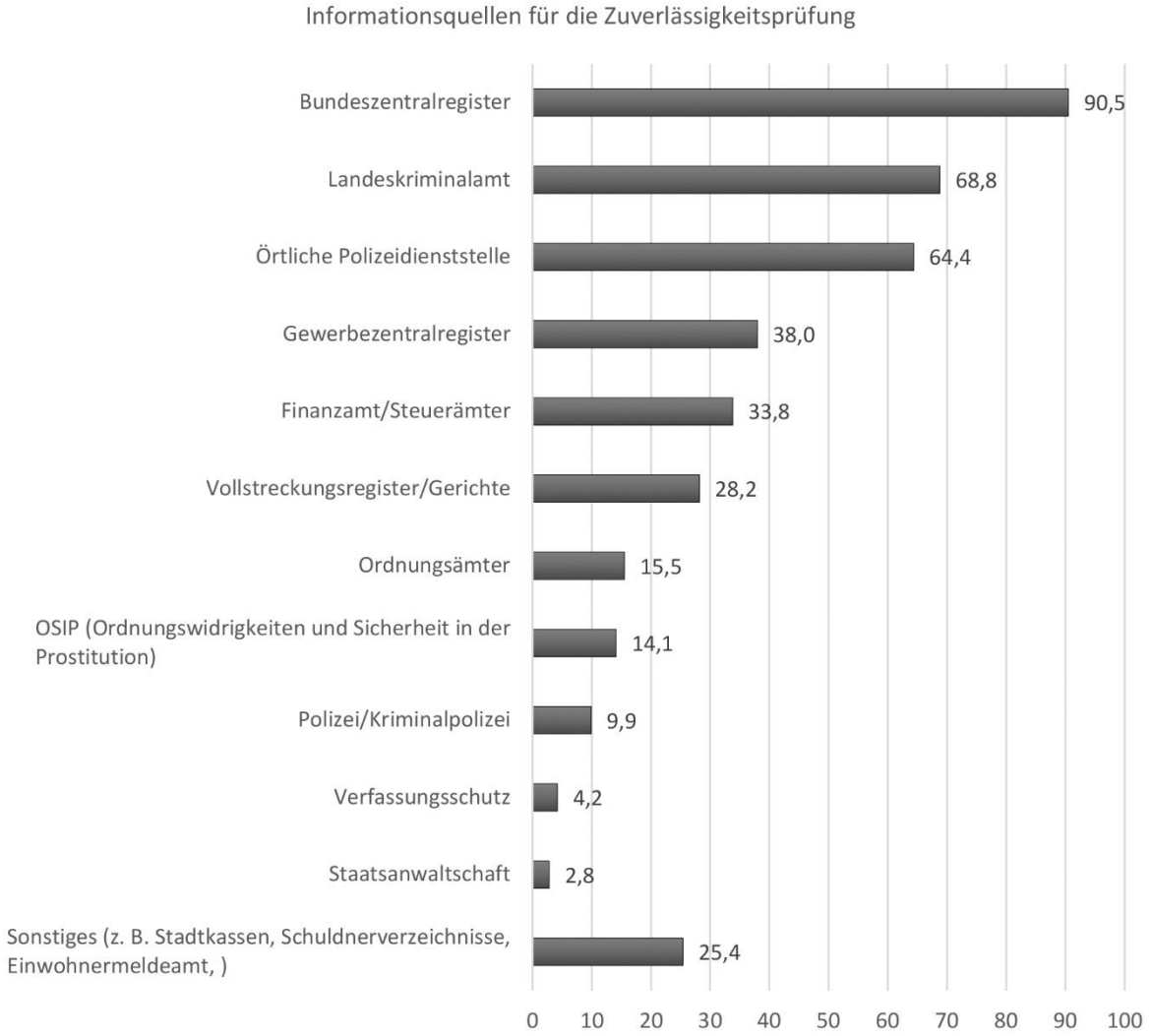


Abbildung 98: Informationsquellen für die Zuverlässigkeitsprüfung, n= 253, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren)

Kaum überraschend ist angesichts der gesetzlichen Maßgabe des § 15 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 ProstSchG, dass fast alle Sachbearbeitenden Informationen aus dem Bundeszentralregister heranziehen. Regelhaft werden überdies Informationen bei Stellen der Polizei (Landeskriminalamt, örtliche Polizeidienststelle, Polizei/Kriminalpolizei) eingeholt; das entspricht ebenfalls der Maßgabe des § 15 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG.

Auffällig ist, dass jeweils mehr als 60,0 % der Befragten angegeben haben, Informationen vom Landeskriminalamt bzw. der örtlichen Polizeidienststelle zu beziehen. Zwangsläufig gibt es daher Sachbearbeitende im Erlaubnisverfahren, die bei der Prüfung der Zuverlässigkeit sowohl beim Landeskriminalamt als auch der bei der örtlichen Polizeidienststelle Informationen einholen, obschon § 15 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ProstSchG wohl von der Alternativität der Informationseinholung bei den genannten Einrichtungen der Polizei ausgeht („oder").

Inwieweit die im Hinblick auf die verpflichtend einzuholende polizeiliche Stellungnahme geäußerte Sorge, dass faktisch die Polizei und nicht die Erlaubnisbehörde über die Zuverlässigkeit entscheide (s. dazu oben B.I.2.a.), berechtigt ist, kann auf Basis der vorliegenden Daten nicht abschließend beurteilt werden. Die hierzu vorliegenden Interviewauszüge deuten jedoch daraufhin, dass eine polizeiliche Negativeinschätzung von Behörden *nicht* unkritisch übernommen wird. Dies klingt zunächst in den Ausführungen einer*eines Sachbearbeitenden an:

*„Wir haben uns da jetzt ja auch sehr reindenken müssen, was bedeutet eigentlich welcher Straftatbestand, was bedeutet auch wirklich teilweise Stellungnahmen der [POLIZEI], das ist ja auch immer mal spannend, wegen welcher Delikte die [POLIZEI] dann schreibt: ‚Ist aus Sicht der [POLIZEI] nicht zuverlässig', und bei anderen denkt man sich: Warum ist der denn jetzt zuverlässig? Also die Kriterien sind manchmal sehr interessant. Also, ich sag mal so: Angriff auf einen Polizeibeamten, dann sind die [scil.: die Antragsteller*innen] grundsätzlich nicht zuverlässig."*

Interviewausschnitt 23: 3. Interview Behörde, 191 f.

Noch deutlicher wird es im nachfolgenden Auszug aus dem Interview mit einer*einem Polizist*in. Darin kommt auch zum Ausdruck, dass man zumindest in ihrer*seiner Polizeibehörde selbst davon ausging, dass man nun – faktisch – die Entscheidungsherrschaft besitze:

„Wir machen diese, weil das das Gesetz ja so vorschreibt, diese Verlässlichkeitsprognosen, die wir abgeben müssen als zuständige Polizeidienststelle. Da ist es ein bisschen schwierig, weil wir am Anfang so dachten: Okay, wenn wir schreiben, wir sehen den als nicht geeignet, dass der dann auch keine Genehmigung bekommt – das ist aber weit gefehlt. Also das, was wir als Polizei hier abgeben, wird von dem [scil.: A-Amt] als ‚weiche Daten' angesehen, also: kann so sein, muss aber nicht. Also, das heißt, wenn wir es auf die Spitze treiben: Wenn wir am Ende unserer Prognose schreiben: ‚Sehen wir als geeignet an oder nicht.' Also: Wenn wir da reinschreiben: ‚Sehen wir als nicht geeignet', bedeutet das im weiteren Verlauf NICHT[778], dass derjenige nicht seine Genehmigung bekommt. Das hängt damit zusammen, wie man gewisse Dinge auslegt: Das ist ja ne Auslegungssache. […] Die [scil.: vom A-Amt] gucken auf harte Daten, und so kann es halt sein, dass wir schreiben: ‚Nein', und die sagen: ‚Er kriegt es [scil: die Erlaubnis] doch.'"

Interviewausschnitt 24: 1. Interview Polizei, 24.

Im Freitextfeld wurden darüber hinaus von einem Teil der Sachbearbeitenden mehrere weitere Stellen genannt, von denen regelhaft Informationen für die Zuverlässigkeitsprüfung bezogen werden: Am häufigsten wurden das Gewerbezentralregister (38,0 %) sowie die Finanzbehörden „Finanzamt/Steuerämtern" aufgeführt (33,8 %). Insoweit ist freilich zu berücksichtigen, dass eine Vielzahl der befragten Sachbearbeitenden zu den bei der Antragstellung einzureichenden Unterlagen bzw. Nachweisen für Prostitutionsstätten angegeben hat, dass bereits dabei die Beibringung von Auskünften aus dem Gewerbezentralregister (95 %) bzw. von Bescheinigungen in Steuersachen (81,8 %) verlangt werde. Vor diesem Hintergrund wird man davon ausgehen können, dass die meisten Sachbearbeitenden bei der Zuverlässigkeitsprüfung von Betreiber*innen von Prostitutionsstätten regelhaft Informationen aus dem Gewerbezentralregister und zu steuerlichen Angelegenheiten berücksichtigen. Für die übrigen Formen von Prostitutionsgewerbebetrieben kann man hiervon indes nicht ohne Weiteres ausgehen, da hierzu von den Sachbearbeitenden jeweils (deutlich) seltener angegeben wurde, dass bei Antragstellung Auszüge aus dem Gewerbezentralregister (Prostitutionsvermittlungen: 79,3 %, Prostitutionsfahrzeuge: 67,4 %,

[778] Hervorhebung aufgrund der besonderen Betonung durch Interviewpartner*in.

Prostitutionsveranstaltungen: 65,4 %) und Bescheinigungen in Steuersachen (Prostitutionsvermittlungen: 68,7 %, Prostitutionsfahrzeuge: 60,9 %, Prostitutionsveranstaltungen: 55,4 %) verlangt würden.

Mehrfach wurden als Informationsquellen zudem das Vollstreckungsregister/die Gerichte (28,2 %) sowie die Ordnungsämter (15,5 %) genannt. 14,1 % der Befragten beziehen die Informationen zur Zuverlässigkeitsprüfung überdies aus einem speziellen Informationssystem mit der Bezeichnung „OSiP." Hierbei handelt es sich um ein digitales Verfahren zur personenbezogenen Sicherheits- und Zuverlässigkeitsprüfung.[779] Sehr selten wurden als regelhaft herangezogene Informationsquellen der Verfassungsschutz (4,2 %) und die Staatsanwaltschaft (2,8 %) aufgeführt.

(b) Speziell zu potenziell strafrechtlich relevanten Sachverhalten

Die Zuverlässigkeitsprüfung erfordert die Erstellung einer Verhaltensprognose. Für eine solche Verhaltensprognose, deren Erstellung das Recht an zahlreichen Stellen verlangt,[780] bildet das in der Vergangenheit liegende Verhalten des zu beurteilenden Menschen stets einen zentralen Faktor. Dabei liegt es auf der Hand, dass im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung auch und gerade strafrechtlich relevanten Verhaltensweisen der zu prüfenden Personen Beachtung geschenkt wird:[781] Denn solchen Verhaltensweisen ist die Bewertung als „in besonderer Weise sozialschädlich"[782] – und daher: besonders problematisch – immanent.

Hinsichtlich der Zuverlässigkeitsprüfung im Erlaubnisverfahren nach §§ 12 ff. ProstSchG ist im Rahmen der rechtlichen Betrachtung bereits gezeigt worden, dass diese Prüfung zahlreiche Möglichkeiten bietet, strafrechtlich relevantes Verhalten bei der Prognoseerstellung zu berücksichtigen. § 15 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG enthält einen (nicht in Gänze überzeugenden, B.I.) Katalog von Straftaten, die im Falle einer rechtskräftigen Verurteilung innerhalb der letzten fünf Jahre die Regelvermutung der Unzuverlässigkeit begründen. § 15 Abs. 2 S. 2 ProstSchG ermöglicht im Einzelfall die Berücksichtigung von Verurteilungen, die länger als fünf Jahre zurückliegen. Über die ebenfalls in § 15 Abs. 2 S. 2 ProstSchG genannten „sonstigen Erkenntnisse" können zudem Verhaltensweisen, die sich aus Sicht der ProstSchG-Behörde als strafrechtlich relevant darstellen, auch unabhängig davon berücksichtigt werden, ob eine tatsächliche Verfolgung durch die Staatsanwaltschaft stattgefunden hat oder das Verfahren eingestellt wurde (s. dazu B.I.).

Vor diesem Hintergrund wurde in der Befragung von Sachbearbeitenden der Erlaubnisbehörden besonderes Augenmerk darauf gelegt, inwieweit sie im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung Informationen zu allfälligem strafrechtlich relevanten Verhalten der zu überprüfenden Personen einholen. Konkret wurde erhoben, ob die Sachbearbeitenden im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung regelhaft Informationen beziehen

- zu rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilungen der Antragsteller*innen;
- zu nicht rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilungen der Antragsteller*innen;
- zu laufenden Ermittlungsverfahren gegen die Antragsteller*innen;
- zur Involvierung der Antragsteller*innen in ein Strafverfahren, ohne dass diese als Beschuldigte geführt werden (etwa wegen der Nähe zu Personen, die als Beschuldigte in einem Menschenhandelsverfahren geführt werden).

[779] So die Information auf der Homepage des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen: https://www.mhkbd.nrw/themenportal/online-sicherheitspruefung-osip (abgerufen am 28.01.2025).
[780] Grundlegend zu Prognosen im öffentlichen Recht: Goldhammer (2021).
[781] S. dazu aus kriminologischer Sicht den Überblick bei Dölling/Hermann/Laue (2022), § 20.
[782] So die gängige Formel des BVerfG für den Bereich, in dem der Staat das Strafrecht einsetzt: s. zuletzt BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 07.04.2022, 2 BvR 2194/22, Rn. 86 m. w. N, zit. nach juris.

Darüber hinaus wurde danach gefragt, ob für die Zuverlässigkeitsprüfung regelhaft Informationen über eine aktuelle oder frühere Mitgliedschaft in einem Verein eingeholt werden, der verboten ist oder einem Betätigungsverbot unterliegt (§ 15 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG).

Das Ergebnis ist Abbildung 99 zu entnehmen.

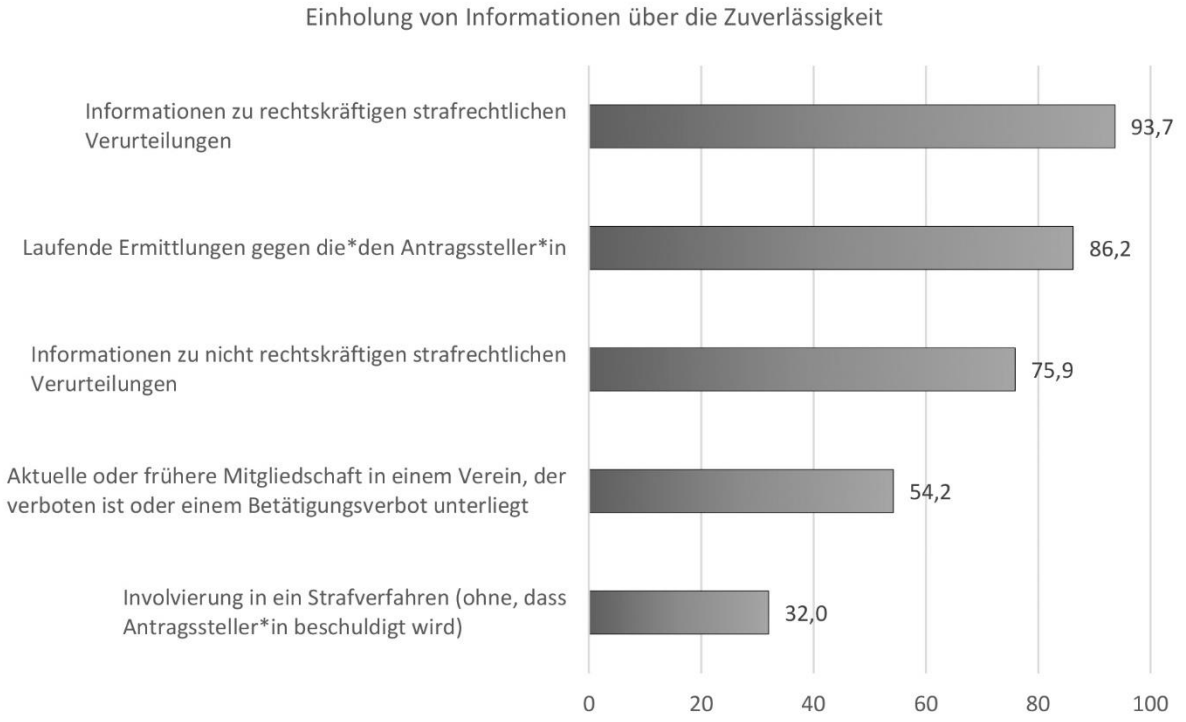


Abbildung 99: Einholung von Informationen über die Zuverlässigkeit, n=253, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren)

Es zeigt sich, dass die große Mehrheit der Sachbearbeitenden in weitem Umfang Informationen über strafrechtlich relevantes Verhalten der im Erlaubnisverfahren zu beurteilenden Personen einholt. 93,7 % beschaffen sich regelhaft Informationen zu rechtskräftigen strafrechtlichen Verurteilungen. 86,2 % beziehen in der Regel auch Informationen zu aktuell laufenden Ermittlungen gegen Antragsteller*innen, und 75,9 % besorgen sich regelhaft auch Informationen zu Verurteilungen, die (bislang) keine Rechtskraft erlangt haben. Schließlich erlangt ein knappes Drittel der Sachbearbeitenden regelhaft (auch) Informationen darüber, ob Antragsteller*innen eine Nähe zu Personen aufweisen, die etwa in ein Strafverfahren wegen Menschenhandels involviert waren. Dass solche Informationen nur von einem Drittel der Sachbearbeitenden regelmäßig bezogen werden, dürfte seinen Grund darin finden, dass man aus der bloßen Nähe zu Personen, gegen die ein Strafverfahren wegen Menschenhandels geführt wurde, grundsätzlich nur schwer die Unzuverlässigkeit der zu beurteilenden Person wird ableiten können; von vornherein ausgeschlossen erscheint dies – auch nach Auffassung des Gesetzgebers – [783] jedoch nicht.

Nur etwas mehr als die Hälfte der befragten Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren (54,2 %) hat angegeben, im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung regelhaft auch Informationen über eine aktuelle oder frühere Mitgliedschaft in einem Verein einzuholen, der verboten ist oder einem Betätigungsverbot unterliegt. Das ist deshalb bemerkenswert, weil eine solche Mitgliedschaft gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG die Regelvermutung fehlender Zuverlässigkeit begründet. Die Ursache für diesen Befund

[783] So heißt es in BT-Drs. 18/8556, 80, dass sich aus der Prüfung gemäß § 15 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ProstSchG „tatsächliche Hinweise für die Unzuverlässigkeit ergeben [können], wie z. B. bestehende Strohmannverhältnisse oder auch eine Nähe zu kriminellen Gruppierungen."

könnte darin liegen, dass es keine spezielle Stelle gibt, bei der Informationen über Mitglieder in besagten Vereinen bezogen werden können. Eine abschließende Bewertung ist hier indes nicht möglich.

(2) Bewertung der Möglichkeiten zur Verneinung der Zuverlässigkeit durch Sachbearbeitende im Erlaubnisverfahren, Verbesserungsvorschläge

Um zu beurteilen, ob die mit § 15 ProstSchG aufgestellten Maßgaben für die Zuverlässigkeitsprüfung im Erlaubnisverfahren den Praxisanforderungen genügen, wurden die dort tätigen Sachbearbeitenden gefragt, ob die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten zur Verneinung der Zuverlässigkeit ausreichend sind. Dies wurde von dem weit überwiegenden Teil der Antwortenden bejaht: 74 % der Teilnehmenden (n=223) gaben an, dass die Möglichkeiten ausreichend sind, 26 % verneinten dies.

Soweit die Sachbearbeitenden von unzureichenden Möglichkeiten zur Verneinung der Zuverlässigkeit ausgingen, wurden sie ergänzend um eine freitextliche Angabe gebeten, woran es aus ihrer Sicht fehlt. Hierauf wurden vielfältige Antworten gegeben. Die wiederholt (mindestens zweimal) gegebenen Antworten lassen sich wie folgt kategorisieren. Geäußert wurde, dass

- die Begrenzung der seit der rechtskräftigen Verurteilung verstrichenen Zeit auf fünf Jahre in § 15 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG zu knapp bemessen sei; für erforderlich wurden wiederholt zehn Jahre gehalten;
- Waffendelikte in den Kreis der Katalogtaten, die regelhaft die Unzuverlässigkeit begründen, aufgenommen werden sollten;
- die Möglichkeiten zur Versagung der Erlaubnis bei Bestehen eines Strohmannverhältnisses unzureichend seien;
- die Möglichkeiten zur Versagung der Erlaubnis bei einer nicht rechtskräftigen Verurteilung oder bei einem noch laufenden Ermittlungsverfahren unzureichend seien;
- die Möglichkeit zu einer Abfrage beim Verfassungsschutz geschaffen werden sollte;
- die Möglichkeit geschaffen werden sollte, Erkenntnisse aus anderen Behörden heranziehen oder auf eine Art Negativliste (etwa: Antragsteller für Vermittlung hat schon andernorts keine Erlaubnis erhalten) zurückzugreifen;
- das Vorliegen des Ablehnungsgrundes nach § 15 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG nur unzureichend geprüft werden könne;
- geregelt bzw. klargestellt werden solle, dass auch nichtgeordnete Vermögensverhältnisse oder Steuerschulden/Steuerdelikte die Unzuverlässigkeit begründen können;
- man einen Antrag auch bei fehlender Mitwirkung von Antragsteller*innen ablehnen können müsse;
- Prostitutionsgewerbetreibende gegenüber der Erlaubnisbehörde bisher nicht gesetzlich verpflichtet sind, neu in den Betrieb eintretende Personen i. S. d. § 25 Abs. 2 ProstSchG zu melden, das erschwere eine Zuverlässigkeitsprüfung vor Arbeitsantritt;
- Probleme bei der Einholung von Zentralregisterauszügen aus (manchen) anderen EU-Ländern bestünden.

Es ist nicht Aufgabe dieser Evaluation, sich umfassend mit der Frage nach der Berechtigung vorstehender Verbesserungsvorschläge auseinanderzusetzen. Sie sollen dem Gesetzgeber vielmehr als vereinzelt gegebene Anregungen aus der Praxis für eine mögliche Reform der Regelung über die Zuverlässigkeit in § 15 ProstSchG mitgegeben werden. Lückenhaft und kursorisch sei daher lediglich Folgendes angemerkt:

(a) Zur möglicherweise fehlenden Pflicht in § 25 Abs. 2 ProstSchG

Im rechtlichen Rahmenteil wurde bereits kritisch angemerkt, dass nach den gesetzlichen Regelungen des ProstSchG keine Meldepflicht für neu in den Betrieb eintretende Personen i. S. d. § 25 Abs. 2 ProstSchG besteht und Behörden daher teils über Nebenbestimmungen zur Erlaubniserteilung Vorsorge betreiben. Dem hier von Sachbearbeitenden geäußerten Vorschlag, de lege ferenda eine solche Anzeigepflicht vorzusehen, ist daher auch aus hiesiger Sicht beizupflichten.

(b) Zu der Forderung nach einer Erweiterung der Zeitspanne zur Berücksichtigung rechtskräftiger Verurteilungen (§ 15 Abs. 1 S. 1 ProstSchG)

Soweit eine Erweiterung der Zeitspanne zur Berücksichtigung rechtskräftiger Verurteilungen nach § 15 Abs. 1 S. 1 ProstSchG auf zehn Jahre für richtig gehalten wird, stellen sich Fragen nach der Verhältnismäßigkeit einer solchen Regelung. Dies gilt umso mehr, als der Gesetzgeber das Entstehen der Regelvermutung nach einer rechtskräftigen Verurteilung selbst bei der (zu Recht) sehr strengen Zuverlässigkeitsprüfung von Personen, die im Bewachungsgewerbe tätig werden wollen, auf fünf Jahre begrenzt hat (§ 34a Abs. 1 S. 4 GewO). Warum man bei Prostitutionsgewerbetreibenden einen weitergehenden Maßstab als bei der Prüfung nach § 34a Abs. 1 S. 4 GewO anlegen sollte, erschließt sich nach hier vertretener Auffassung nicht: Denn Personen im Bewachungsgewerbe tragen ebenso wie Prostitutionsgewerbetreibende Verantwortung für sehr sensible Rechtsgüter, eine unterschiedliche Behandlung in diesem Punkt erscheint daher schwer zu rechtfertigen. Überdies muss man sehen, dass selbst bei einer Verlängerung auf zehn Jahre manche rechtskräftigen Verurteilungen bereits nicht mehr berücksichtigt werden könnten, weil sie gemäß § 46 Abs. 1 BZRG bereits nach fünf Jahren aus dem Zentralregister getilgt wurden und daher im Rechtsverkehr nicht mehr zum Nachteil der betroffenen Person verwertet werden dürfen (§ 51 Abs. 1 BZRG). Schließlich darf nicht aus dem Blick geraten, dass schon de lege lata die Möglichkeit zur Berücksichtigung länger zurückliegender Verurteilungen besteht (§ 15 Abs. 2 S. 2 ProstSchG): Sofern sich im Einzelfall aus länger zurückliegenden Verurteilungen eine Unzuverlässigkeit ergeben sollte, sind der Erlaubnisbehörde daher nicht die Hände gebunden.

(c) Zu der Forderung nach Einführung der Möglichkeit zu einer Abfrage beim Verfassungsschutz

Bedenken bestehen auch hinsichtlich des von einigen Sachbearbeitenden unterbreiteten Vorschlags, de lege ferenda die Möglichkeit zu einer Abfrage beim Verfassungsschutz zu schaffen. Zwar ist eine solche Abfrage dem Gewerberecht nicht fremd: § 34a Abs. 1 S. 5 Nr. 4 GewO sieht für die Zuverlässigkeitsprüfung im Bewachungsgewerbe zwingend die Einholung einer Stellungnahme der zuständigen Landesbehörde für Verfassungsschutz vor. Für das Bewachungsgewerbe ist dies allerdings auch notwendig, weil das Verfolgen verfassungsfeindlicher Bestrebungen i. S. d. § 3 Abs. 1 BVerfSchG unter den in § 34a Abs. 1 Nr. 3 GewO genannten Voraussetzungen die Regelvermutung der Unzuverlässigkeit begründet. Das ist bei Prostitutionsgewerbetreibenden nicht vorgesehen. Bei ihnen führt „nur“ die Mitgliedschaft in Vereinen i. S. d. § 15 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ProstSchG zur Regelvermutung der Unzuverlässigkeit,[784] und diesbezüglich hatte der Gesetzgeber in erster Linie nicht diejenigen Vereine im Blick, die verboten wurden, weil sie sich i. S. d. Art. 9 Abs. 2 Alt. 2 GG gegen die verfassungsmäßige Ordnung richten. Vielmehr ging es ihm um Vereine, deren Zwecke oder Tätigkeiten Strafgesetzen zuwiderlaufen (Art. 9 Abs. 2 Alt. 1 GG): Er meinte Vereine, die verboten wurden „wegen einer in den Vereinsstrukturen verankerten Neigung zu Gewaltdelikten, auch im Bereich des sog. Rotlichtmilieus, sowie wegen ihrer Nähe zur organisierten Kriminalität, z. B. in Verbindung mit Menschenhandel.“[785] Für Informationen über solche, auf organisierte kriminelle Aktivitäten im Rotlichtbereich ausgerichteten Vereine und deren Mitglieder dürfte der Verfassungsschutz aber grundsätzlich der falsche Ansprechpartner sein.

[784] Gleiches hat der Gesetzgeber zusätzlich (!) für das Bewachungsgewerbe vorgesehen, vgl. § 34a Abs. 1 S. 4 Nr. 1 GewO.
[785] BT-Drs. 18/8556, 80.

(d) Zu möglicherweise unzureichenden Möglichkeiten der Verneinung der Zuverlässigkeit in sonstigen Fällen

Nichtgeordnete Vermögensverhältnisse, Steuerschulden/Steuerdelikte, nichtrechtskräftige Verurteilungen und noch laufende Ermittlungsverfahren

Nicht abschließend beurteilt werden kann auf Basis der Ausführung von Sachbearbeitenden die Frage, inwieweit die Möglichkeiten zur Verneinung der Zuverlässigkeit bei nichtgeordneten Vermögensverhältnissen, Steuerschulden/Steuerdelikten, nichtrechtskräftigen Verurteilungen und noch laufenden Ermittlungsverfahren tatsächlich unzureichend sind. Wie dargestellt (s. dazu B.I.), besteht in solchen Fällen unter Anwendung der allgemeinen gewerberechtlichen Anforderungen an die Zuverlässigkeit und unter Berücksichtigung der hierfür von der Rspr. entwickelten Maßstäbe im Einzelfall durchaus die Möglichkeit zur Verneinung der Zuverlässigkeit. Auch muss man sehen, dass der Großteil der teilnehmenden Sachbearbeitenden keine Mängel an den bestehenden Möglichkeiten zur Verneinung der Zuverlässigkeit erkannt hat (74 %, s. o.). Überdies gab es Sachbearbeitende, die in den Interviews anklingen ließen, dass sie – gleichsam umgekehrt – bereits die aktuell bestehenden Möglichkeiten zur Verneinung der Zuverlässigkeit aufgrund von Erkenntnissen aus strafrechtlichen Ermittlungsverfahren für zu weitgehend halten:

> *„Für uns ist dann [scil.: bei Erkenntnissen aus einem laufenden Ermittlungsverfahren] zu bewerten: Hey, das Ganze ist ja bisher nur ein polizeiliches Aktenzeichen, die Person ist nicht rechtskräftig verurteilt. Das bedeutet, so funktioniert ja unser Rechtssystem nicht. […] Das, das ist schon manchmal echt nen Knackpunkt […]: Weil wenn da drinsteht, 2012 wurde ermittelt wegen Menschenhandel. Tja. […] Was wir machen, wenn da so Aktenzeichen sind – oder gefährliche Körperverletzung gerade kürzlich –, ist, dass wir dann sagen: ‚Okay, dann machen wir die nächste Zuverlässigkeitsprüfung in einem Jahr, weil dann könnte ja was drinstehen.'"*

Interviewausschnitt 25: 3. Interview Behörde, 191 f.

> *„Aber ist halt in der Akte erwähnt: Es wird wegen Körperverletzung ermittelt. Im Endeffekt kommt raus, der hat nur danebengestanden. Ja, deshalb kann ich ihm doch nicht seinen Beruf versauen. […] Aber selbst, wenn er es war, der draufgehauen hat, auch das muss ich erstmal nachweisen, gerichtlich. Ich kann doch nicht unterstellen, dass das Gericht ihn verurteilen wird."*

Interviewausschnitt 26: 11. Interview Behörde, 534

Strohmannkonstellationen

Zu den oben partiell ebenfalls als unzureichend kritisierten Möglichkeiten zur Verneinung der Zuverlässigkeit bei (vermuteten) Strohmannverhältnissen kann auf Basis der mit Sachbearbeitenden geführten Interviews noch Folgendes ergänzt werden: Mehrere Behördenmitarbeitende legten darin dar, dass ihnen die Verneinung der Zuverlässigkeit in diesen Fällen angesichts der strengen Maßstäbe der Rspr. an sich unmöglich sei:

„Ganz schwierig [scil.: der Nachweis eines Strohmannverhältnisses], weil es ganz schwierig zu greifen ist. Also die [scil: Polizei] übermittelt uns sowas natürlich auch, die sind ja sehr gut informiert. […] Aber dann brauchen wir ja auch immer, wir benötigen ja auch immer ‚Futter', weil sonst das hält vor Gericht ja keiner Klage stand, wenn wir sagen: ‚Ja, ist halt nicht greifbar.' Also, deswegen […] sammeln und dokumentieren wir halt so was."

Interviewausschnitt 27: 3. Interview Behörde, 193 f.

„Aber das muss man belegen können mit diesem Strohmannverhältnis und das nachzuweisen, weiß ich nicht, wie wir das sollten."

Interviewausschnitt 28: 8. Interview Behörde, 139 f.

„Wie wollen sie es nachweisen? Wenn da […] nen anderer kommt und übernimmt das und weist mir alles nach, was ich brauche, bin ich doch fertig, und ob der das Geld an den hintenrum zahlt, keine Ahnung. Und das würde ich im Leben nicht rauskriegen."

Interviewausschnitt 29: 11. Interview Behörde, 498 f.

„Wir hatten tatsächlich mal ne Konstellation, da haben wir das mal besprochen, ob denn dieser Fall [scil: Strohmannkonstellation] vorliegen könnte, weil einfach praktisch jemand ne Prostituiertenstätte aufmachen wollte. Aber wenn man ihn versucht hat zu erreichen, war immer irgendjemand anders am Telefon oder es hat irgendwer anderes E-Mails geschrieben. Derjenige hat dann praktisch die Stellvertretung mit beantragt, von daher sind wir irgendwie schwer da dahintergekommen […], aber hatten eigentlich nie wirklich Beweise dafür, dass es tatsächlich so ist."

Interviewausschnitt 30: 1. Interview Behörde, 102

„Nee das müssen wir jetzt, das können wir ja nicht beweisen. Und parallel dazu habe ich dann irgendwie erfahren, dass man in einem anderen Bundesland einfach gesagt hat: ‚Die Frau kriegt keine Erlaubnis, einfach weil sie kein Deutsch kann.' […]. Das Rückgrat hat dann vielleicht auch nicht jeder Mitarbeiter."

Interviewausschnitt 31: 6. Interview Behörde, 235 f.

Sehen muss man, dass nach den in Tabelle 52 dargelegten Gründen für die Versagung von Erlaubnissen bei Prostitutionsgewerben in immerhin 16 Fällen eine festgestellte Strohmannkonstellation oder auch nur ein entsprechender Verdacht für die Versagung (mit-)maßgeblich war. Von einer gänzlichen Unmöglichkeit des Nachweises kann man daher nicht sprechen. Auch gibt es zu Strohmannkonstellationen gänzlich andere Haltungen unter Sachbearbeitenden: So führte ein*e Sachbearbeitende aus, dass sie*er den Verdacht auf eine solche Konstellation nicht als berücksichtigenswert erachte, solange die Bedingungen in dem konkreten Gewerbe in Ordnung seien:

„Dann sind es ja wirklich mehr so Vermutungen [scil.: zu Strohmannkonstellationen], und dann denken wir uns auch: Wenn wir da von den Frauen [scil: Prostituierten] – die berichten uns ja hier ganz viel, wie es in den Betrieben so läuft und wo man gut arbeiten kann, was dann nicht so toll ist – und wenn das dann nen Betrieb ist, sage ich mal, der ordentlich ist, dann ist es uns nen Stück weit egal, weil ich mir dann auch denke: Dann ist es ja besser so, wenn sie unter Bedingungen [arbeiten], die dann irgendwie ordentlich sind […]."

Interviewausschnitt 32: 5. Interview Behörde, 171 f.

Da die Vielzahl der Interviewpassagen, die sich mit Strohmannkonstellationen befasst, darauf hindeutete, dass die Praxis dieses Thema durchaus beschäftigt, wurde es auch in der schriftlichen Befragung aufgegriffen. Gefragt wurde, ob es in der Praxis häufig vorkommt, dass Prostitutionsgewerbe von

Strohpersonen geführt werden. Hierzu wurden die Sachbearbeitenden in den ProstSchG-Behörden und überdies Gewerbetreibende und Kund*innen um Einschätzung gebeten. Die Zustimmungswerte zu der Aussage: „Viele Prostitutionsgewerbe werden von Strohmännern geführt“, veranschaulicht Abbildung 100:

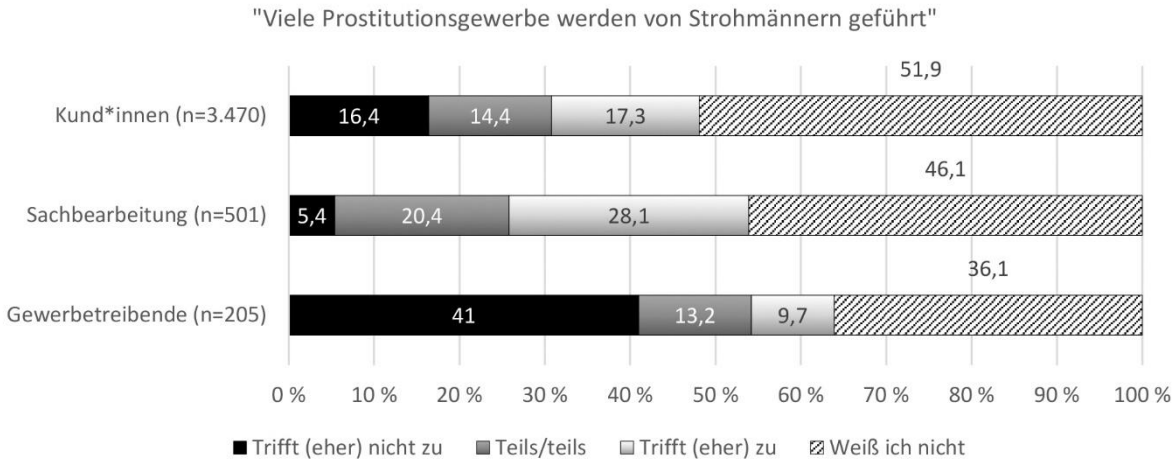


*Abbildung 100: Zustimmung zur Aussage „Viele Prostitutionsgewerbe werden von Strohmännern geführt“, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende, Sachbearbeitung (gesamt) und Kund*innen*

Deutlich wird zunächst, dass sich ein jeweils erheblicher Teil der Sachbearbeitenden (46,1 %) sowie der Kund*innen (51,9 %) und auch mehr als ein Drittel der Prostitutionsgewerbetreibenden (36,1 %) keine Einschätzung zutraute. Im Übrigen werden relevante Unterschiede offenbar: Die Gewerbetreibenden sind weit überwiegend (41 %) der Auffassung, es treffe (eher) nicht zu, dass viele Prostitutionsgewerbebetriebe von Strohmännern geführt werden. Der Anteil an Gewerbetreibenden, die dies für (eher) zutreffend halten (9,7 %), ist gering. Bei den Kund*innen halten sich die Zustimmungswerte für die einzelnen Antwortkategorien in etwa die Waage. Bei den Sachbearbeitenden aus den ProstSchG-Behörden gaben hingegen die meisten Befragten, die sich eine Einschätzung zutrauten, an, dass die Aussage (eher) zutreffe (28,1 %). Betrachtet man insoweit ausschließlich die Sachbearbeitenden, die im Erlaubnisverfahren tätig sind, zeigt sich ein noch höherer Zustimmungswert: Hier stimmten 35,2 % der Aussage zu, dass viele Prostitutionsgewerbe von Strohmännern geführt werden, teilweise konnten dem 29,5 % der Sachbearbeitenden in Erlaubnisbehörden zustimmen. 7,6 % gaben an, dies treffe (eher) nicht zu. 27,6 % trauten sich diesbezüglich keine Einschätzung zu. Die Unterschiede in den Mittelwerten zur Aussage „Viele Prostitutionsgewerbe werden von Strohmännern geführt“ sind statistisch signifikant (F=64,2, p<0,001). Besonders Gewerbetreibende bewerten die Rolle von Strohmännern im Prostitutionsgewerbe anders als Sachbearbeitende und Kund*innen.

cc. Betriebsbezogene Prüfung

(1) Betriebskonzept – erforderliche Angaben und behördliche Überprüfung

Im Zentrum der betriebsbezogenen Prüfung steht das von Antragsteller*innen vorzulegende Betriebskonzept. Was in einem Betriebskonzept darzulegen ist, beschreibt § 16 ProstSchG. Er enthält – ebenso wie die Norm über die bei Antragstellung vorzulegenden Dokumente/Unterlagen/Nachweise – einige Begriffe, die von der jeweiligen Erlaubnisbehörde zu interpretieren sind und ihr daher Spielräume eröffnen. Daher soll auch hier geprüft werden, inwieweit sich bezüglich der Angaben, die regelhaft in einem Betriebskonzept enthalten sein müssen, mittlerweile eine einheitliche Praxis entwickelt hat – es also eine Art Konsens über die tatsächlich regelhaft in einem Betriebskonzept zu leistenden Angaben gibt.

Dazu wurde den Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren eine (lange) Liste möglicher Angaben vorgelegt, die in einem Betriebskonzept zu berücksichtigen sein könnten; dabei wurde um Differenzierung

nach den einzelnen Prostitutionsgewerbeformen gebeten. Die Liste wurde vom Forschungsteam wiederum auf Basis der Informationen erstellt, die bei Behördenbegehungen erlangt worden waren. Das Ergebnis ist Tabelle 54 zu entnehmen.

Tabelle 54: Regelhaft geforderte Angaben in einem Betriebskonzept, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren)

Regelhaft geforderte Angaben im Betriebskonzept	Stätte (n=238)	Vermittlung (n=149)	Fahrzeug (n=138)	Veranstaltung (n=130)
… zum Betrieb (Betreiber*in, Anschrift, Kontaktinformationen)	96,6	78,5	68,8	66,2
… zu verantwortlichen Personen während der Öffnungszeit sowie ihrer Erreichbarkeit	92,4	75,8	65,9	64,6
… zur Betriebsart (z. B. Laufhaus, Bordell, Escort o. Ä.)/Veranstaltungsart	94,5	76,5	68,8	66,9
… zu Öffnungszeiten	94,5	70,5	66,7	-1
… zur Veranstaltungsdauer	-	-	-	64,6
… zum Grundriss	85,3	-	-	59,2
… zur Anzahl der insgesamt tätigen Prostituierten (auch bei Vermittlung)	89,9	69,1	65,9	61,5
… zur Anzahl der max. gleichzeitig tätigen Prostituierten	92,9	-	63,0	61,5
… zur durchschnittlichen Anwesenheitsdauer von Prostituierten während der Öffnungszeiten	77,7	-	57,2	56,9
… zur Art des Beschäftigungsverhältnisses der Prostituierten (selbstständig, abhängig beschäftigt o. Ä.)	78,2	72,5	60,9	60,0
… zur voraussichtlichen Dauer des Verbleibs der Prostituierten/Wechsel von Prostituierten	62,2	-	52,2	-
… zu Kund*innen	38,2	40,3	32,6	37,7
… zur Anzahl der max. gleichzeitig anwesenden Kund*innen	74,8	-	55,8	59,2
… zur durchschnittlichen Aufenthaltsdauer der Kund*innen	60,5	-	51,4	50,8
… zu sonstigen Mitarbeiter*innen	85,7	68,5	58,0	59,2
… zur Funktion und den „besonderen Aufgaben" der sonstigen Mitarbeiter*innen	80,3	67,1	52,2	59,2
… zur Art des Beschäftigungsverhältnisses der Mitarbeiter*innen	69,3	67,1	-	56,2
… zur*zum Halter*in des Fahrzeugs	-	-	69,6	-
… zu Räumlichkeiten für sexuelle Dienstleistungen	95,0	-	-	63,1
… zur Anzahl und Ausstattung der Räumlichkeiten für sexuelle Dienstleistungen (wesentliche Merkmale ausgeführt)	94,5	-	-	60,8
… zu Maßnahmen, die gewährleisten sollen, dass die für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räume von außen nicht einsehbar sind	94,5	-	-	63,1
… zum Notrufsystem in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen	97,1	-	-	63,8
… zu Vorrichtungen, die gewährleisten sollen, dass die für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räume jederzeit von innen geöffnet werden können	96,2	-	68,1	62,3
… zur sanitären Ausstattung	96,2	-	68,1	63,8
… zur Anzahl Waschgelegenheiten (ggf. je Personengruppe)	91,2	-	-	60,8
… zur Anzahl Umkleidegelegenheiten (ggf. je Personengruppe)	80,7	-	-	60,0
… zur Anzahl Toilettenanlagen (ggf. je Personengruppe)	93,3	-	-	61,5
… zu Aufenthalts- und Pausenräumen für Prostituierte	95,4	-	-	61,5
… zur Gewährleistung der Hygiene, falls keine sanitären Anlagen vorhanden sind	-	-	63,8	58,5
… zu individuell verschließbaren Aufbewahrungsmöglichkeiten für persönliche Gegenstände der Prostituierten	92,0	-	65,9	59,2
… zu etwaigen Schlafmöglichkeiten für Prostituierte im Betrieb, etwa zur Ausstattung dieser Räume oder zu den Modalitäten der Vermietung	85,7	48,3	54,3	55,4
… zum Betriebsablauf (detaillierte Beschreibung)	83,2	75,8	64,5	63,8
… zu Maßnahmen zur Verhinderung von Menschenhandel und Ausbeutung zum Nachteil der Prostituierten	84,0	75,2	63,8	61,5
… zu Maßnahmen zur Verringerung des Übertragungsrisikos sexuell übertragbarer Krankheiten	90,8	74,5	65,2	63,1
… zu sonstigen Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit von Prostituierten und/oder Dritten	85,7	72,5	65,2	63,8
… zu sonstigen Maßnahmen zum Schutz von Prostituierten im Kontakt zu Kund*innen (bspw. ähnlich einem Notrufsystem)	-	71,1	-	-
… zu Maßnahmen zur Ermöglichung der gesundheitlichen Beratung während der Geschäftszeiten	76,9	63,1	58,0	53,8
… zu Inhalten ggf. bereits existierender Hygienepläne	84,5	57,7	64,5	62,3
… zu Maßnahmen zur Verhinderung des Aufenthalts Minderjähriger	88,2	75,8	63,0	63,8
… zu Maßnahmen zur Verhinderung der Prostitution Minderjähriger	87,0	75,8	65,2	63,8
… zu Maßnahmen zum Schutz von unter 21-Jährigen Prostituierten	81,5	75,8	62,3	61,5
… zu Maßnahmen, die die Umsetzung von Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten gewährleisten sollen	87,4	69,8	63,8	60,8
… zu Art und Ort der Aufbewahrung aufzuzeichnender Daten	82,8	69,8	65,2	58,5
… zu einer technischen Überwachung des Betriebs (etwa Videoüberwachung)	80,7	-	58,0	58,5
… zu (geplanten) Werbemaßnahmen und den dafür Verantwortlichen	73,5	68,5	54,3	56,9
… zum Alkoholausschank	81,1	-	51,4	56,9
… zur Hausordnung	79,4	-	41,3	51,5
… zur Mustervereinbarung mit Prostituierten	77,3	67,8	56,5	56,2
… zu bindenden Grundregeln	-	55,0	-	-
… zu den Zahlungsmodalitäten	70,6	65,1	56,5	56,2
… zum Kennzeichen des Fahrzeugs	-	-	68,8	-
… zur Bezeichnung/Beschreibung des Fahrzeugs	-	-	69,6	-
… zum Datum HU	-	-	59,4	-
… zur Größe des Innenraumes	-	-	63,8	-

…gesonderte Angaben zum Prostitutionsfahrzeug	-	-	60,1	-
Sonstiges (z. B. Kontrolle der Bescheinigungen von Prostituierten, Geldspielgeräte, Akquise von Prostituierten, Anwesenheitszeiten von Personal, Angaben zu Vermittlungsformen, Angaben Heizsystem [Fahrzeuge], etwaige Kooperationspartner, Veranstaltungsreihe, Eintrittspreise)	6,7	10,1	15,2	14,6

Anm. KFN: [1] wurde nicht erhoben

Der zentrale Befund lässt sich aus Tabelle 54 recht schnell ablesen: Über die Angaben von Antragsteller*innen, die in einem *Betriebskonzept für Prostitutionsstätten* regelhaft enthalten sein müssen, besteht unter den teilnehmenden Sachbearbeitenden relativ große Einigkeit. Die Werte für die einzelnen Regelangaben in Betriebskonzepten für Prostitutionsstätten liegen fast durchgängig bei über 70 bis über 90 %. Darunter liegen lediglich die Werte zu den Regelangaben über die voraussichtliche Dauer des Verbleibs der Prostituierten in der Prostitutionsstätte/den Wechsel der Prostituierten (62,2 %), über Kund*innen im Allgemeinen (38,2 %) sowie die durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Kund*innen im Speziellen (60,5 %) und über die Art des Beschäftigungsverhältnisses der Mitarbeiter*innen in der Prostitutionsstätte (69,3 %).

Demgegenüber erreichen die Angaben der Sachbearbeitenden zu den anderen Formen von Prostitutionsgewerben nicht ein einziges Mal die 80- oder 90-Prozentmarke, und bei Prostitutionsfahrzeugen und -veranstaltungen wird selbst der Wert von 70,0 % nicht einmal erreicht. Das gilt selbst für Angaben, die zur Sicherstellung des Schutzes von Prostituierten gemäß § 16 Abs. 2 ProstSchG in jedem Betriebskonzept enthalten sein sollen: Für Prostitutionsfahrzeuge und Prostitutionsveranstaltungen verlangen jeweils nur zwischen 60,0 und 70,0 % der Sachbearbeitenden regelhaft Angaben zu Maßnahmen zur Verhinderung von Menschenhandel und Ausbeutung zum Nachteil der Prostituierten, zu Maßnahmen zur Verringerung des Übertragungsrisikos sexuell übertragbarer Krankheiten, zu Maßnahmen der Verhinderung der Prostitution Minderjähriger und zu Maßnahmen zum Schutz von unter 21-jährigen Prostituierten.

Erklären können wird man den Umstand, dass auch über die Inhalte eines Betriebskonzepts bei Prostitutionsstätten deutlich mehr Einigkeit besteht als bei den übrigen Formen von Prostitutionsgewerben wie folgt: Maßgeblich dürfte wiederum die geringe Zahl von Verfahren sein, die in den Erlaubnisbehörden bislang zu Prostitutionsvermittlungen, Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsveranstaltungen geführt wurden (s. Tabelle 49). Daraus dürften Unsicherheiten resultieren.

Vorgaben dazu, auf welche Weise die im Betriebskonzept enthaltenen Angaben im Erlaubnisverfahren durch die Erlaubnisbehörde geprüft werden sollen, enthält das ProstSchG nicht. Da ein Betriebskonzept inhaltlich so detailliert, konkret, aussagekräftig und aus sich heraus verständlich gefasst sein muss, dass die zuständige Behörde das Gewerbe auf dieser Basis in gleicher Weise wie bei einer Inaugenscheinnahme beurteilen können muss,[786] könnte es die Behörde theoretisch bei einer bloßen Stichhaltigkeits- und Plausibilitätskontrolle des Konzepts belassen. Doch das ist, wie Abbildung 101 belegt, überwiegend nicht der Fall.

[786] VG Minden, Beschluss vom 06.10.2022 – 3 L 579/22, Rn. 24, zit. nach juris; Büttner (2017), Rn. 259; Lange, in von Galen (2024), § 16 Rn. 3.

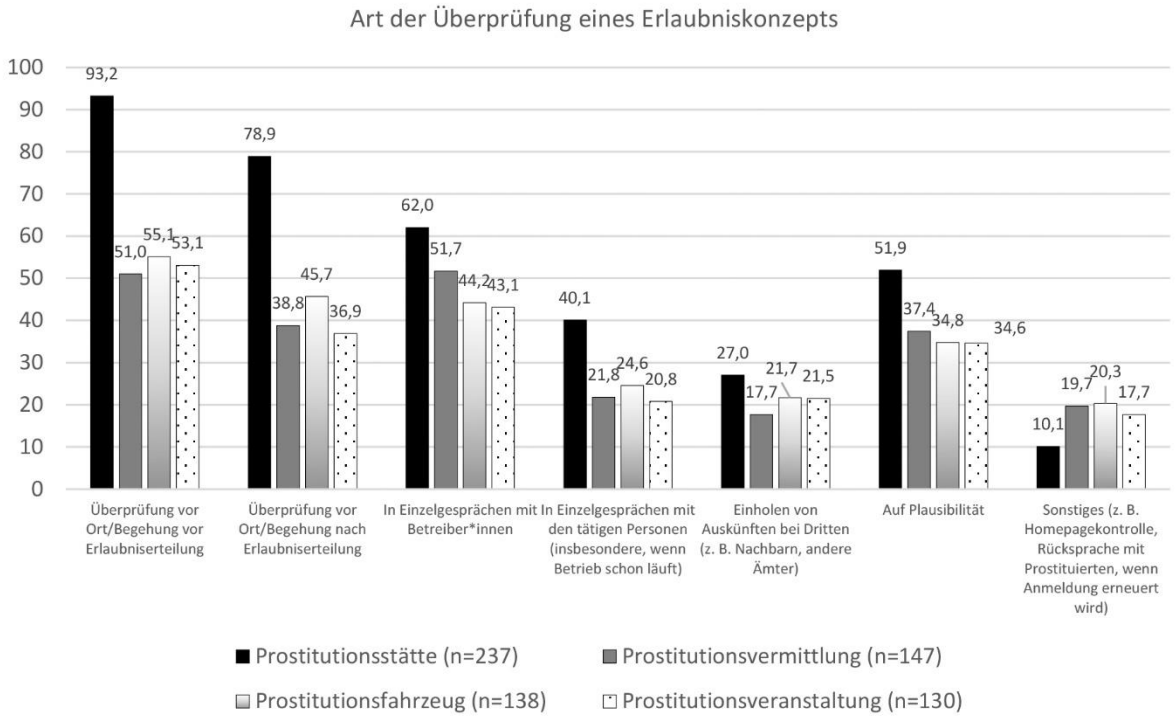


Abbildung 101: Art der Überprüfung eines Erlaubniskonzepts durch die Erlaubnisbehörden, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Erlaubnisverfahren)

Abbildung 101 zeigt für Prostitutionsstätten, dass die Einhaltung der hierfür vorgelegten Betriebskonzepte häufig gleich in mehrfacher Weise geprüft wird. So gaben 93,2 % der Sachbearbeitenden an, dass sie die Einhaltung des Betriebskonzepts bereits vor Erlaubniserteilung durch eine Überprüfung vor Ort/Begehung vor Erlaubniserteilung prüfen. 78,9 % führen eine solche Vor-Ort-Begehung (auch) nach der Erlaubniserteilung durch. Daneben erfolgen – neben Plausibilitätsprüfungen (51,9 %) – Prüfungen durch Einzelgespräche mit Betreiber*innen (62,0 %), Einzelgespräche mit den im Betrieb tätigen Personen (40,1 %), Einholung von Auskünften bei Dritten, etwa Nachbarn und anderen Ämtern (27,0 %), und Prüfungen durch sonstige Maßnahmen.

Bei Prostitutionsfahrzeugen, Prostitutionsvermittlungen und Prostitutionsveranstaltungen sind die Anteile der Behördenmitarbeitenden, die die Vornahme der einzelnen Prüfungsformen angegeben haben, jeweils geringer. Dieses Antwortverhalten könnte wiederum darauf zurückzuführen sein, dass in den Behörden zu diesen Prostitutionsgewerben bislang wenig Erfahrungswerte vorliegen. Überdies ist zu bedenken, dass bei Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsveranstaltungen neben dem Erlaubnisverfahren noch ein Anzeigeverfahren (§ 20 ProstSchG bzw. 21 ProstSchG) durchgeführt wird. Möglicherweise finden in diesem Rahmen mehr oder erneute Vor-Ort-Kontrollen der Fahrzeuge bzw. Veranstaltungsorte statt.

Insgesamt wird man daher feststellen können, dass bei Prostitutionsstätten sowohl hinsichtlich der Angaben, die in einem Betriebskonzept zu leisten sind, als auch hinsichtlich der behördlichen Prüfung des Betriebskonzepts deutlich mehr Einigkeit besteht, als dies bei Prostitutionsvermittlungen, Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsveranstaltungen der Fall ist. Dass ein Teil der Sachbearbeitenden bei den drei letztgenannten Prostitutionsgewerbeformen selbst das Leisten von Angaben, die zum Schutz von Prostituierten an sich dringend notwendig sind, nicht für regelhaft erforderlich hält, ist durchaus problematisch.

(2) Das mit der Aufstellung eines Betriebskonzepts verfolgte Schutzanliegen – Bewertung durch Sachbearbeitende in Behörden und Gewerbetreibende

Hinter der Pflicht zur Aufstellung eines Betriebskonzepts steht insbesondere auch der Gedanke, dass spätestens bei der behördlichen Prüfung des Konzepts Risiken, die mit dem Gewerbe oder dessen Ausgestaltung voraussichtlich verbunden sein werden, erkannt und beseitigt werden. Ob und inwieweit mit der Pflicht zur Aufstellung eines Betriebskonzepts tatsächlich eine Verringerung von Risiken von in Prostitutionsgewerben tätigen Prostituierten verbunden ist, ist bislang eine offene Frage. Daher wurden die Sachbearbeitenden in ProstSchG-Behörden sowie die Gewerbetreibenden um Einschätzung gebeten (Abbildung 102).

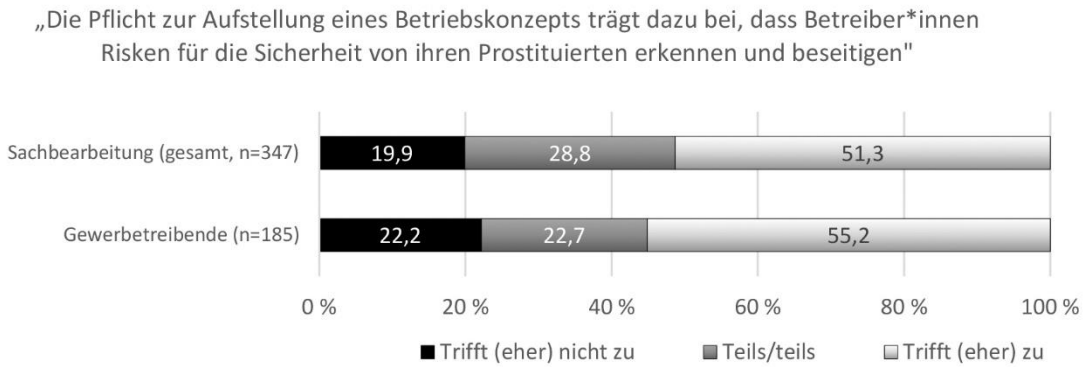


*Abbildung 102: Zustimmungswerte zu der Aussage: „Die Pflicht zur Aufstellung eines Betriebskonzepts trägt dazu bei, dass Betreiber*innen Risken für die Sicherheit von ihren Prostituierten erkennen und beseitigen", Angaben in Prozent, KFN-Befragungen Sachbearbeitung (gesamt) und Gewerbetreibende*

Vorgelegt wurde den Sachbearbeitenden und Gewerbetreibenden die Aussage: „Die Pflicht zur Aufstellung eines Betriebskonzepts trägt dazu bei, dass Betreiber*innen Risiken für die Sicherheit von ihren Prostituierten erkennen und beseitigen." Die Zustimmungswerte der beiden Befragtengruppen fallen insoweit sehr ähnlich aus. Jeweils stimmten etwas mehr als 50 % dieser Aussage (eher) zu (Gewerbetreibende: 55,2 %; Sachbearbeitende: 51, 3 %). Differenziert (teils/teils) beurteilten die Aussage jeweils etwa ein Viertel der Befragten (Gewerbetreibende: 22,7 %; Sachbearbeitende: 28,8 %). Dass die Aussage (eher) nicht zutreffe, brachte jeweils etwa ein Fünftel der Befragten zum Ausdruck (Gewerbetreibende: 22,2 %; Sachbearbeitende: 19,9 %). Statistisch bedeutsame Unterschiede zwischen den Angaben der Gewerbetreibenden und der Sachbearbeiter*innen bestehen nicht (t(295,8)=1,6, 95 %-Konfidenzintervall [−0,04; −0,4], p=n. s.). Sowohl Sachbearbeiter*innen als auch Gewerbetreibende haben demnach einen sehr ähnlichen Eindruck über eine etwaige Schutzwirkung des Betriebskonzeptes.

(3) (Weitere) Probleme bei der Prüfung betriebsbezogener Pflichten

Daneben haben sich in der Evaluation mehrere (weitere) Probleme bei der behördlichen Prüfung betriebsbezogener Pflichten herausgestellt.

(a) Handhabung unbestimmter Rechtsbegriffe

Bereits hier wird darauf aufmerksam gemacht, dass den Behörden manche unbestimmten Rechtsbegriffe in Vorschriften, die im Erlaubnisverfahren zu prüfen sind, Probleme bereiten. Da es sich insoweit durchweg um Rechtsbegriffe handelt, die in den Regelungen über Mindestanforderungen nach §§ 18, 19 ProstSchG enthalten sind, werden die Ergebnisse hierzu im Kapitel über die Erreichung des gesetzgeberischen Ziels Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten (Kapitel 2, D.) behandelt.

(b) Überschneidung mit anderen Rechtsgebieten

Bereits die Normen des ProstSchG stellen die Behördenmitarbeiter*innen – nicht zuletzt angesichts einer erheblichen Zahl unbestimmter Rechtsbegriffe – vor nicht unerhebliche Herausforderungen. Noch diffiziler wird die Bearbeitung von Rechtsangelegenheiten erfahrungsgemäß, wenn dabei

Normen aus anderen Rechtsbereichen Beachtung finden müssen. Dass bei der Prüfung der Erlaubnisvoraussetzungen auch Regelungen aus anderen Bereichen des (öffentlichen) Rechts eine Rolle spielen, kann man schon aus dem ProstSchG selbst ableiten. So lässt etwa das in § 14 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG enthaltene Merkmal der „örtlichen Lage“ die Berücksichtigung bau(-planungs-)rechtlicher Aspekte vermuten.[787] Da sich schon bald nach Inkrafttreten des ProstSchG gezeigt hat, dass im Verhältnis von Baurecht und ProstSchG zahlreiche Rechtsfragen einer Klärung harren, wurde diesbezüglich (Teil 1, Kapitel 2, s. o.) ein eigenständiges Gutachten in Form eines Unterauftrages vergeben. Auf die Ergebnisse dieser umfassenden Analyse wird hier verwiesen.[788]

Inwieweit Normen aus anderen Bereichen des (öffentlichen) Rechts bei Entscheidungen über die Erlaubniserteilung nach § 12 ProstSchG eine Rolle spielen, liegt bislang noch weitgehend im Dunkeln. Daher wurde bei den Leitungspersonen mit Zuständigkeit für das Erlaubnisverfahren erhoben, ob nach ihrer bisherigen Erfahrung bei der Erlaubniserteilung regelhaft Maßgaben aus anderen Rechtsbereichen zu berücksichtigen sind. Als mögliche Rechtsbereiche waren dabei das Gaststättenrecht, das Immissionsschutzrecht, das (allgemeine) Gewerberecht, das Wasserrecht sowie das Straßen- und Wegerecht vorgegeben.[789] Daneben bestand die Möglichkeit zur Nennung weiterer Rechtsbereiche in einem Freitextfeld. Überdies wurde um Differenzierung nach den einzelnen Prostitutionsgewerbeformen (Prostitutionsstätten, Prostitutionsfahrzeuge, Prostitutionsvermittlungen, Prostitutionsveranstaltungen) gebeten. Über das Ergebnis informiert Abbildung 103.

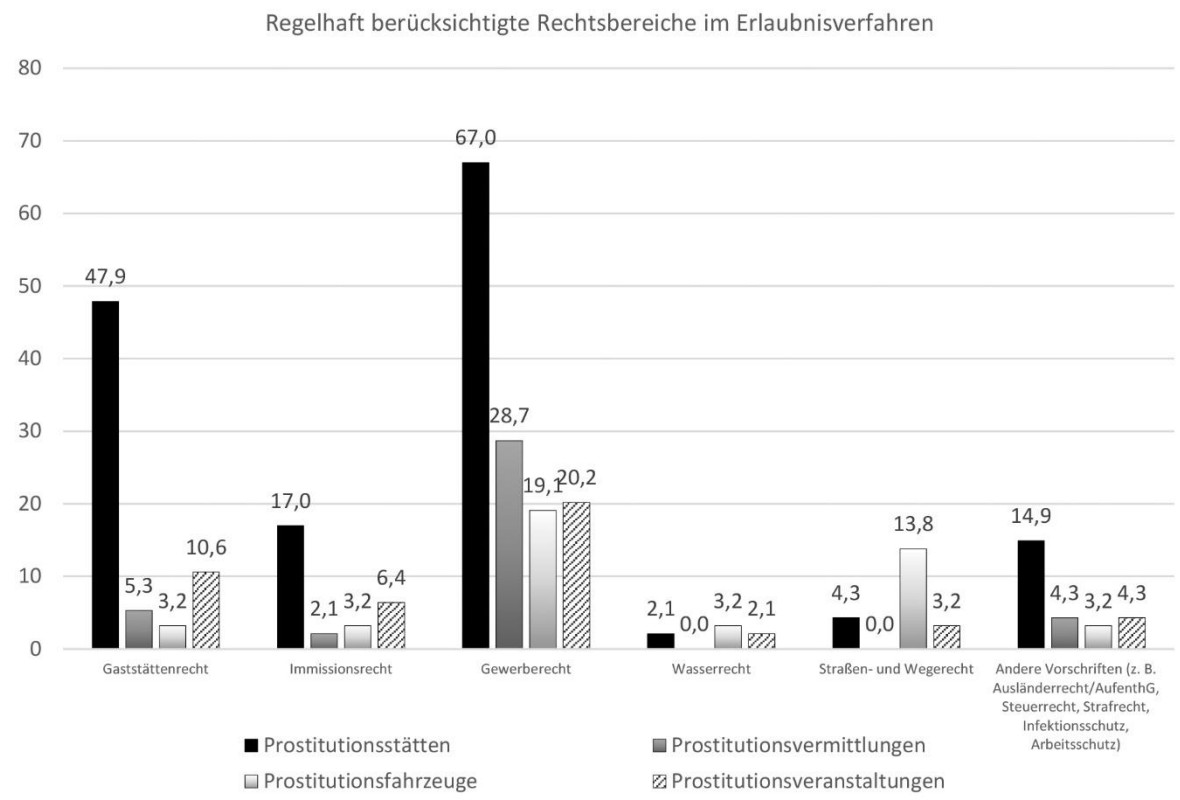


Abbildung 103: Regelhaft berücksichtigte Rechtsbereiche im Erlaubnisverfahren nach Prostitutionsgewerbeform, n=94, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Behördenleitung (Erlaubnisverfahren)

Nach der Erfahrung der Leitungspersonen erlangen Maßgaben aus anderen Rechtsbereichen (als dem Baurecht) am häufigsten bei Prostitutionsstätten Relevanz: 67,0 % der Befragten gaben an, dass dabei regelhaft Maßgaben aus dem (allgemeinen) Gewerberecht eine Rolle spielen. Nach den Angaben von

[787] S. dazu Gurlit/Spahr (2025),Abschnitt C.
[788] Gurlit/Spahr (2025).
[789] Die Rechtsbereiche orientierten sich an § 12 Abs. 7 ProstSchG.

47,9 % kommt es regelmäßig (auch) auf das Gaststättenrecht an. 17,0 % nannten das Immissionsschutzrecht und 14,9 % andere Rechtsbereiche, z. B. das Ausländerrecht, Steuerrecht, Strafrecht, Infektionsschutzgesetz, Arbeitsschutzrecht. Dem Wasserrecht (2,1 %) und Straßen- und Wegerecht (4,3 %) kommt nach den Angaben nur sehr weniger Befragter regelhaft Bedeutung zu. Bei den anderen Prostitutionsgewerbeformen gab jeweils nur eine Minderheit an, dass die aufgeführten Rechtsbereiche bei der Entscheidung über die Erlaubniserteilung eine Rolle spielen.

Insgesamt sind die Befunde, die aus Abbildung 103 hervorgehen, nicht leicht zu interpretieren. Zwar ist bspw. plausibel, dass das Gaststättenrecht vor allem bei Prostitutionsstätten eine Rolle spielt. Denn Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Gaststättenrechts ist, dass (alkoholische) Getränke oder zubereitete Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle angeboten werden (§§ 1, 2 Gaststättengesetz – GastG). Dies dürfte bei Prostitutionsstätten deutlich häufiger der Fall sein als bei Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsvermittlungen, bei Prostitutionsveranstaltungen wird es auf das Konzept der jeweiligen Veranstaltung ankommen. Man wundert sich aber u. a. darüber, dass das allgemeine Gewerberecht als Grundlage des ProstSchG nur nach der Erfahrung unterschiedlich großer Teile der Leitungspersonen bei der Entscheidung über die Erlaubniserteilung für die einzelnen Prostitutionsgewerbeformen eine Rolle spielt und dass dem Immissionsschutzrecht allgemein nur von wenigen Leitungspersonen Bedeutung zugeschrieben wird, obschon in den Vorschriften über die Erlaubnisversagung (§ 14 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG) explizit hierauf Bezug genommen wird. Insgesamt wird man die Ergebnisse daher wohl als Indiz dafür werten können, dass nicht nur über das Verhältnis von ProstSchG und Baurecht, sondern auch über das Verhältnis des ProstSchG zu anderen Bereichen des (öffentlichen) Rechts teilweise noch Uneinigkeit besteht, wobei hierfür partiell auch unterschiedliche landesrechtliche Ausgestaltungen der einzelnen Rechtsbereiche sich verantwortlich zeichnen könnten.

(c) Mögliche Unterregulierung von Prostitutionsvermittlungen

In den rechtlichen Ausführungen ist bereits darauf hingewiesen worden, dass der Gesetzgeber für Betreiber*innen von Prostitutionsvermittlungen i. S. d. § 2 Abs. 7 ProstSchG[790] bislang vergleichsweise wenige gesetzliche Vorgaben getroffen hat. So findet sich in § 12 ProstSchG keine Regelung, dass sich die Erlaubnis (wie bei Prostitutionsstätten, Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsveranstaltungen) auch auf das Betriebskonzept bezieht. Außerdem wurden für Prostitutionsvermittlungen keine Mindestanforderungen normiert, wie sie für Prostitutionsstätten, Prostitutionsfahrzeuge und Prostitutionsveranstaltungen in den §§ 18,19 ProstSchG niedergelegt worden sind. Letzteres erscheint – jedenfalls prima facie – überzeugend, weil sich besagte Mindestanforderungen im Kern auf den Ort bzw. die Räumlichkeiten beziehen, an/in denen die Prostitution ausgeübt wird. Solche Regelungen können für Prostitutionsvermittlungen nicht getroffen werden, weil die Vermittler*innen auf Prostitutionsort und -räumlichkeiten in aller Regel keinen Einfluss haben.

Bei näherem Hinsehen schwindet die zunächst bestehende Überzeugung jedoch. Denn da es bspw. auch Notruf- und Schutzsysteme für den mobilen Gebrauch gibt, erschließt sich bspw. nicht, warum Betreiber*innen von Prostitutionsstätten eine Notruffunktion zum Schutz von Prostituierten zur Verfügung stellen müssen, Betreiber*innen von Prostitutionsvermittlungen aber nicht. Hierzu passt, dass laut Tabelle 54 ein erheblicher Teil der Erlaubnisbehörden (71,1 %) bei Prostitutionsvermittlungen Ausführungen zu „Maßnahmen zum Schutz von Prostituierten im Kontakt zu Kund*innen (bspw. ähnlich zu einem Notrufsystem)“ im Betriebskonzept verlangt. Ein knappes Drittel der Behörden verlangt dies indes nicht, was womöglich auf das Fehlen einer gesetzlichen Maßgabe zurückzuführen ist.

Die im Rahmen der Evaluation befragten Betreiber*innen von Prostitutionsvermittlungen haben auf die Frage, welche Schutzmaßnahmen sie (gleich ob behördlich gefordert oder freiwillig) für die von ihnen vermittelten Prostituierten treffen, eine ganze Reihe von Vorkehrungen genannt. Sie sind in Abbildung 104 aufgeführt und könnten bei einer allfälligen Reform des ProstSchG womöglich als Anhaltspunkt für die Aufstellung spezifischer Mindestanforderungen für Prostitutionsvermittlungen dienen.

[790] Hier sind Prostitutionsvermittlungen im Sinne des ProstSchG gemeint, nicht erneut Prostitutionsplattformen.

Abbildung 104: Von Prostitutionsvermittlungen eingesetzte Schutzmaßnahmen nach Häufigkeit, n=19, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende

Allerdings wies die*der Betreiber*in einer Prostitutionsvermittlung auch darauf hin, dass die von ihr*ihm angeschafften Notrufsysteme von Prostituierten teils als überflüssig angesehen würden – hieraus kann freilich nicht geschlussfolgert werden, dass man auf Sicherungsmaßnahmen bei Vermittlungen generell verzichten könnte:

„Also ich – ich habe mir welche besorgt, diese mobilen, die die Damen mitnehmen können, aber die haben mich ausgelacht. Die haben gesagt: ‚Also, bitte! Was soll ich denn damit?' Sage ich: ‚Ja, wenn wir Notknöpfe im Appartement haben.' Dann sagt sie: ‚Ich nehm das nicht mit.' Weil, die haben gesagt: ‚Du hör mal, ich bin im Hotel. Die Filme, die wir sehen, dass im Hotel jemand umgebracht wird. Es ist ein Film.' Das heißt nicht, dass es das nicht geben kann. Aber die sagen: ‚Du, gerade die Hotelgäste sind doch so auf Diskretion bedacht. Die würden doch kein Theater machen, wo das ganze Hotel dann in Aufruhr kommt.'"

Interviewausschnitt 33: 6. Interview Gewerbetreibende, 72

III. Bewertung von Akzeptanz und Praktikabilität

Unter diesem Punkt werden die Erkenntnisse zu Akzeptanz und Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens bewertend zusammengefasst. Dabei werden wiederum (s. für das Anmeldeverfahren A.III) mehrere Empfehlungen und Prüfempfehlungen zur Verbesserung von Akzeptanz und Praktikabilität gegeben; diese stehen ebenso wie bei der Anmeldung (s. A.III.) unter dem Vorbehalt, sie nachträglich noch zu verwerfen, wenn im weiteren Laufe der Untersuchung erkennbar werden sollte, dass das Erlaubnisverfahren seine Ziele nicht erreichen kann.

1. Akzeptanz

Nach dem hier zugrunde gelegten Akzeptanzbegriff (s. Teil 3, Kapitel 1) wird das Erlaubnisverfahren von den Gesetzesadressat*innen (hier: Prostitutionsgewerbetreibende) *teilweise akzeptiert.* Nach den

Daten der Bundesstatistik haben inzwischen mehr als 2.000 Prostitutionsgewerbe das Erlaubnisverfahren mit seinen Anforderungen zum Schutz der Prostituierten durchlaufen. Das ist im Vergleich zum vorhergehenden Gesetzeszustand, in dem das Prostitutionsgewerbe weitgehend unreguliert war, eine deutliche Verbesserung. Auch hat sich gezeigt, dass die an der Befragung teilnehmenden Gewerbetreibenden die Regulierung ihres Gewerbes mehrheitlich begrüßen. Das wird deutlich in der überwiegend geäußerten Zustimmung, dass das Betriebskonzept Betreiber*innen helfe, Risiken für die bei ihnen tätigen Prostituierten zu erkennen ((eher) ja: 55,2 %). Und es wird noch einmal in den hohen Zustimmungswerten deutlicher werden, die Überwachungsmaßnahmen bei Prostitutionsgewerben unter den Gewerbetreibenden grundsätzlich finden (s. Teil 5, Kapitel 1, C.).

Ersichtlich gibt es aber auch Prostitutionsgewerbetreibende, die sich dem Erlaubnisverfahren bislang nicht stellen. Wie groß der Anteil ist, kann auf Basis der vorliegenden Daten nicht beurteilt werden. Auffällig sind aber die sehr niedrigen Zahlen erlaubter Prostitutionsfahrzeuge und Prostitutionsveranstaltungen: Ursächlich ist möglicherweise, dass sich Prostitutionsfahrzeuge und Prostitutionsveranstaltungen als mobile Gewerbe Überwachungen besser entziehen können, als dies bei den immobilen Prostitutionsgewerbeformen der Fall ist.

Worin genau die Gründe liegen, dass Prostitutionsgewerbe keine Erlaubnis beantragen, lässt sich mit dieser Untersuchung nicht sicher klären: In Interviews und schriftlichen Befragungen wurden kaum Personen erreicht, die ohne Erlaubnis ein Gewerbe führen. Maßgeblich dürften aber mehrere Faktoren sein. Einige mögliche Faktoren werden nachfolgend ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit genannt:

Die Verfahren werden von den hier befragten Prostitutionsgewerbetreibenden als durchaus aufwändig beschrieben; dies könnte manche*n von der Antragstellung abhalten. Die Verfahren dauern in einem Teil der Fälle auch sehr lange. 33 von n=152 befragten Betreiber*innen von Prostitutionsstätten berichteten über Verfahrensdauern (erstmalige Antragseinreichung bis zum Besitz eines bestandskräftigen Bescheides) von über zwölf Monaten bis zu sieben (!) Jahren. Warum ein Teil der Verfahren derart lange währt und was man zum Zwecke der Verkürzung tun könnte, konnte hier nicht ermittelt werden. Dies sollte Gegenstand eines spezifischen Untersuchungsauftrags sein (Empfehlung 25). Feststellen lässt sich aber, dass derart lange Verfahrensdauern nicht zu dem mit dem Erlaubnisverfahren verfolgten Zweck passen, Prostitutionsgewerbetreibenden Rechtssicherheit (s. Teil 3, Kapitel 1) in Form eines rechtlichen anerkannten Status‘ zu gewähren.

Die Kosten des Verfahrens sind teils erheblich. Den maßgeblichen Kostenfaktor bilden allerdings – jedenfalls bei Prostitutionsstätten – nicht die behördlichen Verfahrenskosten. Vielmehr sind es die Kosten für Baumaßnahmen, die vorgenommen werden müssen, damit man den Mindeststandards und sonstigen Anforderungen des ProstSchG gerecht wird. Hieran wird man, wenn man an den nunmehr gesetzlich vorgegebenen Standards festhalten will, nichts ändern können.

Womöglich sind die Anforderungen, die das ProstSchG stellt, für einen Teil der Betreiber*innen zu hoch. Jedenfalls haben sich in dieser Studie Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die u. a. im Gesetzgebungsverfahren geäußerte Befürchtung, Kleinstbetriebe könnten vom Markt gedrängt werden, zutrifft. Dabei wurde auch davon berichtet, dass gerade solche Kleinstbetriebe Frauen Sicherheit bieten können. Im Einzelnen wird man dieser Frage aber noch weiter nachgehen müssen (Empfehlung 26), das könnte im Rahmen der Umsetzung von vorstehender Empfehlung 25 geschehen. Dabei ist freilich zu bedenken, dass der Gesetzgeber dieses Risiko bewusst in Kauf genommen hat. Er ging nach den Erkenntnissen aus den jährlich vom BKA herausgegebenen Bundeslagebildern zu Menschenhandel und Ausbeutung davon aus, dass auch die Wohnungsprostitution von Menschenhandel und Ausbeutung betroffen sei. Daher könne für die Wohnungsprostitution keine Ausnahme von der Erlaubnispflicht gemacht werden. Hieran hat sich prima facie laut Aussage des Bundeslagebilds 2023 nichts geändert. Dort heißt es: „Bedingt durch Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie waren die Vorjahre durch eine Verdrängung der klassischen Bar- und Bordellprostitution sowie der Straßenprostitution geprägt. Der Trend, dass sexuelle Ausbeutung vermehrt im Rahmen der Wohnungsprostitution sowie von Haus- und Hotelbesuchen stattfindet, setzte sich im Berichtsjahr [scil.: 2023] – trotz

weitgehenden Wegfalls pandemiebedingter Einschränkungen – fort."[791] Bei näherem Hinsehen ist hierzu indes Folgendes anzumerken: Vergleicht man die vor- und nachpandemischen Zahlen des Bundeslagebilds zu Verfahren wegen sexueller Ausbeutung, die an verschiedenen Prostitutionsorten registriert wurden, ergibt sich Folgendes: Richtig ist, dass die absoluten Zahlen der wegen sexueller Ausbeutung geführten Verfahren im Bereich der Straßenprostitution im Vergleich der Jahre 2019 und 2023 zurückgegangen sind (2019: 40 Verfahren; 2023: 24 Verfahren). Richtig ist auch, dass die absoluten Zahlen zur sexuellen Ausbeutung bei Bar- und Bordellprostitution gesunken sind (2019: 117; 2023: 56). Die absoluten Zahlen der sexuellen Ausbeutung bei der Wohnungsprostitution sind in den betrachteten Vergleichsjahren aber ebenfalls gesunken – wenn auch auf vergleichsweise hohem Niveau geblieben (2019: 212; 2023: 201). Von einem Trend zur Vermehrung der sexuellen Ausbeutung bei der Wohnungsprostitution kann man daher schwerlich sprechen.[792] Eine deutliche Steigerung ist lediglich für denjenigen Bereich zu erkennen, der von den Erlaubnisregelungen des ProstSchG gar nicht erfasst wird. Das ist das Feld der Haus- und Hotelbesuche (2019: 84; 2023: 152).[793] Das Entdeckungsrisiko ist für ohne Erlaubnis arbeitende Betreiber*innen teils gering. Im Rahmen der Überwachung fällt es, was im nachfolgenden Teil noch ausführlicher behandelt wird (s. Teil 5, Kapitel 1, C.), teils schwer, illegale Betriebe ausfindig zu machen. Zur Erhöhung des Entdeckungsrisikos und zur Schaffung von mehr Transparenz für Kund*innen wird schon hier Folgendes angeregt: Nach dem Vorbild des Glücksspielrechts (vgl. § 6e Abs. 3 S. 2 des Glücksspielstaatsvertrags) sollte eine Pflicht für Gewerbetreibende geschaffen werden, online und offline in prominenter Weise darauf hinzuweisen, dass sie eine Erlaubnis nach dem ProstSchG besitzen (Empfehlung 27). Das erleichterte an Rechtstreue interessierten Kund*innen die Identifizierung erlaubter Prostitutionsgewerbe. Zugleich könnte man darüber nachdenken, die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen in nichterlaubten Betrieben künftig als Ordnungswidrigkeit auszugestalten. Ohnedies sind Kund*innen durch das ProstSchG bislang vergleichsweise wenig in die Pflicht genommen worden.

Nicht zu übersehen ist, dass der Status von Prostitutionsgewerbetreibenden in manchen Bereichen Probleme bereitet. Aus den Befragungsdaten wird deutlich, dass Prostitutionsgewerbetreibende bei Banken, Versicherungen etc. aus ihrer Sicht nicht selten Benachteiligung erleben. Bei Prostituierten ist insoweit angeregt worden, über Gegenmaßnahmen nachzudenken. Das erschiene auch bei Prostitutionsgewerbetreibenden erwägenswert.

Die Frage, inwieweit ein Gesetz von den Gesetzesadressat*innen akzeptiert wird, hängt auch davon ab, inwieweit die damit verbundenen Pflichten von den Gesetzesadressat*innen umgesetzt werden können. Dass manche Betreiber*innenpflicht, die durch das ProstSchG begründet wurde, in der Praxis nur schwer umgesetzt werden kann, wird im Laufe der Untersuchung an verschiedenen Stellen offenbar werden. Ein bereits hier erkennbar gewordenes Umsetzungsproblem rührt aus dem umfassenden Weisungsverbot (§ 26 Abs. 2 ProstSchG), dem Betreiber*innen gegenüber Prostituierten unterliegen. Zwar besteht an der Berechtigung dieses Verbots der Erteilung von Weisungen für die sexuellen Dienstleistungen von Prostituierten für sich genommen kein Zweifel. Jedoch stellt sich die Frage, ob es nicht dem Ansinnen, die sexuelle Selbstbestimmung von Prostituierten zu stärken, in kleinen Teilen zuwiderläuft. Konkret stellt sich diese Frage im Hinblick auf das Verbot, in einem Prostitutionsgewerbe Mindestpreise für sexuelle Dienstleistungen festzulegen. Hierdurch kann es in Prostitutionsgewerben zu Unterbietungswettbewerben unter den Prostituierten kommen mit der Folge, dass manche Prostituierte sexuelle Dienstleistungen zu Preisen anbieten müssen, zu denen sie sie nicht anbieten wollen. Auch besteht ein berechtigtes Interesse der Betreiber*innen und Prostituierten daran, über den Mindestpreis Einfluss auf die Kund*innenklientel zu nehmen. Die hier vorgelegten Daten zeigen, dass Betreiber*innen teils versuchen, dem Vorwurf eines Verstoßes gegen das Weisungsverbot durch Einbindung der Prostituierten in die Mindestpreisentscheidung zu entgehen. Da sie nach eigenen Angaben aber vielfach auch

[791] BKA (2024), 11.

[792] Gerechtfertigt gewesen wäre das womöglich bei ausschließlicher Betrachtung der Vorjahre (2019: 212; 2020: 145; 2021: 231; 2022: 268).

[793] Außerdem wurde eine Steigerung bei Massagesalons (2019: 1; 2024: 14) beobachtet. Ob und inwieweit es sich hier um erlaubnispflichtige Betriebe handelt, lässt sich anhand der Daten nicht beurteilen.

selbst an der Mindestpreisbestimmung beteiligt sind, begründet ein solches Vorgehen rechtliche Risiken. Daher sollte geprüft werden, ob – eventuell mit einem Zustimmungsvorbehalt für die Erlaubnisbehörde – Ausnahmen vom Weisungsverbot für die Festsetzung von Mindestpreisen zugelassen werden können (Prüfempfehlung 8).

2. Praktikabilität

Hinsichtlich der Praktikabilität (s. zu diesem Begriff Teil 3, Kapitel 1) des Erlaubnisverfahrens bestehen keine grundlegenden Bedenken. Das Verfahren ist in Gang gekommen. Zuständige Behörden wurden – teils wiederum mit bemerkenswerter Verspätung – eingerichtet. Sachbearbeitende wurden gewonnen. Es steht auch weitgehend fest, wer zur Teilnahme am Erlaubnisverfahren verpflichtet ist. Dass erwogen werden könnte, Sexualassistenz und Tantra-Massage aus dem Anwendungsbereich des ProstSchG auszunehmen, wurde bereits oben dargestellt (A.III, s. o.). Mittlerweile haben, wie gezeigt, über 2.000 Prostitutionsgewerbetreibende dieses durchaus aufwändige, von betriebs- und personenbezogenen Prüfungen geprägte Verfahren durchlaufen. Nicht wenigen Antragsteller*innen wurde die Erlaubnis – aus unterschiedlichen Gründen – auch zum Schutz von Prostituierten versagt. Die gesetzlichen Möglichkeiten zur Verneinung der Zuverlässigkeit von Prostitutionsgewerbetreibenden wurden von den hier befragten Sachbearbeitenden mit deutlicher Mehrheit als ausreichend (74,0 %) gekennzeichnet. Der Informationsbezug für die Zuverlässigkeitsprüfung scheint – bis auf die Einholung von Informationen zu einer (früheren) Mitgliedschaft in einem Verein i. S. d. § 15 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG – ebenfalls keine Probleme zu bereiten. Zudem vertritt die – wenn auch knappe – Mehrheit der befragten Sachbearbeitenden die Auffassung, die Pflicht zur Aufstellung eines Betriebskonzepts trage dazu bei, dass Betreiber*innen Risiken für die bei ihnen tätigen Prostituierten erkennen und beseitigen ((eher) ja: 51,3 %). Die Umsetzung des Betriebskonzepts wird auch auf mehreren Wegen von den Erlaubnisbehörden geprüft.

Doch gibt es, was bei einem vollkommen neu geschaffenen Gesetz nicht verwundert, Möglichkeiten zur Verbesserung des Erlaubnisverfahrens:

Von den Normen über das Erlaubnisverfahren ist nach hiesiger Einschätzung der Bereich der Prostitutionsplattformen bislang nicht erfasst. Die Betreiber*innen solcher Gewerbe müssen mithin kein Betriebskonzept i. S. d. § 16 ProstSchG vorweisen. Sie unterliegen auch keiner Zuverlässigkeitsprüfung (§ 15 ProstSchG) und sind auch nicht zur Kontrolle verpflichtet, ob Prostituierte, die ihre Dienstleistungen auf der Plattform anbieten wollen, angemeldet sind. Dabei ist der Bereich der Prostitutionsplattformen ein Feld, das in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Angesichts dessen wird empfohlen, die Aufnahme von Prostitutionsplattformen in das Erlaubnisverfahren zu prüfen (Prüfempfehlung 9). Dafür spricht bereits, dass auch im Falle von Plattformen mit der Prostitution anderer Geld verdient wird – dies wollte der Gesetzgeber laut den Gesetzesmaterialien ausnahmslos unter Erlaubnisvorbehalt stellen. Überdies könnte in der Einbeziehung von Plattformen ein Weg bestehen, mehr Prostituierte zur Anmeldung zu bringen. Da sich ein annähernd gesicherter Nachweis der Anmeldung in diesem Bereich voraussichtlich nur elektronisch erbringen lassen wird, wird ergänzend auf die oben (Teil 5, Kapitel 1, A.III.) unterbreitete Anregung einer Digitalisierung des Anmeldeausweises hingewiesen. Dass die Regulierung der Plattformen angesichts teils im Ausland befindlicher Sitze (oder aufgrund von Abwanderungsbewegungen) schwerfallen wird, sollte den Gesetzgeber nicht abhalten.

Auch im Erlaubnisverfahren verfügt man mittlerweile über einen Stamm von Mitarbeitenden, der viel Erfahrung besitzt. Es fehlt aber auch hier (s. für die Anmeldung A.II.) in einem kaum akzeptablen Maß an Aus- und Fortbildung der Sachbearbeitenden; diese haben vielfach selbst auf erheblichen Fortbildungsbedarf aufmerksam gemacht. In der weiteren Qualifizierung der Sachbearbeitenden liegen daher – wie auch in der Anmeldung – noch erhebliche Potenziale des Erlaubnisverfahrens. Daher wird die bereits für das Anmeldeverfahren gegebene Empfehlung 10 zur Etablierung eines verpflichtenden Aus- und Fortbildungsangebots auf die Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren erstreckt. Da auch von einer erheblichen Zahl der Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren eine unzureichende Vernetzung mit Sachbearbeitenden anderer ProstSchG-Behörden bemängelt wurde, sollten – entsprechend oben stehender Empfehlung 11 – auf Landesebene entsprechende Strukturen geschaffen werden.

Deutlich geworden ist im Rahmen der schriftlichen Befragung, dass bei Sachbearbeitenden Unsicherheiten hinsichtlich der Anforderungen (Unterlagen bei Antragstellung, Anforderungen an ein Betriebskonzept, Relevanz anderer Rechtsbereiche) bestehen, die im Erlaubnisverfahren bei Prostitutionsfahrzeugen, Prostitutionsveranstaltungen und teils auch Prostitutionsvermittlungen zu stellen sind. Die Unsicherheiten dürften aus den geringen Verfahrenszahlen bei diesen Prostitutionsgewerbeformen resultieren. Bei diesen Gewerbeformen hat sich – im Wesentlichen anders als bei Prostitutionsstätten – noch keine einheitliche Verwaltungspraxis herausgebildet. Empfohlen wird daher die Entwicklung eines bundeseinheitlichen Leitfadens für das Erlaubnisverfahren, der sich insbesondere mit den zuvor genannten Formen von Prostitutionsgewerben befasst und in das zu entwickelnde Aus- und Fortbildungsprogramm für Sachbearbeitende integriert wird (Empfehlung 28).

Des Weiteren haben sich im Rahmen der vorhergehenden Ausführungen noch einige weitere Punkte ergeben, die im Rahmen einer möglichen Reform bedacht werden könnten:

- In den Ausführungen zum rechtlichen Rahmen des Erlaubnisverfahrens wurde aufgezeigt, dass in § 12 ProstSchG eine Norm fehlt, der zufolge sich die Erlaubnis auch bei Prostitutionsvermittlungen auf ein bestimmtes Betriebskonzept bezieht. Ein Grund hierfür ist nicht ersichtlich. Bedarf für eine solche Regelung besteht. Daher sollte sie geschaffen werden (Empfehlung 29).
- Auch im Übrigen dürften Prostitutionsvermittlungen nach den Ergebnissen der schriftlichen Befragung noch unterreguliert sein. Auch für diese Prostitutionsgewerbeform sollten zum Schutz der Prostituierten Mindestanforderungen vorgesehen werden (Empfehlung 30). Was Prostitutionsvermittlungen schon jetzt zum Schutz der von ihnen vermittelten Prostituierten unternehmen, wurde aufgezeigt.
- Der in § 15 Abs. 1 ProstSchG enthaltene Katalog von Straftaten, die die Regelvermutung der Unzuverlässigkeit begründen, sollte überarbeitet werden. Dies sollte anhand der vom Gesetzgeber selbst aufgestellten, nach hiesiger Einschätzung aber bislang unzureichend beachteten Leitlinie geschehen, dass „einschlägig[794] vorbestrafte Personen“ zur Führung eines Prostitutionsgewerbes regelhaft ungeeignet sind (Empfehlung 31). Die ausnahmslose Aufnahme aller Verbrechen (§ 12 Abs. 1 StGB) passt zu dieser Leitlinie ersichtlich nicht. Gleichsam umgekehrt sollte über die Aufnahme des Wuchertatbestandes (§ 291 StGB) nachgedacht werden. Ergänzend, wenn auch ohne Empfehlung, sei noch auf Folgendes hingewiesen: Bemerkenswerterweise wurde gerade von einer*einem Polizeibeamt*in folgendes Problem geschildert: Prostitutionsgewerbetreibende fänden (nach den Erläuterungen der*des Beamt*in zufolge nachvollziehbar) kaum Sicherheitspersonal, das nicht schon wegen Körperverletzung strafrechtlich in Erscheinung getreten ist und die Zuverlässigkeitsprüfung besteht. Das erschwere Prostitutionsgewerbetreibenden den Schutz vor renitenten Kund*innen.
- Als Kuriosum muss man womöglich folgenden Umstand einstufen: Zu Recht unterwirft der Gesetzgeber heranwachsende Prostituierte wegen möglicherweise noch nicht ausgeprägter Reife einigen Sonderregelungen. Ohne Sonderregelungen akzeptiert er indes, dass Heranwachsende die mit erheblicher Verantwortung für hochwertige Rechtsgüter verbundene Tätigkeit als Prostitutionsgewerbetreibende*r ausüben können (§ 14 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG). Das sollte überdacht werden. Konkret sollte überlegt werden, ob es auch in diesem Fall einer besonderen Reifeprüfung bedarf (Prüfempfehlung 10).[795]
- Die Minderheit der Sachbearbeitenden, die die Zuverlässigkeitsprüfung in der gegenwärtigen Form für nicht ausreichend hält, hat in der schriftlichen Befragung verschiedene Vorschläge zur Verbesserung unterbreitet. Beigepflichtet werden kann der Anregung, Prostitutionsgewerbetreibende de lege ferenda dazu zu verpflichten, neu in den Betrieb eintretende Personen i. S. d. § 25 Abs. 2 ProstSchG der Erlaubnisbehörde zur allfälligen Durchführung einer

[794] Hervorhebung durch Verfasser*innen.

[795] Abzulehnen kann ein entsprechender Bedarf an sich nur sein, wenn eine fehlende Reife in der Zuverlässigkeitsprüfung identifiziert werden und zur Versagung der Erlaubnis führen kann.

Zuverlässigkeitsprüfung zu melden (Empfehlung 32). Überdies wurde partiell über Probleme bei der Einholung von Zentralregisterauszügen aus anderen EU-Ländern berichtet.

Die (erheblichen) Probleme im Zusammenspiel von ProstSchG und Baurecht werden gesondert in dem Gutachten von Gurlit/Spahr behandelt. Auf die dort unterbreiteten Vorschläge zur Verbesserung der Situation wird verwiesen.[796] Schließlich sei noch angeregt, bei einer möglichen Reform des ProstSchG sprachlich jedenfalls anzuerkennen, dass es auch weibliche Betreibende (weibliche Teilnehmende an der hiesigen Befragung: 53,9 %) gibt – idealiter sollte ein reformiertes ProstSchG geschlechtsneutral gefasst sein.

[796] Gurlit/Spahr (2025), Abschnitt C.

C. Überwachungsverfahren

I. Rechtlicher Rahmen

Die Regelungen über die Überwachung finden sich in den §§ 29 bis 31 ProstSchG im fünften Abschnitt. Werden im Rahmen der Überwachung Verstöße gegen Normen des ProstSchG festgestellt, können sie unter den dafür maßgeblichen Voraussetzungen mit einem Bußgeld geahndet werden. Die insoweit einschlägige Vorschrift ist § 33 ProstSchG, die sich im sechsten Abschnitt befindet.

§ 29 ProstSchG regelt laut seiner Überschrift die „Überwachung des Prostitutionsgewerbes", greift tatsächlich aber darüber hinaus, weil er den zuständigen Behörden bspw. generell Personenkontrollen an Orten erlaubt, an denen Prostitution ausgeübt wird (§ 29 Abs. 1 S. 4 ProstSchG). Ein solcher Ort kann auch der Straßenstrich sein, bei dem es sich zweifellos nicht um ein Prostitutionsgewerbe i. S. d. § 2 Abs. 3 ProstSchG handelt.[797] § 29 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 ProstSchG wurde der in der Gewerbeordnung enthaltenen Regelung über die Auskunft und Nachschau (§ 29 GewO) nachgebildet.[798]

§ 29 Abs. 1 ProstSchG bildet die Kernnorm zur Überwachung erlaubter Prostitutionsgewerbe. Er ermächtigt die Beauftragten der zuständigen Behörden zur Kontrolle, ob die Pflichten nach dem ProstSchG eingehalten werden.[799] Konkret wird ihnen zunächst zum Zwecke der Überwachung gestattet:

> „1. Grundstücke und Geschäftsräume der betroffenen Person während der für Prostitutionsgewerbe üblichen Geschäftszeiten zu betreten,
>
> 2. dort Prüfungen und Besichtigungen vorzunehmen,
>
> 3. Einsicht in die geschäftlichen Unterlagen und Aufzeichnungen zu nehmen und
>
> 4. zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben an Orten, an denen Prostitution ausgeübt wird, jederzeit Personenkontrollen vorzunehmen."

Adressat*innen solcher Maßnahmen sind mithin „betroffene Personen", worunter laut der Gesetzesbegründung die Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben und die zur Stellvertretung, Leitung oder Beaufsichtigung eines Gewerbes eingesetzten Personen sowie Prostituierte fallen.[800]

Gebrauch machen dürfen die Beauftragten der zuständigen Behörde von den Überwachungsbefugnissen nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG „während der für Prostitutionsgewerbe üblichen Geschäftszeiten". Nach den allgemeinen gewerberechtlichen Grundsätzen sind damit – obschon der Wortlaut der Norm dies nicht unbedingt nahelegt – die üblichen Geschäftszeiten des jeweils überwachten (Prostitutions-)Gewerbebetriebs gemeint.[801]

Die in § 29 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG geregelte Betretungsbefugnis bezieht sich auf die Grundstücke und die Geschäftsräume der betroffenen Personen. Zu den Geschäftsräumen zählen alle Arbeits- und Betriebsräume sowie Lager und andere zum Geschäftsbetrieb gehörende Räume.[802] Unter diese Definition lassen sich auch die Räume für sexuelle Dienstleistungen subsumieren. Sie müssen – unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes – grundsätzlich auch betreten werden können, um etwa das Vorhandensein und die Funktionsfähigkeit eines Notrufsystems (§ 18 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG) kontrollieren zu können. Nichts anderes ergibt sich nach hier vertretener Auffassung aus § 29 Abs. 2 ProstSchG, der den speziellen Fall eines Betretungsrechts bei einer dringenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung benennt. Zwar werden darin die Räume für sexuelle Dienstleistungen gesondert neben den Geschäftsräumen aufgeführt. Prima facie könnte dies dafür sprechen, dass die Räume

[797] Von Galen, in von Galen (2024), § 29 Rn. 11; Schüchel (2018), 340 f.
[798] BT-Drs. 18/8556, 93.
[799] Zur Beschränkung der Kontrollbefugnisse auf die Einhaltung der Pflichten nach dem ProstSchG: Schüchel (2018), 338.
[800] S. dazu auch BT-Drs. 18/8556, 93.
[801] Von Galen, in von Galen (2024), § 29 Rn. 20.
[802] Meßerschmidt, in Pielow (2023), § 29 Rn. 18; s. auch von Galen, in von Galen (2024), § 29 Rn. 17.

für sexuelle Dienstleistungen generell nicht unter den Begriff „Geschäftsräume“ fallen – ansonsten, so könnte man meinen, müssten sie in § 29 Abs. 2 ProstSchG nicht speziell aufgeführt werden. Ein solches Verständnis ginge jedoch fehl: Verkannt würde, dass das Betretungsrecht nach § 29 Abs. 2 ProstSchG einen weiter gefassten Anwendungsbereich hat als dasjenige nach § 29 Abs. 1 S. 1 ProstSchG:

§ 29 Abs. 1 S. 1 ProstSchG begründet ein Betretungsrecht der Behörden bei Prostitutionsgewerben. § 29 Abs. 2 ProstSchG will sicherstellen, dass zur Verhütung dringender Gefahren alle (auch außergewerbliche) Räume betreten werden können, in denen Prostitution ausgeübt wird. Da etwa ein Hotelzimmer, in dem eine Prostituierte tätig wird, kein Geschäftsraum i. S. d. Gewerberechts ist, mussten die für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räume in § 29 Abs. 2 ProstSchG gesondert aufgeführt werden, um auch insoweit eine Betretungsbefugnis zu begründen. Mit anderen Worten: Für sexuelle Dienstleistungen genutzte Räume in Prostitutionsgewerben fallen sowohl in § 29 Abs. 1 als auch in § 29 Abs. 2 ProstSchG unter den Begriff „Geschäftsraum“. Zur Prostitutionsausübung genutzte Räume außerhalb von Prostitutionsgewerben (z. B. eigene Wohnung einer*eines Prostituierten, Wohnung von Kund*innen, Hotelzimmer) sind unter den in § 29 Abs. 2 ProstSchG enthaltenen Begriff „für sexuelle Dienstleistungen genutzte Räume“ zu subsumieren.

Die in § 29 Abs. 1 Nr. 2 und 3 ProstSchG geregelten Prüfungs-, Besichtigungs- und Einsichtnahmebefugnisse berechtigen die Behörde etwa zur Überprüfung eines in den Räumen für sexuelle Dienstleistungen installierten Notrufsystems auf seine Funktionstüchtigkeit, zur Besichtigung von Aufenthalts- und Pausenräumen oder zur Einsichtnahme in geschäftliche Unterlagen und Aufzeichnungen.[803] Nicht befugt sind die zuständigen Behörden aber zur Durchsuchung[804] eines Prostitutionsgewerbes.[805] Auch dürfen die Überwachungsbehörden Unterlagen und Aufzeichnungen nicht gegen den Willen der*des Betreiber*in mitnehmen, sondern hiervon lediglich Abschriften oder Ablichtungen fertigen.[806]

§ 29 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG enthält, wie bereits angesprochen, eine weitere Befugnis für die Beauftragten der zuständigen Behörden. Die Norm gestattet ihnen, zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben Personenkontrollen an allen Orten durchzuführen, an denen die Prostitution ausgeübt wird. Eine Beschränkung auf einen bestimmten Personenkreis besteht insoweit nicht. Für Prostitutionsgewerbe hielt der Gesetzgeber eine Befugnis zur Durchführung von Personenkontrollen für erforderlich, „um die Anwesenheit Minderjähriger oder die Einhaltung von Beschäftigungsverboten zu überprüfen sowie um stichprobenartig die Plausibilität der Aufzeichnungen des Betreibers bezüglich der in seinem Betrieb tätigen Prostituierten zu prüfen“. Auf dem Straßenstrich ermöglichen „Personenkontrollen ebenfalls die Durchsetzung der Anmeldepflicht von Prostituierten sowie Maßnahmen, um Minderjährige von der Prostitution auszuschließen.“[807] Auf Grundlage dieser Ausführungen in den Gesetzesmaterialien ist davon auszugehen, dass dem Gesetzgeber mit § 29 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG und dem darin enthaltenen Begriff „Personenkontrollen“ an der Schaffung einer Befugnis zur Einführung von Identitätskontrollen gelegen war.[808] Ansonsten ließen sich die in den Gesetzesmaterialien genannten Ziele – insbesondere Feststellung einer Minderjährigkeit – nicht erreichen. Außerdem ging es dem Gesetzgeber ersichtlich darum, den Überwachungsbehörden eine Befugnis zur Kontrolle der Anmeldebescheinigungen an die Hand zu geben.

Ob diese Ziele de lege lata tatsächlich erreicht worden sind, ist allerdings zweifelhaft: So hat von Galen nach hiesiger Einschätzung zu Recht darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber zur Ermöglichung von Identitätskontrollen an sich auch eine explizite Pflicht zur Vorlage mitgeführter Ausweisdokumente und

[803] Von Galen, in von Galen (2024), § 29 Rn. 23 ff.
[804] Unter einer Durchsuchung versteht man im Allgemeinen das ziel- und zweckgerichtete Suchen staatlicher Organe in einer Räumlichkeit, um dort planmäßig etwas aufzuspüren, was die*der Inhaber*in der Räumlichkeit von sich aus nicht offenlegen will (BVerwG, Urteil vom 06.09.1974 – I C 17.73, zit. nach juris).
[805] Von Galen, in von Galen (2024), § 29 Rn. 9.
[806] Von Galen, in von Galen (2024), § 29 Rn. 27.
[807] BT-Drs. 18/8556, 93.
[808] So auch von Galen, in von Galen (2024), § 29 Rn. 31; Schüchel (2018), 341.

Anmeldebescheinigungen hätte schaffen müssen,[809] das ist jedoch nicht geschehen. Dieses Argument gewinnt dadurch an Gewicht, dass in anderen Gesetzen, in denen eine behördliche Identitäts-/Personenkontrolle vorgesehen ist, eigens Pflichten zur Vorlage von Dokumenten (und ggf. auch zur Mitführung) normiert wurden.[810] Warum dies hier nicht erforderlich sein sollte, ist unklar.

Die Überwachungsmaßnahmen nach § 29 Abs. 1 ProstSchG können sowohl anlassbezogen als auch anlasslos erfolgen. Dabei sind anlasslose Überwachungen von der Behörde in zeitlichen Abständen vorzunehmen, die nach pflichtgemäßem Ermessen festzulegen sind. Einige Bundesländer haben hierfür in Verwaltungsvorschriften Mindestzeiträume festgelegt. In Baden-Württemberg[811] und Nordrhein-Westfalen[812] sollen die regelmäßigen Überprüfungen längstens in einem Abstand von 18 Monaten durchgeführt werden. In Bayern regt eine Richtlinie des Staatsministeriums für Arbeit, Soziales, Familie und Integration an, zwei regelmäßige Kontrollen pro Jahr durchzuführen.[813]

§ 29 Abs. 2 ProstSchG beinhaltet eine erweiterte Betretungsbefugnis zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Zu diesem Zweck können nach S. 1 die Grundstücke, Geschäftsräume und für die sexuellen Dienstleistungen genutzten Räume auch außerhalb der für Prostitutionsgewerbe üblichen Geschäftszeiten betreten werden.

§ 30 ProstSchG ergänzt die in § 29 ProstSchG vorgesehenen Betretungsrechte um eine Auskunftspflicht. Hiernach sind die Betreiber*innen eines Prostitutionsgewerbes, Personen, die als Stellvertretung oder Betriebsleitung eingesetzt sind, sowie Prostituierte verpflichtet, der zuständigen Behörde oder den von ihr Beauftragten auf deren Verlangen hin diejenigen mündlichen oder schriftlichen Auskünfte zu erteilen, die für die Überwachung des Geschäftsbetriebs erforderlich sind. Die Auskunftspflicht besteht indes nicht, wenn die Person Gefahr läuft, sich selbst oder eine*n Angehörige*n dem Risiko der Strafverfolgung oder eines OWiG-Verfahrens auszusetzen (§ 30 Abs. 2 ProstSchG).

Der am Ende des fünften Abschnitts stehende § 31 ProstSchG erstreckt die in § 29 ProstSchG geregelten Überwachungsbefugnisse unter bestimmten Voraussetzungen auf Prostitutionsgewerbe, die ohne die erforderliche Erlaubnis ausgeübt werden. Außerdem dehnt er sie auf Wohnungen, sonstige Räumlichkeiten oder Fahrzeuge aus, die von Prostituierten für die Erbringung sexueller Dienstleistungen genutzt werden und für die keine Erlaubnis benötigt wird, weil sie nicht unter den Begriff des Prostitutionsgewerbes fallen.[814]

Neben Kondompflicht und Werbeverbot enthält der sechste Abschnitt des ProstSchG Bußgeldvorschriften und eine hier nicht weiter interessierende Regelung über die Einziehung (§ 33a ProstSchG). Die Bußgeldvorschrift des § 33 ProstSchG enthält drei Absätze.

§ 33 Abs. 1 ProstSchG normiert OWiG-Tatbestände, die nur vorsätzlich verwirklicht werden können (§ 10 OWiG)[815]. § 3 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG bezieht sich auf Prostituierte und ermöglicht die Sanktionierung für den Fall, dass ein*e Prostituierte ihre Tätigkeit nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig anmeldet. Da das ProstSchG vor allem den Prostituierten dienen, ihnen insbesondere „Schutz, Prävention und Beratung“ gewähren soll, hat der Gesetzgeber in den Materialien festgehalten, dass Verstöße von Prostituierten gegen die Anmeldepflicht grundsätzlich „in einem gestuften

[809] Von Galen, in von Galen (2024), § 29 Rn. 30; krit. zu § 29 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten: Schüchel (2018), 341 f.

[810] S. etwa § 38 Abs. 2 Waffengesetz – WaffG; § 42 Abs. 2 Bundeskriminalamtgesetz – BKAG; § 13 Abs. 2 S. 1 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsgesetz – NPOG; § 18 Abs. 3 S. 2 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung – HSOG.

[811] Nr. 3.2 Abs. 1 S. 1 der Verwaltungsvorschrift des baden-württembergischen Sozialministeriums zum Vollzug des Prostituiertenschutzgesetzes gegenüber dem Prostitutionsgewerbe.

[812] Nr. 29 1.1 S. 3 der nordrhein-westfälischen Richtlinie zum Vollzug des Prostituiertenschutzgesetzes gegenüber dem Prostitutionsgewerbes.

[813] Hetzel/Heckel/Wiedmann (2018), 230.

[814] Von Galen, in von Galen (2024), § 31 Rn. 1.

[815] Als Ordnungswidrigkeit kann nach § 10 OWiG grundsätzlich nur vorsätzliches Handeln verfolgt werden. Soll auch fahrlässiges Verhalten geahndet werden können, bedarf es einer besonderen gesetzlichen Regelung.

Sanktionsverfahren“ geahndet werden sollen. So solle auf das Unterlassen der Anmeldung nicht sogleich mit einem Bußgeld, sondern zunächst mit einer Verwarnung i. S. d. § 56 ProstSchG reagiert werden.[816] Im vom BMFSFJ erarbeiteten RefE war noch vorgesehen, eine gesetzliche Pflicht zur Durchführung eines solchen gestuften Verfahrens bei Verstößen von Prostituierten gegen die Anmeldepflicht zu normieren (§ 34 RefE). Diese Regelung ist aber nicht Gesetz geworden.

§ 33 Abs. 1 Nr. 2 ProstSchG bezieht sich ebenfalls auf Prostituierte und ermöglicht die Sanktionierung eines Zuwiderhandelns gegen bestimmte vollziehbare Anordnungen.

§ 33 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG rekurriert auf die in § 32 Abs. 1 ProstSchG normierte Kondompflicht und ermöglicht die Ahndung von Kund*innen, die gegen diese Pflicht verstoßen. Für Prostituierte hat der Gesetzgeber keine entsprechende Sanktionsnorm geschaffen. Begründet wurde dies wiederum mit dem Argument, dass die Kondompflicht gerade zum Schutz von Prostituierten geschaffen werde.[817] So solle die Kondompflicht „vor allem Prostituierte gegenüber Kunden, Betreibern und Personen ihres Umfeldes darin bestärken, zum eigenen Schutz auf die Verwendung infektionsschützender Sexualpraktiken zu bestehen und sich anderslautenden Kundenwünschen zu widersetzen […]“. Da die Vorschrift „damit für ihre Implementierung am eigenen Schutzinteresse der Prostituierten an[knüpft]“, seien, so die Gesetzesmaterialien, „Verstöße gegen die Kondompflicht […] für Prostituierte nach diesem Gesetz nicht bußgeldbewehrt“.[818] Angesichts dieses Verzichts auf eine Sanktionierung von Prostituierten bei Verstößen gegen § 32 Abs. 1 ProstSchG sei – so meinte der Gesetzgeber – kein Raum für die im Gesetzgebungsverfahren geäußerte Sorge, Behörden könnten Scheinfreier*innen einsetzen, um die Kondompflicht gegenüber Prostituierten durchzusetzen.[819]

§ 33 Abs. 2 ProstSchG beinhaltet zahlreiche Ordnungswidrigkeitstatbestände, die überwiegend auf die Sanktionierung von Verstößen durch Betreiber*innen gegen ihnen mit dem ProstSchG auferlegte Pflichten zielen. Vereinzelt ermöglichen sie aber auch die Sanktionierung von Prostituierten. Dies gilt im Fall eines Verstoßes gegen das in § 32 Abs. 3 S. 1 ProstSchG normierte Werbeverbot (§ 33 Abs. 2 Nr. 14 ProstSchG). Im Unterschied zu Abs. 1 genügt bei Abs. 2 stets ein fahrlässiger Pflichtverstoß.

§ 33 Abs. 3 ProstSchG enthält Regelungen zur Bußgeldhöhe und legt u. a. fest, dass der Verstoß von Kund*innen gegen die Kondompflicht mit einem Bußgeld bis zu 50.000 Euro geahndet werden kann. Der Verstoß von Prostituierten gegen die Anmeldepflicht kann maximal mit einem Bußgeld bis zu 1.000 Euro sanktioniert werden.

II. Empirische Erkenntnisse

Auch in diesem Teil werden wiederum die Kriterien Praktikabilität und Akzeptanz adressiert. In Bezug auf die Akzeptanz kann hier aber nicht danach gefragt werden, inwieweit die Gesetzesadressat*innen die Überwachungsnormen befolgen. Denn Überwachungsmaßnahmen sind vom Willen der Adressat*innen unabhängig – ob man von Behörden kontrolliert wird oder nicht, ist nicht von einem Willensentschluss der*des Adressat*in abhängig. Daher soll hier eruiert werden, inwieweit die Gesetzesadressat*innen es richtig finden, dass Überwachungen des Prostitutionsgewerbes bzw. der Prostitution stattfinden und wie sie die Überwachungsmaßnahmen erleben. Das macht eine Änderung der Reihenfolge in der Darstellung erforderlich. Unter 1. rückt hier die Praktikabilität in den Blick, es geht also vor allem um Praxis und Praxisprobleme der Überwachung nach §§ 29 ff. ProstSchG. Unter 2. wird dann die Akzeptanz adressiert.

[816] BT-Drs. 18/8556, 95.
[817] BT-Drs. 18/8556, 94.
[818] Ob es, wie von Galen, in von Galen (2024), § 33 Rn. 18, meint, angesichts des in § 14 OWiG normierten Einheitstäterbegriffs nicht doch Fälle gibt, in denen eine Prostituierte nach § 33 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG geahndet werden kann (etwa in Fällen der Teilnahme an der Tat von Kund*innen), kann hier nicht untersucht werden.
[819] BT-Drs. 18/8556, 94.

1. Praktikabilität

Der Aufbau dieses Abschnitts entspricht der Sache nach dem Aufbau vorhergehender Teile zur Praktikabilität: Zunächst wird danach gefragt, inwieweit mittlerweile Klarheit über die für die Überwachung zuständigen Behörden und die Überwachungsadressat*innen besteht (a). Danach geht es um die Mitarbeitenden und deren Qualifikation und Motivation (b). Hiernach werden Praxis und Praxisprobleme der Überwachung nach §§ 29 ff. ProstSchG thematisiert (c).

a. Klarheit über die zuständigen Behörden und die Überwachungsadressat*innen

Grundvoraussetzung dafür, dass die Überwachung nach den §§ 29 ff. ProstSchG überhaupt funktionieren kann, ist, dass zuständige Behörden eingerichtet werden und auch Klarheit darüber besteht, wer die Überwachungsadressat*innen sind, wer also überwacht werden darf.

Da die Bundesländer nach Art. 83 GG für die Umsetzung des ProstSchG zuständig sind, obliegt es ihnen, eine Regelung für die Zuständigkeit von Behörden für das Überwachungsverfahren festzulegen. Das ist, wie Tabelle 55 zeigt, mittlerweile in allen Bundesländern geschehen. Die Tatsache, dass manche Bundesländer deutlich schneller Regelungen getroffen haben als andere, wurde bereits in vorhergehenden Abschnitten festgestellt.

Die Bundesländer sind bei der Begründung von Zuständigkeiten für die Überwachung unterschiedliche Wege gegangen. Teils sind die Landratsämter/Kreisverwaltungen und kreisfreien Städte (etwa Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz) zuständig, teils auch kleinere Körperschaften (Hessen: Gemeinden ab 7.500 Einwohner*innen). In zwei Gebieten ist auch ausschließlich die Polizei für die Überwachung von Prostitutionsgewerben zuständig. Das gilt für Berlin und für die zu Bremen gehörende Stadtgemeinde Bremerhaven. Außerdem existieren in manchen Bundesländern Doppelzuständigkeiten dergestalt, dass allgemeine Ordnungsbehörden, Gewerbebehörden etc. neben der Polizei für die Überwachung zuständig sind. Das trifft etwa auf Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland zu. Darüber hinaus ist hinsichtlich der Zuständigkeit der Polizei für die Überwachung der Prostitution Folgendes zu bemerken: Die Polizeigesetze einiger Bundesländer enthalten fortbestehende[820] Spezialbefugnisse der Polizei. So sehen die Polizeigesetze mancher Bundesländer bspw. das Recht zur Identitätsfeststellung und zur Prüfung von Berechtigungsscheinen bei Personen vor, die sich an einem Ort aufhalten, an dem Personen der Prostitution nachgehen. Das gilt etwa für Bayern (Art. 13 Abs. 2 Bayerisches Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei (Polizeiaufgabengesetz – BayPAG)), Hessen (§ 18 Abs. 2 Nr. 1b HSOG) und Thüringen (§§ 14 Abs. 1 Nr. 2b, 15 des Thüringischen Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei (Polizeiaufgabengesetz – THPAG)).

Daneben sehen manche Polizeigesetze der Länder weitere Eingriffsbefugnisse im Kontext der Prostitution vor. Konkret dürfen mancherorts zur Abwehr bestimmter Gefahren Wohnungen jederzeit von der Polizei betreten werden, wenn sie der Prostitution dienen.[821] In Berlin gilt dies, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sich dort mutmaßlich Geschädigte bestimmter prostitutionsspezifischer Straftaten befinden (§ 36 Abs. 4 Nr. 3 des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – ASOG Berlin). Auch haben weitere Behörden Befugnisse zur Kontrolle im Bereich der Prostitution, etwa die Finanzkontrolle Schwarzarbeit.

[820] Von Galen in von Galen (2024) § 29 Rn. 1.

[821] S. etwa Art. 23 Abs. 3 Nr. 2 BayPAG; § 38 Abs. 6 Nr. 2 HSOG; § 41 Abs. 3 Nr. 2 des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW); § 25 Abs. 3 Nr. 2 THPAG.

Tabelle 55: Überblick zur sachlichen Zuständigkeit für das Überwachungsverfahren in den Bundesländern (Stand: 11.03.2025)

Bundesland	Verordnung	Fundstelle	Erlaubnisverfahren
BW	Ausführungsgesetz zum Prostituiertenschutzgesetz (AGProstSchG) vom 25.10 2017	GBl. Vom 30.10.2017, S. 561	die unteren Verwaltungsbehörden, soweit in den jeweiligen Gebieten kein Verbot der Ausübung der Prostitution besteht (§ 1 Abs. 3 AGProstSchG). Darüber hinaus stehen die Befugnisse nach Abschnitt 5 des ProstSchG auch dem Polizeivollzugsdienst zu.
BY	Verordnung zur Festlegung prostitutionsrechtlicher Vorschriften vom 20.06.2017 u. § 64a ZustV	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsbl. Nr. 11/2017 S. 282	die Kreisverwaltungsbehörden und Großen Kreisstädte (§ 64a ZuStV).
BE	Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln) vom 11.10.2006 und Zuständigkeitskatalog für Ordnungsaufgaben (ZustKat Ord)	GVBl.Bln 2006, 930	die Polizei (§ 2 Abs. 4 S. 1 ASOG Berlin i. V. m. Nr. 23 Abs. 7 des ZustKat Ord) für die Überwachung des Prostitutionsgewerbes; die Überwachung der Prostituierten und Kund*innen nach § 31 Abs. 1 Nr. 2 und aufgrund von § 11 und § 32 ProstSchG obliegt gemäß § 2 Abs. 4 S. 1 ASOG i. V. m. Nr. 37 Abs. 2 des ZustKat Ord den allgemein zuständigen Bezirksämtern.
BB	Brandenburgische Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Prostituiertenschutzgesetz (BbgProstSchG) vom 08.02.2018	BB GVBl. II/18, Nr. 13	die Ämter, amtsfreien Gemeinden und kreisfreien Städte (§ 1 Abs. 2 ProstSchG).
HB	Verordnung über die Zuständigkeit für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach dem Prostituiertenschutzgesetz und Bekanntmachung über die nach dem Prostituierten-schutzgesetz zuständigen Behörden (BremProstSchZBek) vom 30.06.2017	Brem.ABl. 2017, 439	die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa in der Stadtgemeinde Bremen und die Ortspolizeibehörde in der Stadtgemeinde Bremerhaven (§ 1 Abs. 1 BremProstSchZ-Bek).
HH	Anordnung zur Durchführung des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchGDAnO HA 2022) vom 11.10.2022	Amtl. Anz. 2022, 1593	die Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Familie und Integration (I ProstSchGDAnO)
HE	Verordnung zur Bestimmung von Zuständigkeiten für den Vollzug des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchGZustV) vom 24.01.2018	GVBl. 2018, 19	die Bürgermeister*innen (Oberbürgermeister*innen) als örtliche Ordnungsbehörde, in Gemeinden mit weniger als 7.500 Einwohner*innen die Landrät*innen als Kreisordnungsbehörde (§ 1 Abs. 1 ProstSchGZustV).
MV	Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden nach dem Prostituiertenschutzgesetz (ProstZustLVO M-V) vom 27.01.2018	GVOBl. M-V 2018, 43	die Oberbürgermeister*innen der kreisfreien Städte und die Landrät*innen (§ 1 ProstZustLVO M-V); die Befugnisse nach §§ 29 bis 31 ProstSchG stehen auch der Polizei zu.
NI	Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten Gesundheit und Soziales (ZustVO-GuS) vom 9.10.2018	Nds. GVBl. S. 207 – VORIS 20120	die Landkreise und kreisfreien Städte unter Ausschluss der großen selbständigen Städte und der selbständigen Gemeinden (§ 9 ZustVO-GuS).
NW	Verordnung zur Durchführung von Aufgaben nach dem Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen vom 04.04.2017 (Durchführungsverordnung Prostituiertenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen – DVO ProstSchG NRW)	GV. NRW 2017 Nr. 15 S. 387–400	die Kreise und kreisfreien Städte als Kreisordnungsbehörden (§ 1 Abs. 1 DVO ProstSchG).
RP	Landesverordnung über Zuständigkeiten nach dem Prostituiertenschutzgesetz vom 16.11.2017	GVBl. LRP 2017 Nr. 15 S. 251	die Kreisverwaltung, in kreisfreien Städten die Stadtverwaltung (§ 1 Landesverordnung).
SL	Gesetz Nr. 1931 über die Durchführung von Aufgaben nach dem Prostituiertenschutzgesetz (Saarländisches Ausführungsgesetz zum Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchGZustV SL) vom 24.10.2017	Amtsblatt I 2017, 1004	der Regionalverband Saarbrücken (§ 2 Abs. 1 S. 1 ProstSchGZustV SL), die Überwachungsbefugnisse stehen daneben auch der Polizei zu (§ 2 Abs. 1 S. 2 ProstSchGZustV SL).
SN	Gesetz zur Ausführung des Prostituiertenschutzgesetzes im Freistaat Sachsen (Sächsisches Prostituiertenschutzausführungsgesetz – SächsProstSchGAG) vom 28. 06.2018	SächsGVBl. 2018 Nr. 11, S. 470	die Landkreise und kreisfreien Städte (§ 1 Abs. 1 S. 1 SächsProstSchGAG).
ST	Ausführungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt zum Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG-AG LSA) vom 14.03.2019	GVBl. LSA 2019, 51	die Landkreise und kreisfreien Städte (§ 3 Abs. 1 Nr. 52 ProstSchG-AG LSA), daneben sieht § 2 Abs. 2 ProstSchG-AG LSA eine salvatorische Klausel vor, nach der für alle Aufgaben, die nicht durch § 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 ProstSchG-AG LSA speziell zugewiesen wurden, das Landesverwaltungsamt zuständig ist.
SH	Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden und Stellen nach dem Prostituiertenschutzgesetz (Prostituiertenschutzgesetz-Zuständigkeitsverordnung – ProstSchG-ZustVO) und zur Änderung der Ordnungswidrigkeiten-Zuständigkeitsverordnung vom 06.07.2017	Art. 1 GS Schl.-H. II, Gl.Nr. B 200-0-43 Art. 2 Änder. Zuständigkeitsverz. i. d. F. vom 14. September 2004, GS Schl.-H. II, Gl.Nr. B 454-1-5	die Landrät*innen sowie die Bürgermeister*innen der kreisfreien Städte als Kreisordnungsbehörde (§ 4 Abs. 1 ProstSchG-ZustVO).
TH	Thüringer Gesetz zur Ausführung des Prostituiertenschutzgesetzes (ThürAGProstSchG) vom 31.07.2021	GVBl. 2021, 379	die Landkreise und kreisfreien Städte (§ 1 S. 1 ThürAGProstSchG).

Wen die Regelungen zur Überwachung adressieren, steht ebenfalls fest: Bei § 29 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 ProstSchG sind dies die Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben und die zur Stellvertretung, Leitung oder Beaufsichtigung eines Gewerbes eingesetzten Personen sowie Prostituierte. Zur Duldung einer Personenkontrolle sind nach § 29 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG alle Personen verpflichtet, die sich an einem Ort aufhalten, an dem Prostitution ausgeübt wird; hier stellt sich allerdings die Frage, zu was diese Personen genau verpflichtet sind. Die zur Auskunft verpflichteten Personen werden in § 30 Abs. 1 ProstSchG abschließend aufgezählt, wobei § 31 Abs. 2 ProstSchG, wie gezeigt, eine entsprechende Anwendung anordnet.

Wie bereits im Rahmen der Ausführungen zur Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens (s. dazu B.II.2.a.) ist auch hier darauf hinzuweisen, dass Betreiber*innen von Prostitutionsplattformen bislang vielfach nicht vom Anwendungsbereich des ProstSchG erfasst sind, weil es sich nicht um Betreiber*innen eines Prostitutionsgewerbes i. S. d. § 2 Abs 3 ProstSchG handelt. Daher finden die §§ 29 ff. ProstSchG auf Prostitutionsplattformen bislang keine Anwendung.

Spätestens wenn der Gesetzgeber sich – wie zuvor mit Prüfempfehlung 9 angeregt (Teil 5, Kapitel 1, B.III.) – zu einer Einbeziehung von Prostitutionsplattformen entschließen sollte, wird sich die Frage stellen, ob es nicht einer Erweiterung der Überwachungsbefugnisse bedarf. Denn da solche Plattformen im Wesentlichen im digitalen Raum agieren und man daher bspw. (anders als bei Prostitutionsstätten) nicht die Unterlagen dieser Plattformen über die bei ihnen angemeldeten Prostituierten mit physisch anwesenden Prostituierten vergleichen kann, wird sich die Frage nach digitalen Zugriffsmöglichkeiten (etwa auf nur für Premiumkund*innen zugängliche Seiten der Plattform) stellen. Dass für eine solche Erweiterung der Eingriffsbefugnisse auf den digitalen Raum möglicherweise schon heute Bedarf besteht, zeigt der untenstehende Interviewausschnitt 4. In ihm werden die Schwierigkeiten von Behörden bei der Kontrolle von Prostitutionsvermittlungen (und deren Homepages) offenbar.

b. Für die Tätigkeit qualifizierte Sachbearbeitende

Damit die in den §§ 29 ff. ProstSchG geregelte Überwachung praktiziert werden kann, müssen in den Behörden hierfür ausgebildete und motivierte Sachbearbeitende beschäftigt sein. Wie bei Anmeldung, gesundheitlicher Beratung und Erlaubnisverfahren wurden daher auch die Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung zu Bildungshintergrund, Alter und Zahl der mittlerweile durchgeführten Überwachungen befragt. Außerdem wurden sie um Angaben zu einer etwaigen Vorbereitung auf die Tätigkeit, zu Fortbildungen sowie zu ihrer Zufriedenheit mit der Tätigkeit gebeten. Dabei ist im Folgenden zu beachten, dass die an der Befragung teilnehmenden Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung mit 22 Ausnahmen identisch mit den Personen sind, die als Sachbearbeitende im Erlaubnisverfahren an der Studie teilgenommen haben (n=270). In den soziodemografischen Angaben ergeben sich daher naturgemäß nur wenige Unterschiede zwischen Sachbearbeitenden in Überwachung und Erlaubnisverfahren.

Darüber hinaus lag die Zuständigkeit für die Anmeldung und die Überwachung in 178 Fällen (von n=270; 65,9 % der Befragten) bei denselben Personen. Durch die Doppelung von Zuständigkeiten für Anmeldung und Überwachung kann ersichtlich ein Spannungsverhältnis entstehen: Mit maßgeblich für das Gelingen des Informations- und Beratungsgesprächs nach § 7 ProstSchG ist, dass sich Vertrauen zwischen Sachbearbeitenden und Prostituierten entwickelt. Das wird indes erschwert, wenn dieselben Personen zugleich für die Durchführung von Überwachungen und ggf. die Verhängung von Sanktionen nach dem OWiG gegen Prostituierte zuständig sind. Das verdeutlicht das folgende Zitat:

> *„Das ist ne Bredouille – natürlich auch für uns. Damit macht man sich nicht beliebt [scil.: mit Überwachungen und der Verhängung von Sanktionen], auch als Behörde. Also wir wollen ja eigentlich auch für solche Leute [die Prostituierten] da sein."*

Interviewausschnitt 19: 2. Interview Behörde, 62

Hinsichtlich des höchsten Bildungsabschlusses von Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung existieren – ebenso wie bei Sachbearbeitenden in Anmeldung, gesundheitlicher Beratung und Erlaubnisverfahren – keine gesetzlichen Vorgaben. Daher wurden auch die Teilnehmer*innen aus

dem Bereich der Überwachung zunächst nach ihrem höchsten Bildungsabschluss gefragt (Abbildung 105). Es zeigt sich, dass etwas mehr als 50 % der Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung ein Studium abgeschlossen haben. Daneben gaben 44,5 % an, über eine abgeschlossene Berufsausbildung zu verfügen. Schulabschlüsse (2,9 %) und andere Abschlüsse (1,4 %) wurden als höchste Bildungsabschlüsse nur sehr selten benannt. Die in der Überwachung tätigen Sachbearbeiter*innen ähneln daher hinsichtlich des höchsten Bildungsabschlusses eher den Mitarbeiter*innen in der Anmeldung (abgeschlossene Berufsausbildung: 50 %, abgeschlossenes Studium: 46,8 %) als den Sachbearbeiter*innen in der gesundheitlichen Beratung (abgeschlossene Berufsausbildung: 25,1 %; abgeschlossenes Hochschulstudium: 74,9 %).

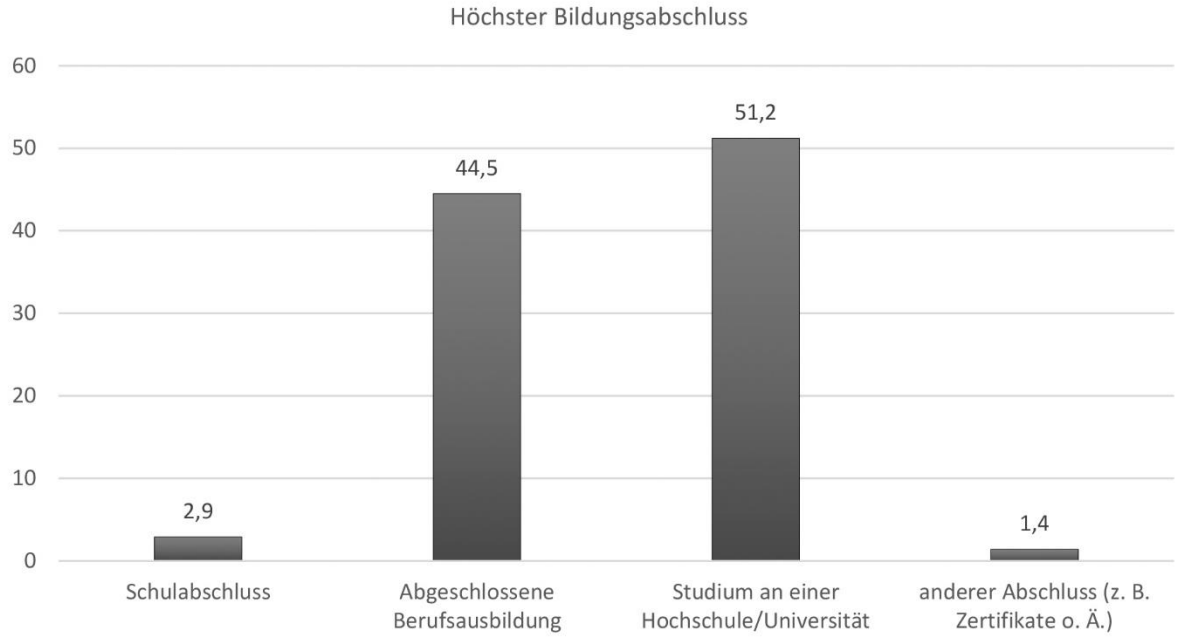


Abbildung 105: Höchster Bildungsabschluss bei Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung, n=209, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung)

Hinsichtlich des beruflichen Hintergrunds der Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung (Abbildung 106) ergab sich, dass die Verwaltungsberufe bei Weitem dominieren: 42,9 % der Befragten nannten als beruflichen Hintergrund den Beruf Verwaltungsfachwirt*in, 26,5 % antworteten Verwaltungsfachangestellte*r, 11,9 % Verwaltungsbeamt*in und 5,8 % Verwaltungswirt*in. Auch insoweit gleichen die Mitarbeiter*innen in der Überwachung eher den Mitarbeitenden im Bereich der Anmeldung, bei denen ebenfalls Verwaltungsberufe dominieren, während der berufliche Hintergrund der

Mitarbeitenden in der gesundheitlichen Beratung vorwiegend in den sozialen und medizinischen Berufen zu finden ist.

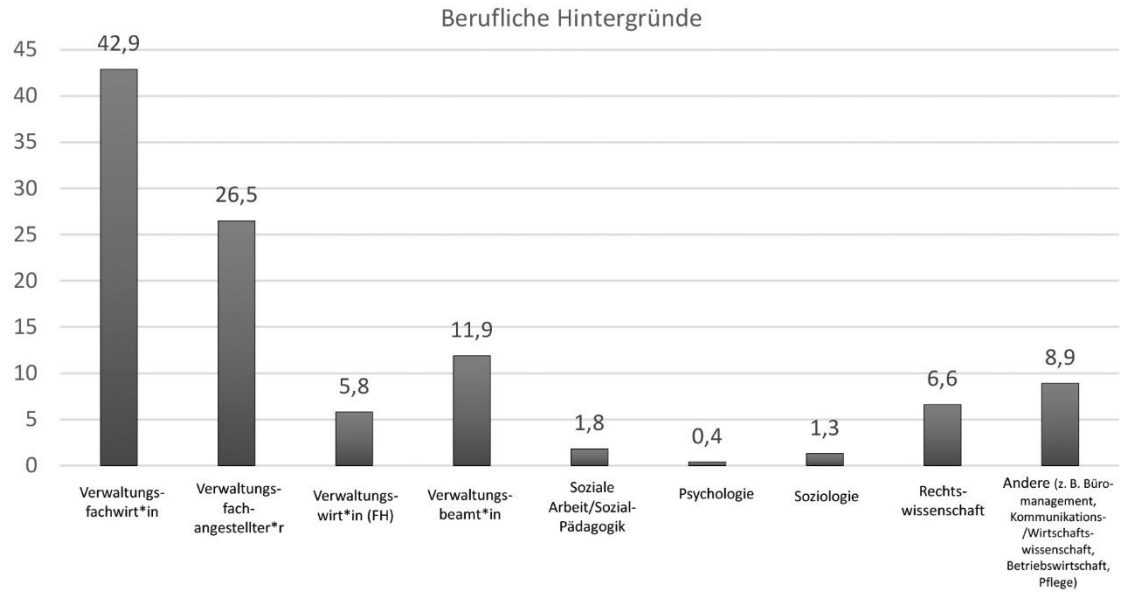


Abbildung 106: Übersicht beruflicher Hintergründe, n=226, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung)

Fokussiert man das Alter der Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung (Abbildung 107), fällt die Dominanz jüngerer Personen auf: 43,4 % gehören der Altersgruppe der 18- bis 30-Jährigen an. Im fortgeschrittenen Lebensalter von 51 bis 66 und mehr Jahren befinden sich demgegenüber lediglich 17,9 %. Der große Anteil jüngerer Menschen, der sich in vergleichbarer Weise auch bei den Mitarbeiter*innen im Anmeldeverfahren (18- bis 30-Jährige: 35,6 %), nicht aber in der gesundheitlichen Beratung zeigt (21,2 %), belegt, dass auch hier für die kommenden Jahre Potenzial besteht: Bleiben diese Menschen im Bereich der Überwachung tätig, hat man in einigen Jahren einen erheblichen Teil von Sachbearbeitenden, die sich gleichsam vom Beginn ihrer Tätigkeit an mit Fragen der Prostitution befasst haben und über erhebliche Erfahrung verfügen, die an neu hinzukommende Mitarbeitende weitergegeben werden kann.

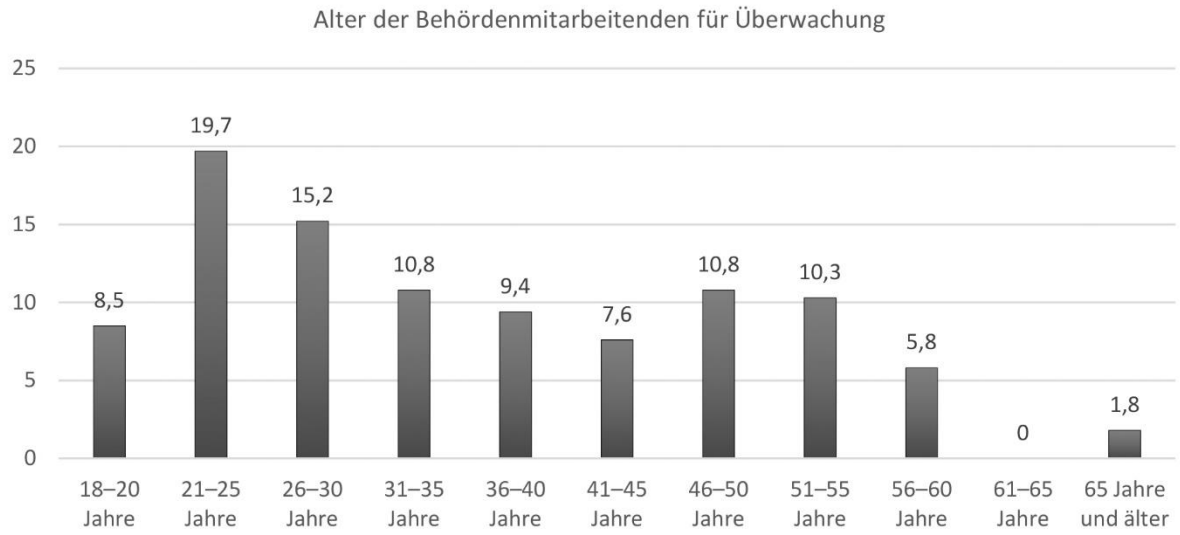


Abbildung 107: Altersverteilung bei Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung nach Alterskategorien, n=223, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung)

Die Angaben der Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung zu ihrer Tätigkeitsdauer in diesem Bereich des ProstSchG zeichnen ein gemischtes Bild (Abbildung 108): Ein Teil der Mitarbeitenden ist erst seit relativ kurzer Zeit (zwei Jahre oder weniger) mit dem Erlaubnisverfahren befasst (47 %), ein nur wenig kleinerer Teil arbeitet dort schon seit vier oder mehr Jahren (42,3 %). Damit ist der Anteil der Sachbearbeitenden mit viel Erfahrung im Feld der Überwachung etwas geringer als in der Anmeldung (47,4 %) und deutlich geringer als in der gesundheitlichen Beratung (57,6 %).

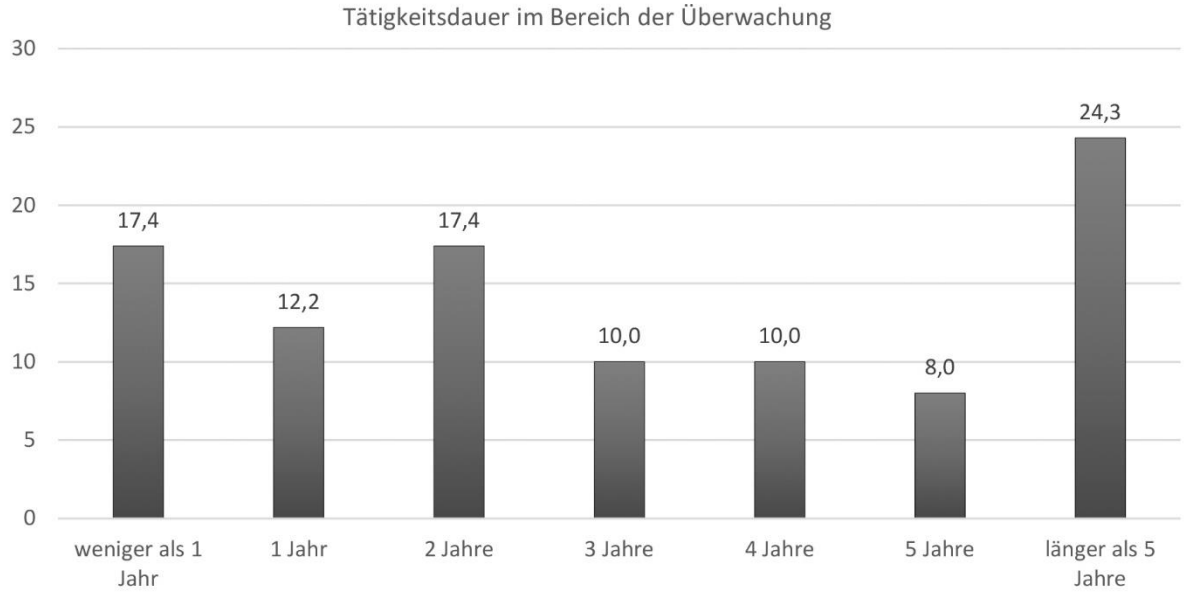


Abbildung 108: Tätigkeitsdauer der Sachbearbeitenden im Bereich der Überwachung in Jahren, n=230, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung)

Gefragt wurden die Sachbearbeitenden des Weiteren danach, für welche Formen von Prostitutionsgewerben i. S. d. § 2 Abs. 3 ProstSchG sie die Zuständigkeit für die Überwachung besitzen (Abbildung 109). Fast alle Teilnehmenden gaben hierzu an, dass sie für Prostitutionsstätten zuständig sind (96,2 %). Jeweils etwas mehr als die Hälfte der Befragten ist (auch) für die Überwachung von Prostitutionsfahrzeugen (56,8 %), Prostitutionsvermittlungen (55,1 %) und/oder Prostitutionsveranstaltungen (55,1 %) zuständig.

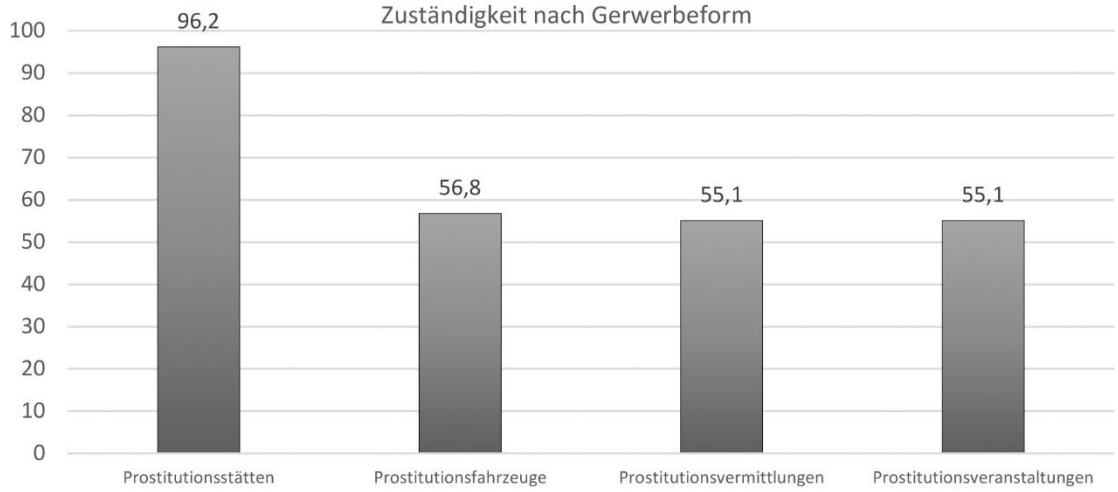


Abbildung 109: Verteilung der Zuständigkeiten für die Überwachung von Prostitutionsgewerben, n=234, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung)

Überdies wurde bei den Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung erhoben, ob und ggf. in welcher Weise sie auf diese Tätigkeit vorbereitet wurden, ob sie währenddessen an einer Fortbildung teilgenommen haben und ob sie bei sich selbst Fortbildungsbedarfe erkennen.

Zu der Frage, ob überhaupt eine Vorbereitung stattgefunden hat, gab der Großteil der Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung an, keinerlei Vorbereitung auf die Tätigkeit erhalten zu haben (78,1 %; n=224). In der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung waren die Anteile der Personen, die keine Vorbereitung erhalten haben, zwar auch hoch, aber vergleichsweise geringer (gesundheitliche Beratung: 44,4 %; Anmeldung: 56,8 %).

Diejenigen Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung, die eine Vorbereitung erhalten haben, wurden sodann nach der Art der Vorbereitung gefragt (Abbildung 110): Der Großteil wurde im Wege der Einarbeitung durch Kolleg*innen oder Vorgänger*innen vorbereitet (58,3 %). Schulungen und Seminare erhielt ein gutes Fünftel der Befragten (20,8 %). Im Wege von Hospitationen und praktischer Begleitung wurden 18,8 % vorbereitet. Wiederum bemerkenswert (so bereits zum Erlaubnisverfahren) ist, dass von den ohnehin nur wenigen Sachbearbeitenden, die in irgendeiner Weise vorbereitet wurden, 14,6 % angegeben haben, dass die Vorbereitung autodidaktisch bzw. im Wege des selbstständigen Lernens/Eigenstudiums erfolgte. Von einer Vorbereitung durch die Behörde/Dritte, auf die die im Erhebungsbogen enthaltene Frage[822] eigentlich zielte, kann in diesen Fällen daher keine Rede sein. Sonstige Arten der Vorbereitung spielten eine eher untergeordnete Rolle.

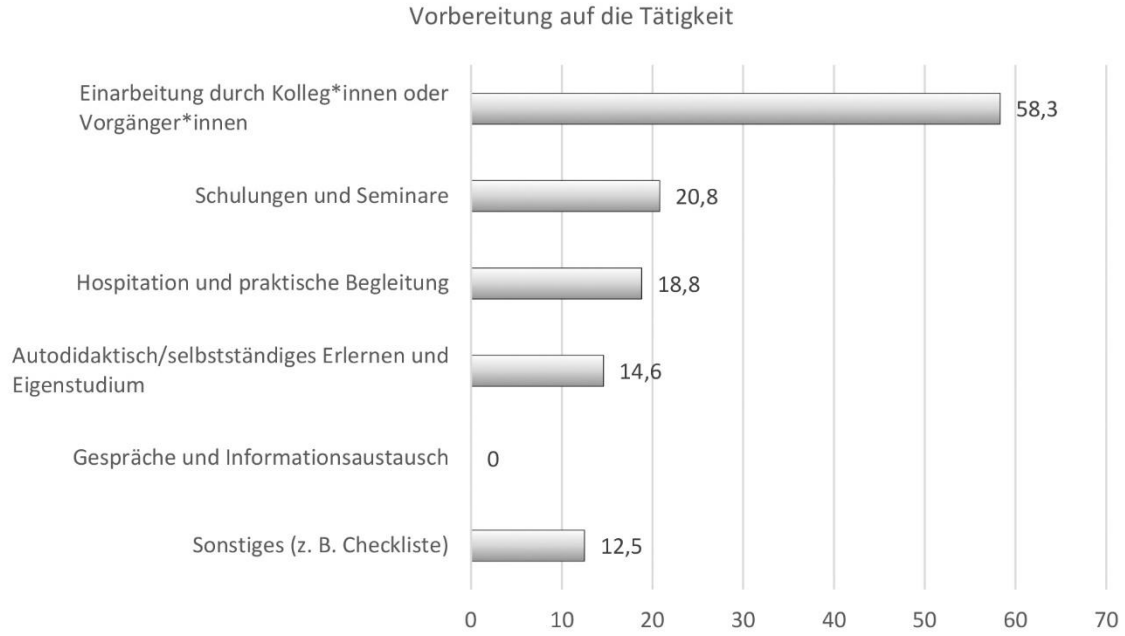


Abbildung 110: Art der Vorbereitung auf die berufliche Tätigkeit im Bereich der Überwachung, n=48, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung)

Zu Fortbildungen ergab sich, dass der überwiegende Anteil an Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung im Laufe der Tätigkeit an keiner Fortbildungsmaßnahme teilgenommen hat (69,2 %; n=227). Damit verhält es sich ähnlich wie bei den Sachbearbeitenden in der Anmeldung (59,1 %). Bei den Sachbearbeitenden in der gesundheitlichen Beratung hat etwas weniger als die Hälfte im Laufe der Tätigkeit an keiner Fortbildung teilgenommen (44,4 %).

Soweit Sachbearbeitende aus dem Bereich der Überwachung angegeben haben, eine Fortbildungsmaßnahme absolviert zu haben, wurden sie zu den Inhalten der Fortbildung befragt. Diesbezüglich ergibt sich aus Abbildung 111, dass hier – anders als beim Erlaubnisverfahren – rechtliche Themen vergleichsweise weniger von Bedeutung sind: Am häufigsten wurde die Kategorie „Sonstiges“ (49,2 %) genannt, in der vor allem Gesichtspunkte des tatsächlichen Vorgehens und Verhaltens bei Überwachungen zusammengefasst wurden (Dokumentenprüfung, Handlungs- und Verhaltenstraining, Prüfung

[822] Die Frage lautet: „Wurden Sie besonders auf die Tätigkeit im Erlaubnisverfahren nach §§ 12 ff. ProstSchG/die Wahrnehmung von Überwachungsaufgaben nach §§ 29 ff. ProstSchG vorbereitet, bevor Sie damit begonnen haben?“

der Umsetzung behördlicher Maßnahmen etc.). Daneben bezogen sich 39,7 % der freitextlich gegebenen Antworten zu Fortbildungen auf allgemeine Inhalte des ProstSchG sowie auf rechtliche Grundlagen und deren Vollzug. 9,5 % der Sachbearbeitenden gaben an, an Fortbildungen zu Überwachung und Kontrolle teilgenommen zu haben; ob hier Rechtliches, Tatsächliches oder Beides gegenständlich war, ist nicht bekannt.

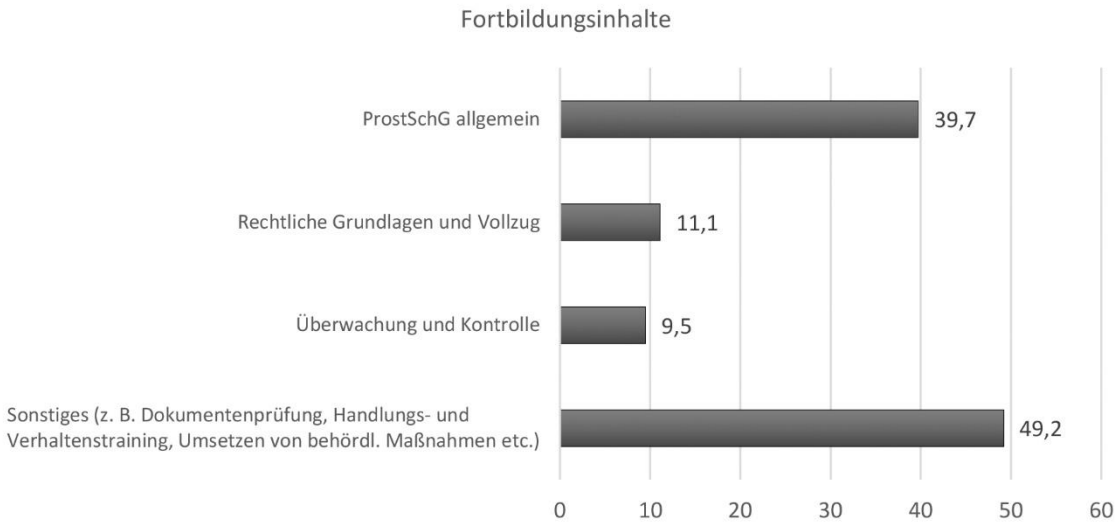


*Abbildung 111: Fortbildungsinhalte von Sachbearbeiter*innen aus dem Bereich der Überwachung, n=70, Mehrfachnennungen möglich, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung)*

Fragt man danach, wie viele Sachbearbeitende für die Überwachung nach dem ProstSchG zuständig sind, ohne eine Vorbereitung auf die Tätigkeit erhalten oder an einer Fortbildungsmaßnahme teilgenommen zu haben, ergibt sich Folgendes: 129 Personen von n=227 haben weder eine Vorbereitung noch eine Fortbildung für den Aufgabenbereich Überwachung erhalten, das sind 57,8 % aller hier befragten Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung. Auch besaßen bei Beginn der Tätigkeit in der ProstSchG-Behörde nur wenige Sachbearbeitende, die mit der Überwachung befasst sind, berufliche Vorerfahrung im besonderen Bereich der Prostitution: 9,3 % der befragten Sachbearbeitenden gaben an, über solche Vorerfahrung zu verfügen. Freitextlich wurde dazu ausgeführt, dass man bei der früheren Tätigkeit mit der Prostitution als Mitarbeitende*r in der HIV-Beratung, im Gewerbeaußendienst, in der Heimaufsicht, in der Ausländerbehörde, bei der Finanzkontrolle Schwarzarbeit oder bei der Tätigkeit im Ordnungsamt im Rahmen des Vollzugs von Sperrgebietsverordnungen in Berührung gekommen sei.

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass die Mehrzahl der in der Überwachung tätigen Sachbearbeitenden bei sich selbst einen Fortbildungsbedarf erkennt: 124 Sachbearbeitende mit Zuständigkeit für die Überwachung (n=221; 56,1 % der Befragten) haben angegeben, dass sie für sich einen solchen Bedarf sehen.

Bezüglich welcher Inhalte aus Sicht der Sachbearbeitenden Fortbildungsbedarf besteht, zeigt Abbildung 112.

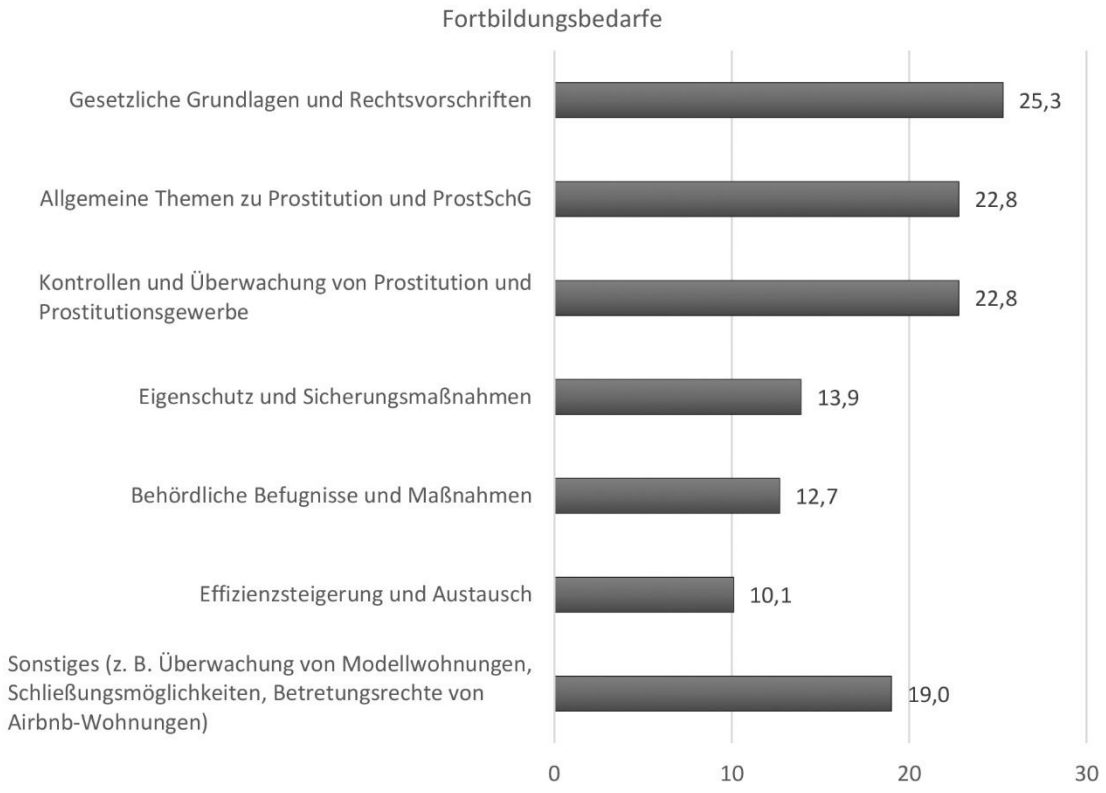


Abbildung 112: Fortbildungsbedarfe nach Häufigkeit der Nennung, n=79, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung)

Die Sachbearbeitenden in der Überwachung sehen bei sich zum Teil einen Bedarf an Fortbildungen zu rechtlichen Fragen: So benannte ein Viertel der Teilnehmenden als Fortbildungsinhalt „Gesetzliche Grundlagen und Rechtsvorschriften“ (25,3 %); des Weiteren verbirgt sich auch hinter der Angabe „Allgemeine Themen zu Prostitution und ProstSchG“ partiell der Wunsch nach Schulungen mit juristischen Inhalten. Zugleich wurden von den Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung aber auch Fortbildungen zu tatsächlichen Umständen der Überwachung, etwa zu Effizienzsteigerung und Austausch mit anderen Behörden (10,1 %), gewünscht. Außerdem sahen 13,9 % der Sachbearbeitenden bei sich einen Fortbildungsbedarf in puncto Eigenschutz und Sicherungsmaßnahmen bei Überwachungen. Diesbezüglich haben manche Behörden bereits Unterstützung von Seiten der Polizei erhalten, das zeigt das nachstehende Zitat:

> *„Dieses [scil.: für die Überwachung der Prostitution zuständige A-Amt] haben wir unterstützt im Rahmen von Ausbildung […] sowohl fachlich, also wir haben die so eingewiesen: Wie sieht das Milieu in [A-Bundesland] aus? Was muss man denn beachten, wenn man so ne Kontrolle macht? Wir haben die am Anfang auch begleitet testweise so bei Kontrollen, und dann haben wir so ein Feedback gegeben, worauf man denn achten muss. Die haben hier bei uns an der Ausbildungsakademie […] Einsatztraining bekommen – so nen bisschen: Also, wie kann ich mich auch als ‚Zivilist‘, sage ich mal so, so ein bisschen im Einsatz verteidigen oder worauf kann ich schon mal achten?“*

Interviewausschnitt 20: 1. Interview Polizei, 14

Neben dem vielfach geäußerten Wunsch nach Fortbildung wurde in der Erhebung noch ein weiterer Bereich erkennbar, in dem die Mitarbeitenden Verbesserungsbedarf sehen. So äußerten (wie auch im Bereich des Erlaubnisverfahrens) mehr als drei Viertel der Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung (76,5 %) den Wunsch nach einem vermehrten Austausch mit Kolleg*innen aus anderen Behörden, die im Bereich des ProstSchG tätig sind. Dieses Ergebnis deutet darauf hin, dass aus Sicht der Sachbearbeitenden noch Potenziale im Bereich der überbehördlichen Vernetzung auf der Ebene der Sachbearbeitenden bestehen.

Dass sich auf der Leitungsebene insoweit ein anderes Bild zeigt, wurde bereits bei der Darstellung zum Erlaubnisverfahren nachgewiesen (Teil 5, Kapitel 1, B.II.). Hierauf kann an dieser Stelle verwiesen werden, weil die an der Befragung teilnehmenden Leitungspersonen mit Zuständigkeit für das Erlaubnisverfahren zu knapp 95 % (111 von n=117 Personen) identisch mit denjenigen Leitungspersonen sind, die die Zuständigkeit für die Überwachung besitzen.

Schließlich wurde bei Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung erhoben, wie zufrieden sie mit ihrer Überwachungstätigkeit im Bereich des ProstSchG sind (Abbildung 113). (Eher) zufrieden sind etwas mehr als 50 % der Befragten (52,6 %). Der Anteil (eher) unzufriedener Mitarbeiter*innen ist deutlich geringer (17 %). Die übrigen Mitarbeitenden ordnen sich im Bereich „teils/teils“ ein (30,4 %). Im Mittel ergibt sich für die Sachbearbeitenden im Bereich der Überwachung ein Wert von M=3,49. Er entspricht genau dem gemittelten Zufriedenheitswert bei Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren (M=3,49) und fast genau den ermittelten Werten bei Mitarbeitenden in der gesundheitlichen Beratung (3,5) und der Anmeldung (3,43)[823].

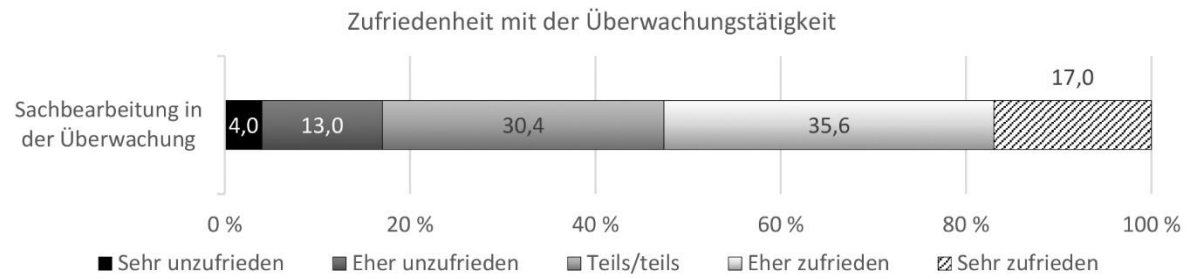


Abbildung 113: Grad der Zufriedenheit mit der Tätigkeit im Bereich der Überwachung, n=253, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung)

c. Handhabbarkeit des Normenprogramms – Praxis und Praxisprobleme des Überwachungsverfahrens

aa. Überwachungstätigkeit und OWiG-Verfahren

Zu Beginn dieses Abschnitts wird ein Überblick zur Zahl der Überwachungen gegeben, die von den teilnehmenden Behörden im Erhebungszeitraum bei Prostitutionsgewerben (2017 bis 2023) durchgeführt wurden. Dies geschieht zunächst auf Basis der Befragung von Leitungspersonen in Behörden, die für die Überwachung nach §§ 29 ff. ProstSchG zuständig sind. Dabei wird zwischen der Überwachung von erlaubten/angezeigten Prostitutionsgewerben (1) und nichterlaubten/nichtangezeigten Prostitutionsgewerben unterschieden (2). Zudem wurden in der Befragung Angaben zur Häufigkeit des Kontrollerlebens von Gewerbetreibenden, Prostituierten und Kund*innen erbeten; diese Angaben werden unter (3) dargestellt. Wiederum auf Basis der Angaben von ProstSchG-Behörden erfolgt sodann ein Überblick zu Zahlen und Ergebnissen von Ordnungswidrigkeitenverfahren, die infolge der Überwachungstätigkeiten ihrer Behörden im Zeitraum 2017 bis 2023 eingeleitet wurden. Diese Angaben beziehen sich auf Verfahren gegen Prostitutionsgewerbetreibende, Prostituierte und Kund*innen (4).

(1) Überwachung erlaubter/angezeigter Prostitutionsgewerbe durch ProstSchG-Behörden

Die Angaben von Leitungspersonen zur Zahl der Überwachungen von erlaubten/angezeigten Prostitutionsgewerben sind der Tabelle 56 zu entnehmen; das Wort „angezeigt“ bezieht sich hierbei auf Prostitutionsfahrzeuge bzw. Prostitutionsveranstaltungen, für die ein Anzeigeverfahren nach den §§ 20, 21 ProstSchG durchgeführt worden ist. Die Leitungspersonen waren gebeten worden, genaue Angaben zu machen; sofern dies nicht möglich war, weil behördeninterne Statistiken fehlten, konnte alternativ aber auch eine Schätzung erfolgen (s. A.II.).

[823] Da die Personen in den Sachbearbeitungsbereichen teils identisch sind, wurde auf eine Signifikanzprüfung verzichtet.

Tabelle 56: Zahl der Überwachungen von erlaubten/angezeigten Prostitutionsgewerben im Zeitraum 2017–2023 auf Basis geschätzter und genauer Angaben, KFN-Befragung Behördenleitung

Anzahl Überwachungen von erlaubtem bzw. angezeigtem Prostitutionsgewerbe	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Prostitutionsstätten	170	349	461	688	822	738	833
Prostitutionsvermittlungen	0	3	5	1	2	1	5
Prostitutionsfahrzeuge	0	3	3	6	3	11	11
Prostitutionsveranstaltungen	0	1	1	0	1	1	1
Gesamt	170	356	470	695	828	751	850

Anm. KFN: Summe geschätzter sowie auf eine interne Erhebung zurückgeführte Anzahl; es kann daher zu leichten Diskrepanzen zwischen den Anzahlen kommen

Fokussiert man die Entwicklung der Überwachungszahlen bei erlaubten/angezeigten Prostitutionsgewerben, fällt eine erhebliche Zunahme im Betrachtungszeitraum auf. Fast kontinuierlich (mit Ausnahme des Jahres 2022) hat sich die Zahl durchgeführter Überwachungen erhöht. Bemerkenswert ist, dass dies auch für die Coronazeit gilt. Im Vergleich der Jahre 2018 (356 Überwachungen) und 2023 (850 Überwachungen) ist eine Zunahme um 138,7 % festzustellen. Die Ursache dürfte jedenfalls teilweise in einer Zunahme erlaubter Prostitutionsstätten im Erhebungszeitraum liegen, des Weiteren an einer zunehmenden Professionalisierung der Kontrolltätigkeit. So meinte ein*e interviewte*r Sachbearbeitende*r mit Zuständigkeit für die Überwachung nach den §§ 29 ff. ProstSchG:

„Ich bin sehr froh, dass wir das Thema Kontrollen [scil.: mittlerweile] deutlich professionalisiert haben."

Interviewausschnitt 3: 3. Interview Behörde, 87

Betrachtet man die Verteilung der Überwachungszahlen auf die unterschiedlichen Arten von erlaubten/angezeigten Prostitutionsgewerben, wird erkennbar, dass die meisten Überwachungen – mit großem Abstand bei Prostitutionsstätten – erfolgt sind. Das gilt für den gesamten Erhebungszeitraum: Laut den Angaben der Behördenleitungen fanden im Zeitraum 2017 bis 2023 insgesamt 4.061 Überwachungsmaßnahmen bei Prostitutionsstätten statt. Deutlich seltener wurden Überwachungen bei Prostitutionsfahrzeugen (2017 bis 2023: 37), Prostitutionsvermittlungen (17) und Prostitutionsveranstaltungen (5) durchgeführt.

Freilich sind diese Daten für sich genommen wenig aussagekräftig. Sie müssen vielmehr in Bezug zur Zahl der erlaubten bzw. angezeigten Prostitutionsgewerbe im Gebiet der an der Befragung teilnehmenden Behörden gesetzt werden. Wie viele Prostitutionsgewerbe im Zeitpunkt der Befragung (Ausfüllzeitpunkte Mitte Juni bis Mitte August 2024) im Zuständigkeitsbereich der teilnehmenden Behörden erlaubt waren, wurde bereits im Abschnitt zur Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens dargestellt (s. dazu B.II.2). Hiernach gab es dort zum Ausfüllzeitpunkt 1.018 erlaubte Prostitutionsstätten und 81 erlaubte Prostitutionsvermittlungen. Zahlen zu Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsveranstaltungen, die im Zeitpunkt der Befragung angezeigt waren, wurden nicht ermittelt. In Bezug gesetzt werden können daher nur die Zahlen zu Prostitutionsstätten und Prostitutionsvermittlungen:

Geht man davon aus, dass sich die Zahl erlaubter Prostitutionsstätten und -vermittlungen im Zeitraum 2023 bis 2024 nicht wesentlich geändert hat und bezieht sich die Gesamtzahl durchgeführter Überwachungen bei Prostitutionsstätten im Jahr 2023 auf die Zahl der erlaubten Prostitutionsstätten im Befragungszeitpunkt, ergibt sich ein Wert von 0,82 Überwachungen pro Prostitutionsstätte pro Jahr. Auf Basis dieser Daten wird demnach pro Prostitutionsstätte etwas weniger als eine Überwachung durch die nach dem ProstSchG zuständigen Behörden pro Jahr durchgeführt. Die relative Zahl der Überwachungen von Prostitutionsvermittlungen ist deutlich geringer und liegt bei 0,06 Überwachungen pro Jahr. Dass dieser Wert deutlich geringer ist als derjenige bei Prostitutionsstätten, ist plausibel: Da in Prostitutionsvermittlungen keine Prostitution stattfindet, sind die Risiken, die von Ort und Gebäude der Vermittlung für Prostituierte ausgehen, deutlich niedriger als bei Prostitutionsstätten. Daher besteht weniger Anlass zu Überwachungstätigkeiten nach dem ProstSchG. Wie Prostitutionsvermittlungen von

Behördenmitarbeitenden in der Praxis kontrolliert werden, zeigt das folgende Zitat – es enthält überdies Ausführungen zu der oben thematisierten Frage der Überwachung im digitalen Raum:

„In Prostitutionsvermittlungen ist das ja so, dass wir in der Regel keinen Raum haben, wo wir hingehen können. Also, es gibt vielleicht nen Büroraum mit nem Tresor, wo die Aufzeichnungspflichten drin sind. Aber ansonsten funktioniert das [scil.: geschieht die Prostitutionsausübung] ja in Hotels oder sonst irgendwo. Und da haben wir uns dann überlegt: Okay, wie stellen wir denn fest: Sind die Personen [scil.: Prostituierte, die über die Prostitutionsvermittlung tatsächlich vermittelt werden] eigentlich angemeldet? Wissen die über ihre Rechte und Pflichten eigentlich Bescheid? Die [scil.: von der Prostitutionsvermittlung] können uns ja viel erzählen in Anführungsstrichen. Und da haben wir uns dann überlegt: Okay, wir können uns die Homepages angucken, weil keine Vermittlung kommt ohne Homepage klar. Dann können wir uns die Arbeitsverträge zeigen lassen. Es gibt ja immer Vermittlungsverträge zwischen betreibenden Personen und denen, die dort als Escort arbeiten möchten, und es gibt die Aufzeichnungspflichten. Und das [scil.: Unterlagen der Vermittlung und deren Homepage] gleichen wir dann miteinander ab. Wir haben jetzt schon hier eingeladen [scil.: den Betreiber der Prostitutionsvermittlung], und dann haben wir das gemeinsam besprochen und abgeglichen. Und [wir] lassen uns dann auch von den betreibenden Personen im Prinzip, wenn es noch so spezielle Räume auf der Homepage gibt für was weiß ich – besonders gut zahlende Kunden oder so – […] zeigen, um eben zu gucken: Gibt's da eigentlich so was wie Scheinpersonen, die es gar nicht gibt? Werden Fotos auch gelöscht von Personen, die dort gar nicht mehr tätig sind als Beispiel."

Interviewausschnitt 4: 3. Interview Behörde, 27

(2) Überwachung nichterlaubter/nichtangezeigter Prostitutionsgewerbe durch ProstSchG-Behörden

Hinsichtlich der Überwachung nichterlaubter Prostitutionsgewerbe stellt sich zunächst die Frage, welche Möglichkeiten Sachbearbeitende haben, um auf solche Prostitutionsgewerbe aufmerksam zu werden. Da dies noch weitgehend im Dunkeln liegt, wurde dieses Thema zunächst in den Interviews mit Behördenmitarbeiter*innen erörtert. Hierbei zeigte sich, dass es unterschiedliche Wege der Entdeckung gibt. Teils wurde auf proaktive Ermittlungen der Behörden hingewiesen, so etwa in dem nachfolgenden Interviewausschnitt mit einer*einem für die Überwachung zuständigen Polizeibeamt*in:

„Was jetzt uns angeht: Wir reden […] bei uns nicht von Mitteilungen, dass einer anruft und sagt: ‚Im Haus X wird der Prostitution nachgegangen oder da sehe ich Gefahr für Minderjährige', oder so was. Wir kriegen ja zu 99 Prozent die Sachen, indem wir selber recherchieren, dann dahinfahren – und dann fährt man ja dann zu Zeiten hin, wo man die auch tatsächlich antrifft und wo es vernünftig ist, da hinzufahren."

Interviewausschnitt 5: 3. Interview Polizei, 90

Allerdings wird die Durchführung proaktiver Ermittlungen in manchen Behörden durch strikte Sicherheitsvorgaben für die Nutzung des behördeneigenen Internets erschwert; das kommt in folgendem Interview mit einer*einem Sachbearbeitenden zum Ausdruck:

„Bei uns ist jede Seite, wo meinetwegen, Prostitution' [scil.: draufsteht, gesperrt]. Ich hatte ja sogar Mühe, das […] Prostituiertenschutzgesetz aufzurufen, da hat er mir schon den Bildschirm gesperrt. […] Jetzt habe ich nen Antrag gestellt und jetzt bin ich die Einzige, die nen Zugang hat über nen anderen Server, wo alles, was ich tue, registriert wird und dann kann ich auf diesen Seiten mal spazieren gehen. […]"

Interviewausschnitt 6: 11. Interview Behörde, 113 f.

Mehrfach wurde von Sachbearbeitenden aber auch darauf hingewiesen, dass man durch Mitteilungen von Betreiber*innen erlaubter Prostitutionsgewerbe sowie durch Hinweise aus der Bevölkerung auf nichterlaubte Prostitutionsgewerbe aufmerksam und sodann reaktiv tätig werde:

*„Und dann mussten sich [scil: Sachbearbeitende und Betreiber*innen] erstmal so nen bisschen kennenlernen und so nen bisschen beschnuppern und dann irgendwann, als sich das so eingespielt hat: Die geben uns natürlich auch Hinweise auf Prostitutionsstätten, die wir nicht sehen."*

Interviewausschnitt 7: 2. Interview Behörde, 35

*„Aus der Bevölkerung oder auch von anderen Betreibern, weil die natürlich […] die Konkurrenz sehen, wenn dann da illegal gearbeitet wird und die ganzen Voraussetzungen nicht erfüllt sind, die man von ihnen verlangt. Aber die [scil.: die Betreiber*innen mit Erlaubnis] zahlen super viel Geld dafür, und dann kommt es auch oft tatsächlich von Betreiberseite, dass die dann auch mal Hinweise geben. Und wir machen auch selbst Recherchen in den einschlägigen Portalen, zum Beispiel bei der [Prostitutionsplattform A].“*

Interviewausschnitt 8: 5. Interview Behörde, 90

„Also, im Moment bekommen wir wirklich wahnsinnig viel [scil.: an Informationen über nichterlaubte Prostitutionsgewerbe]. Das ist halt seit Corona, muss man wirklich sagen, tatsächlich so nen bisschen aus dem Ruder gelaufen, dass da Wohnungen angemietet werden, teilweise Ferienwohnungen, und dass dann die Nachbarn tatsächlich dann das hier anzeigen.“

Interviewausschnitt 9: 5. Interview Behörde, 87 f.

Um die in den Interviews gewonnenen Erkenntnisse auf breitere Füße zu stellen, wurden die Sachbearbeitenden aus dem Bereich der Überwachung in der schriftlichen Erhebung um Angabe dazu gebeten, wie sie auf unerlaubte Prostitutionsgewerbe (hier: Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeuge) aufmerksam werden. Zur Auswahl standen die Antwortfelder „eigene Internetrecherche“, „Hinweise aus der Bevölkerung“, „Hinweise durch Prostituierte“, „Hinweise durch andere Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben“, „Hinweise durch andere Behörden/Ämter“, „eigene sonstige Recherche“ und „Sonstiges“ samt einem Freitextfeld. Ergeben hat sich Folgendes (Abbildung 114):

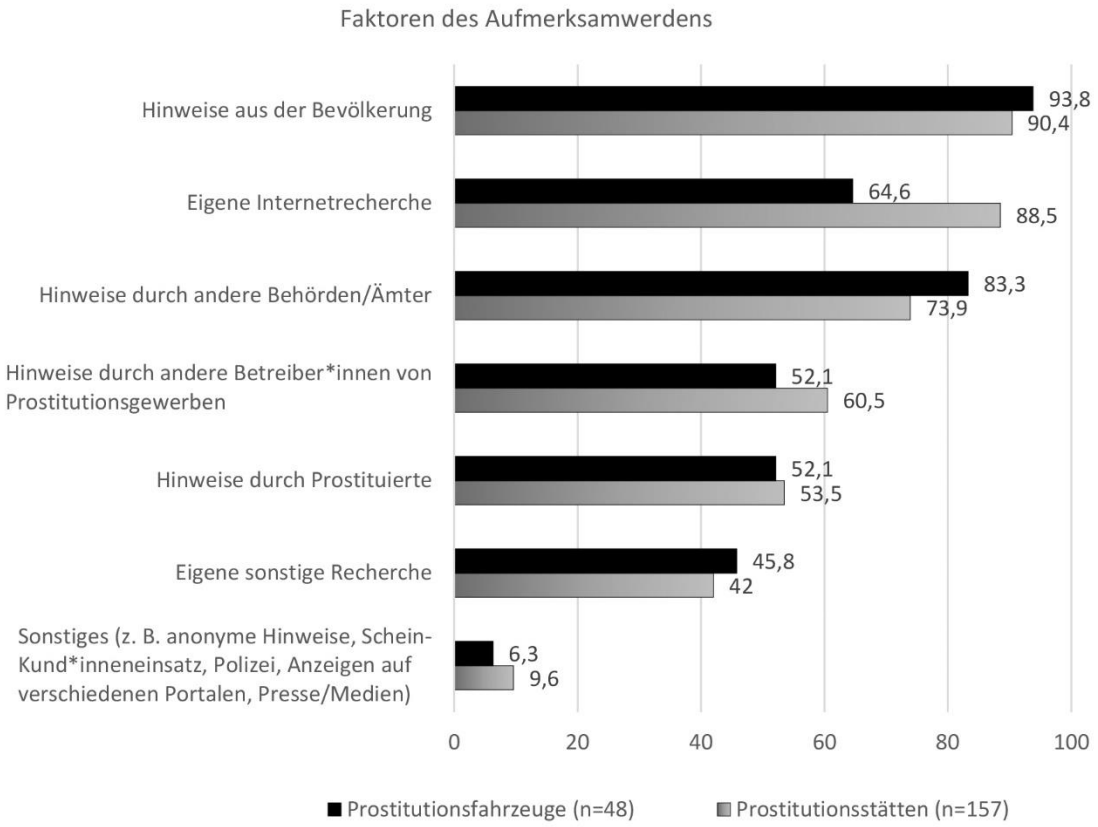


Abbildung 114: Faktoren des Aufmerksamwerdens auf Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeuge, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung)

Am häufigsten wurden sowohl bei Prostitutionsstätten (90,4 %) als auch bei Prostitutionsfahrzeugen (93,8 %) Hinweise aus der Bevölkerung genannt. Bei Prostitutionsstätten spielen nach Angaben von Sachbearbeitenden aus dem Bereich der Überwachung vielfach (88,5 %) auch eigene Internetrecherchen eine Rolle, bei Prostitutionsfahrzeugen ist dies vergleichsweise weniger von Bedeutung (64,6 %). Relevanz erlangen nach der Mehrheit der Sachbearbeitenden aber auch Hinweise durch andere

Behörden (Prostitutionsstätten: 73,9 %; Prostitutionsfahrzeuge: 83,3 %), Hinweise durch andere Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben (Prostitutionsstätten: 60,5 %; Prostitutionsfahrzeuge: 52,1 %) und Hinweise durch Prostituierte (Prostitutionsstätten: 53,5 %; Prostitutionsfahrzeuge: 52,1 %). Eigene sonstige Recherchen spielen bei Prostitutionsstätten (42 %) und Prostitutionsfahrzeugen (45,8 %) laut etwas weniger als der Hälfte der Sachbearbeitenden eine Rolle. Unter „Sonstiges" wurde auf anonyme Hinweise und „Schein-Kund*inneneinsätze" als Erkenntnisquellen hingewiesen. Auf diese Schein-Kund*inneneinsätze wird im Rahmen dieses Kapitels noch eingegangen.

Eruiert wurde des Weiteren, wie viele Überwachungen von nichterlaubten/nichtangezeigten Prostitutionsgewerben es im Erhebungszeitraum im Gebiet der teilnehmenden Behörden gab. Das Ergebnis dokumentiert Tabelle 57.

Tabelle 57: Zahl der Überwachungen von nichterlaubten/nichtangezeigten Prostitutionsgewerben auf Basis genauer und geschätzter Werte, KFN-Befragung Behördenleitung

Anzahl Überwachungen von nichterlaubten bzw. nichtangezeigten Prostitutionsgewerben	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Prostitutionsstätten	55	297	300	282	220	254	333
Prostitutionsvermittlungen	0	0	2	0	0	1	4
Prostitutionsfahrzeuge	0	0	2	1	2	1	2
Prostitutionsveranstaltungen	0	0	4	0	0	1	3
Gesamt	55	297	308	283	222	257	342

Anm. KFN: Summe geschätzter sowie auf eine interne Erhebung zurückgeführte Anzahl; es kann daher zu leichten Diskrepanzen zwischen den Anzahlen kommen

Hiernach kam es im Erhebungszeitraum zu 1.764 Überwachungen von nichterlaubten Prostitutionsgewerben. Die Entwicklung der Zahlen im Zeitraum 2017 bis 2023 unterscheidet sich von der Entwicklung bei den erlaubten/angezeigten Prostitutionsgewerben. War bei diesen ein (fast) kontinuierlicher Anstieg der Überwachungszahlen zu beobachten, schwanken die Werte bei den Überwachungen nichterlaubter/nichtangezeigter Gewerbe: Im Vergleich der Jahre 2018 und 2019 zeigt sich zunächst ein geringfügiger Anstieg um 3,7 %, danach setzt bis 2021 ein Rückgang um 27,9 % ein, auf den bis zum Jahr 2023 wieder ein deutlicher Anstieg um 54,1 % folgt. Für das Jahr 2023 ist dann auch der Höchstwert von 342 Überwachungen nichterlaubter/nichtangezeigter Prostitutionsgewerbe dokumentiert. Eine Erklärung für diese schwankende Entwicklung fällt nicht leicht. Nahe liegt aber immerhin die Annahme, dass der Rückgang in den Überwachungszahlen in den Jahren 2020 und 2021 mit der Coronapandemie in Verbindung steht. Womöglich waren die Ressourcen der Erlaubnisbehörden zu dieser Zeit durch andere Tätigkeiten gebunden, sodass sich die für Überwachungen verbleibenden Kräfte vornehmlich auf die Überwachung erlaubter/angezeigter Gewerbe konzentriert haben. Denkbar ist auch, dass nichterlaubte/nichtangezeigte Gewerbe zu dieser Zeit schwerer zu entdecken waren oder es weniger solcher Gewerbe gab.

Hinsichtlich der Verteilung auf die einzelnen Prostitutionsgewerbeformen gilt wie bereits bei den erlaubten Betrieben, dass „Überwachung von Prostitutionsgewerben" nach dem ProstSchG in der Praxis im Wesentlichen „Überwachung von Prostitutionsstätten" bedeutet: Von den 1.764 insgesamt durchgeführten Überwachungen bei nichterlaubten/nichtangezeigten Gewerben entfallen 1.741 Überwachungen auf Prostitutionsstätten, das entspricht einem Anteil von 98,7 %. Dementsprechend gering sind die Anteile der Überwachungen bei den übrigen Prostitutionsgewerbeformen: Sie betragen 0,39 % bei Prostitutionsvermittlungen, 0,49 % bei Prostitutionsfahrzeugen und 0,45 % bei Prostitutionsveranstaltungen.

Zur Interpretation dieser Befunde sei Folgendes angemerkt: Die Gesamtzahl der Prostitutionsgewerbe, die im Gebiet der teilnehmenden Behörden im Erhebungszeitraum ohne Erlaubnis/ohne Anzeige nach §§ 20, 21 ProstSchG gearbeitet hat, ließ sich nicht ermitteln. Daher lässt sich nicht beurteilen, zu welchem Anteil die Überwachungsbehörden nichterlaubte/nichtangezeigte Prostitutionsgewerbe entdeckt bzw. nicht entdeckt haben. Ohnedies muss die Zahl von 1.764 Überwachungen nichterlaubter

Prostitutionsgewerbe nicht bedeuten, dass im Erhebungszeitraum 1.764 nichterlaubte/nichtangezeigte Betriebe entdeckt wurden. Denn eine Überwachungstätigkeit kann nach § 31 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG schon dann erfolgen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass ein Prostitutionsgewerbe ohne die erforderliche Erlaubnis ausgeübt wird. Bestätigt sich dieser auf Tatsachen begründete Verdacht später nicht oder lässt sich der unerlaubte Betrieb nicht nachweisen, wird dieser Fall – soweit bekannt – gleichwohl als Fall der Überwachung eines nichterlaubten/nichtangezeigten Prostitutionsgewerbes i. S. d. § 31 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG gezählt.

In den Interviews haben sich aber wiederholt Anhaltspunkte dafür ergeben, dass im Bereich der Überwachung von nichterlaubten Prostitutionsgewerben noch Potenziale bestehen. So wurde von Gewerbetreibenden der Vorwurf erhoben, dass die Überwachungsbehörden sich bislang vornehmlich auf die Überwachung erlaubter Gewerbe konzentrierten und den Blick zu wenig auf unerlaubte Gewerbe richteten. Das kommt im nachfolgenden Interviewausschnitt, dem ein Gespräch mit zwei Betreibenden (B und B1) zugrunde liegt, zum Ausdruck:

B1: „[…] Wir sind immer greifbar, wir sind immer vor Ort, wir sind jederzeit greifbar. Uns [scil.: als erlaubtes Prostitutionsgewerbe] können sie immer [scil.: kontrollieren] […], bei uns stehen sie immer auf der Matte. Aber woanders? Da gehen sie nicht hin. Nach [scil.: B-Stadtviertel] trauen sie sich oft nicht, nach [scil.: C-Stadtviertel] trauen sie sich nicht in die Läden zu gehen, weil da eben“

B: „Da gibt's so viele illegale Bordelle, ja.“

B1: „Ja. Und hier, also die hier wie wir, sind eigentlich immer ständig auf der Rolle, wenn sie hier sind, und wir haben auch nichts zu verbergen, die können überall ran, rein und raus.“

Interviewausschnitt 10: 1. Interview Gewerbetreibende, 207–209.

Gleichsinnig äußerte sich auch ein*e Rechtsanwält*in:

„Die werden überhaupt nicht kontrolliert. Prostitutionsstätten, die keine Erlaubnis haben, werden nicht kontrolliert.“

Interviewausschnitt 11: 1. Interview Rechtsanwaltschaft, 94

Ob dieser Vorwurf wirklich zutrifft, kann mit den Daten aus dieser Untersuchung nicht abschließend festgestellt werden. In Interviews mit Behördensachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung kam aber jedenfalls zum Ausdruck, dass der Aufwand bei Überwachungen von nichterlaubten Betrieben höher sei und deshalb nicht so häufig betrieben werden könnte: Während man bei der Überwachung von erlaubten Betrieben inzwischen die Betreiber*innen kenne und daher wisse, was einen bei einer Überwachungsmaßnahme erwarte, sei dies bei der Überwachung nichterlaubter Prostitutionsgewerbe (naturgemäß) anders. Daher müsse bei einer solchen Maßnahme zum Eigenschutz die Polizei hinzugezogen werden, was den Aufwand deutlich erhöhe:

„Ich würde jederzeit in einen hier angemeldeten Betrieb gehen, ohne irgendjemanden dabei, weil ich weiß, die hätten gar kein Interesse, dass uns irgendwas passiert. Da fühle ich mich wirklich sicher. Also da hätte ich jetzt überhaupt kein Problem. Ich hab nen Problem mit [nichterlaubten] Terminwohnungen: Weil […] plötzlich sitzt da noch so nen Kerl da und ja, ich meine, wenn jetzt einer von der Polizei da ist: Die sind bewaffnet, die sind besser ausgebildet.“

Interviewausschnitt 12: 6. Interview Behörde, 322

(3) Häufigkeit des Kontrollerlebens laut Angaben von Gewerbetreibenden, Prostituierten und Kund*innen

(a) Gewerbetreibende

Die unter (2) präsentierten Daten beziehen sich auf die Häufigkeit der von *ProstSchG-Behörden* durchgeführten Überwachungen. Da noch weitere Behörden Kontrollbefugnisse im Bereich der Prostitution besitzen, wurden Prostitutionsgewerbetreibende, Prostituierte und Kund*innen danach gefragt, wie häufig sie insgesamt in den letzten zwölf Monaten Kontrollen durch irgendeine Behörde erlebt haben. Dabei wurde zunächst erhoben, ob es in den letzten zwölf Monaten überhaupt eine Kontrolle durch

irgendeine Behörde gegeben hat. Sodann wurden diejenigen, die eine Kontrolle erlebt hatten, um Angabe der Kontrollhäufigkeit in den letzten zwölf Monaten gebeten.

Wie viele der an der Befragung teilnehmenden Prostitutionsgewerbetreibenden – differenziert nach den einzelnen Prostitutionsgewerbeformen – in den letzten zwölf Monaten eine behördliche Kontrolle erlebt haben, ist Abbildung 115 zu entnehmen.

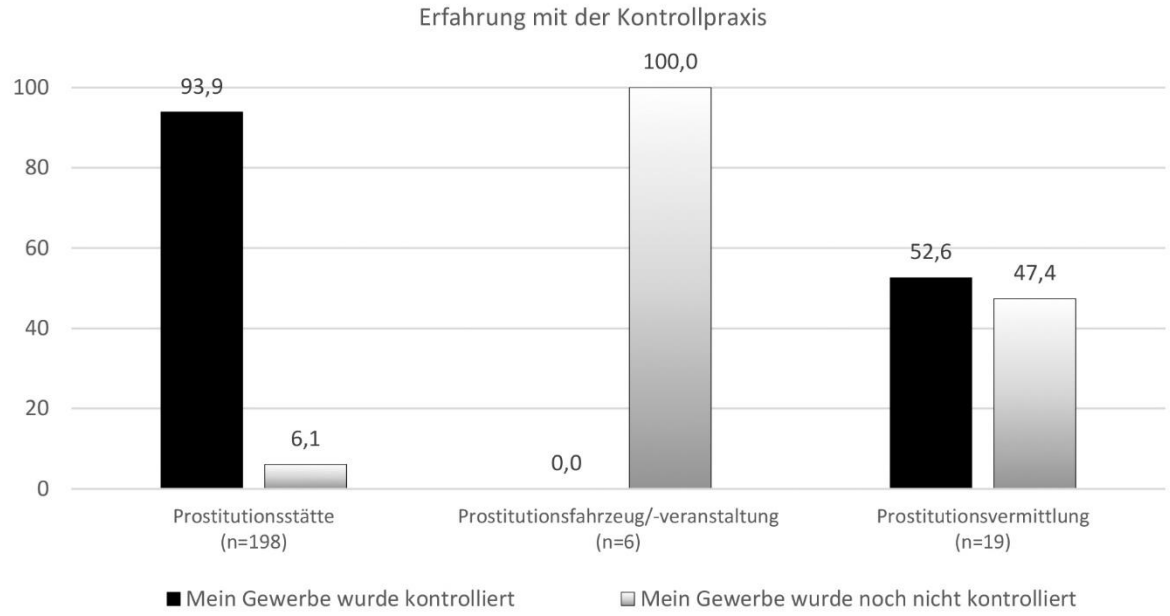


Abbildung 115: Erfahrung mit der Kontrollpraxis im Prostitutionsgewerbe nach Gewerbeform, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende

Sie zeigt, dass es nur sehr wenige Prostitutionsstätten gibt, die in den letzten zwölf Monaten nicht mindestens einmal behördlich kontrolliert wurden: 93,9 % der Stätten wurden mindestens einmal durch eine Behörde kontrolliert, lediglich bei 6,1 % war dies nicht der Fall. Ganz anders sieht es bei Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsveranstaltungen aus. Die Betreiber*innen dieser Gewerbe hatten in den letzten zwölf Monaten nicht eine behördliche Kontrolle erlebt, freilich muss hierbei die geringe Zahl der Teilnehmenden gesehen werden. Bei Prostitutionsvermittlungen hat etwas mehr als die Hälfte (52,6 %) in den letzten zwölf Monaten eine Kontrolle erlebt, bei 47,4 % der Prostitutionsvermittlungen war dies nicht der Fall.

Mit Blick auf die Häufigkeit behördlicher Kontrollen ergibt sich Folgendes: Insgesamt wurden die teilnehmenden Prostitutionsstätten (n=183) in den letzten zwölf Monaten 628-mal durch Behörden kontrolliert. Dabei ergibt sich aus den Angaben von Betreiber*innen in Freitextfeldern, dass die Frequenz der Kontrollen unterschiedlich ausfällt: Einige Betriebe wurden monatlich kontrolliert, andere alle fünf bis sechs Monate. Ein*e Prostitutionsstättenbetreiber*in berichtete über wöchentliche Kontrollen ihres*seines Gewerbes.

Prostitutionsvermittlungen (n=9) wurden 26-mal in den letzten zwölf Monaten kontrolliert; Fahrzeuge und Veranstaltungen (n=6), wie gesagt, keinmal.

Gefragt wurden die Prostitutionsgewerbetreibenden überdies, ob es sich um angekündigte oder nichtangekündigte Kontrollen ihres Gewerbes gehandelt habe. Hierzu berichteten 149 von n=180 Prostitutionsstättenbetreiber*innen, dass keine der bei ihnen im Betrieb durchgeführten Kontrollen zuvor angekündigt war. Von 30 Prostitutionsstättenbetreiber*innen wurde berichtet, dass jedenfalls ein Teil der bei ihnen durchgeführten Kontrollen angekündigt war; ein Betrieb gab an, dass „viele“ Kontrollen angekündigt worden seien. Betreiber*innen von Prostitutionsvermittlungen berichten eine ähnliche Tendenz: Hier berichteten neun Betreiber*innen von insgesamt 26 Kontrollen. Hiervon sind nach den Angaben der Betreiber*innen zwei Kontrollen vorher angekündigt worden.

Schließlich wurde erhoben, welche Behörden die Kontrollen in den Prostitutionsgewerben durchgeführt haben. Hierzu wurden die Teilnehmenden um Angabe gebeten, welche Behörden in ihren Prostitutionsgewerbebetrieben in den letzten zwölf Monaten überhaupt Kontrollen durchgeführt haben – eine Angabe pro einzelner Kontrolle wäre zu aufwändig gewesen. Zur Interpretation sei noch angemerkt, dass nicht bekannt ist, ob Kontrollen teils von Behörden gemeinsam durchgeführt wurden. Das Resultat kann Abbildung 116 entnommen werden:

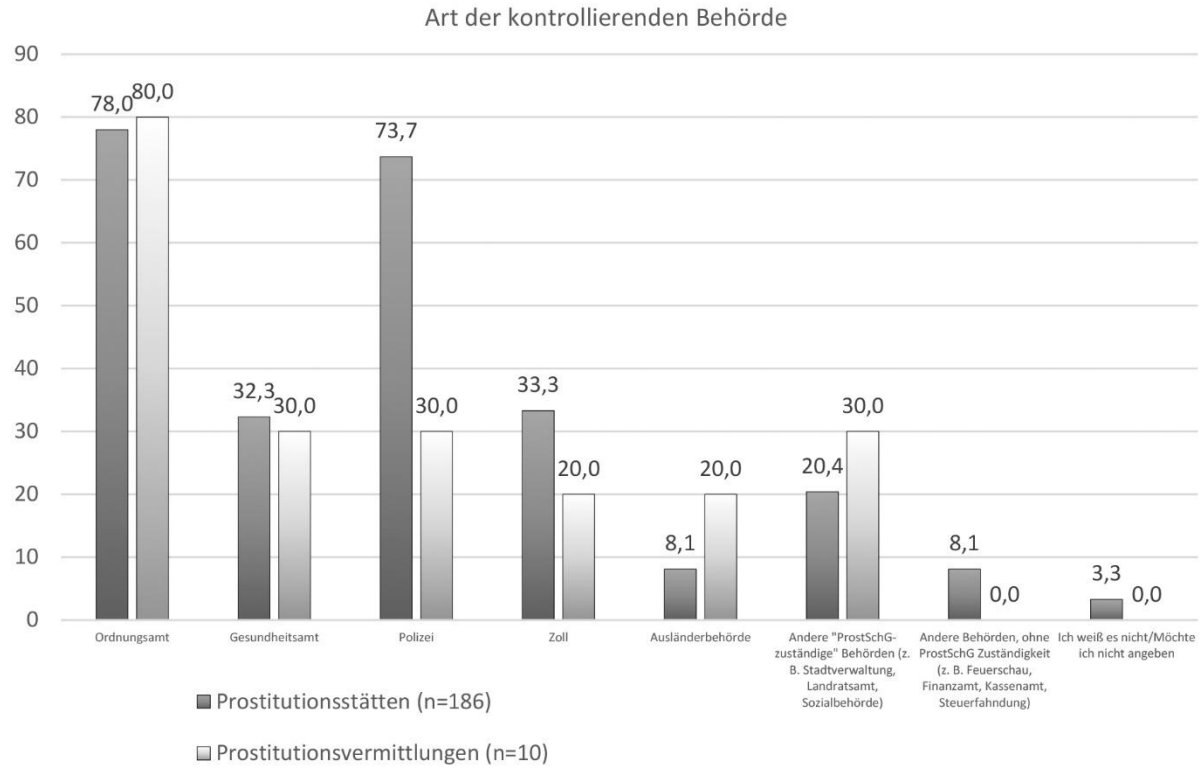


Abbildung 116: Angaben zur Art der Behörde, die die Kontrollen in Prostitutionsgewerbe durchführen, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Gewerbetreibende

Deutlich wird, dass jeweils knapp 80 % der Betreiber*innen von Prostitutionsstätten und Prostitutionsvermittlungen innerhalb der letzten zwölf Monate eine Kontrolle durch das Ordnungsamt erlebt haben. 73,7 % der Prostitutionsstättenbetreiber*innen haben überdies angegeben, dass auch eine Kontrolle durch die Polizei durchgeführt wurde; bei den Prostitutionsvermittlungen ist der Anteil mit 30 % deutlich geringer. Mit je unterschiedlichen, aber vergleichsweise niedrigeren Anteilen erlebten die Betreiber*innen von Prostitutionsstätten und Prostitutionsvermittlungen behördliche Kontrollen durch das Gesundheitsamt (Prostitutionsstätten: 32,3 %; Prostitutionsvermittlungen: 30 %), den Zoll/die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (Prostitutionsstätten: 33,3 %; Prostitutionsfahrzeuge: 20 %), die Ausländerbehörde (Prostitutionsstätten: 8,1 %; Prostitutionsvermittlungen: 20 %) sowie andere Behörden.

(b) Prostituierte

Von 2.232 befragten Prostituierten gaben 908 Personen an, in den letzten zwölf Monaten aufgrund ihrer Prostitutionstätigkeit mindestens einmal kontrolliert worden zu sein; dementsprechend haben 40,7 % der Befragten mindestens eine behördliche Kontrolle erlebt, bei 59,3 % war dies nicht der Fall.

Von den 908 Prostituierten, die in den letzten zwölf Monaten kontrolliert wurden, machten 850 Angaben zur Häufigkeit behördlicher Kontrollen in den letzten zwölf Monaten: Diese 850 Personen berichteten von 2.912 Kontrollen in den letzten zwölf Monaten. Einige wenige gaben an, mehr als 20-mal kontrolliert worden zu sein, eine Person berichtete sogar von bis zu 100-mal erfolgten Kontrollen. Die große Mehrheit der befragten Prostituierten berichtete, ein- bis zu zehnmal kontrolliert worden zu sein.

(c) Kund*innen

Von 3.372 befragten Kund*innen, die Angaben zu der Frage gemacht haben, ob sie in den letzten zwölf Monaten bei einem Prostitutionsbesuch kontrolliert wurden, berichteten 67 Personen (2,0 %) über eine behördliche Kontrolle.

(4) Zahl und Verlauf eingeleiteter Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen Prostitutionsgewerbetreibende, Prostituierte und Kund*innen

Erhoben wurde bei den Leitungspersonen mit Zuständigkeit für die Überwachung zudem, wie viele Ordnungswidrigkeitenverfahren (OWiG-Verfahren) nach § 33 ProstSchG im Erhebungszeitraum (2017 bis 2023) gegen Prostitutionsgewerbetreibende (Betreiber*innen erlaubter/angezeigter und nichterlaubter/nichtangezeigter Prostitutionsgewerbe (a)), Prostituierte (b) und Kund*innen (c) eingeleitet wurden und welchen Verlauf diese Verfahren genommen haben. Dabei wurde nach den Beendigungsmöglichkeiten Einstellung, Verwarnung und Verhängung eines Bußgeldes unterschieden, außerdem konnte angegeben werden, dass das Verfahren bislang nicht abgeschlossen worden sei.

Bei der Interpretation der nachfolgenden Daten ist wiederum zu berücksichtigen, dass die Leitungspersonen zwar um genaue Angaben gebeten wurden, sie aber – im Fall des Fehlens einschlägiger behördeninterner Statistiken – auch die Möglichkeit hatten, die Werte zu schätzen. Sofern die summierten Ergebnisse zum Verlauf des Verfahrens hinter den Ergebnissen zur Gesamtzahl der geführten OWiG-Verfahren zurückbleiben, ist davon auszugehen, dass das Verfahrensergebnis den Leitungspersonen (nicht) mehr bekannt war oder die Schätzungen ungenau waren. In Bezug auf das Jahr 2022 liegt das summierte Ergebnis der Verfahrensresultate über der Gesamtzahl angegebener Verfahren (Summe Verfahrensergebnisse: 74; Summe Verfahren: 70). Dies muss keine fehlerhafte Angabe sein. Denkbar ist auch, dass wenigen Verfahren zwei Taten nach dem OWiG zugrunde lagen, die teils mit einem Bußgeld endeten und teils eingestellt wurden. Dann sind sie zweifach in die Verfahrensergebnisse eingegangen.

(a) OWiG-Verfahren gegen Prostitutionsgewerbetreibende

Bei Betrachtung von Tabelle 58 sticht zunächst ins Auge, dass der Großteil von OWiG-Verfahren gegen Betreiber*innen von Prostitutionsstätten eingeleitet wurde: Gegen sie richteten sich 516 von insgesamt 519 eingeleiteten Verfahren im Zeitraum 2017 bis 2023. Demgegenüber wurden gegen Betreiber*innen von Prostitutionsfahrzeugen lediglich drei Verfahren eingeleitet, gegen Betreiber*innen von Prostitutionsvermittlungen und Prostitutionsveranstaltungen jeweils gar kein Verfahren.

Tabelle 58: Zahl der OWiG-Verfahren gegen Gewerbetreibende im Zeitraum 2017 bis 2023 auf Basis genauer und geschätzter Werte, KFN-Befragung Behördenleitung

Anzahl Ordnungswidrigkeitenverfahren Prostitutionsgewerbe	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Prostitutionsstätten	1	37	118	110	74	70	106
Davon eingestellt	0	7	29	27	11	11	25
Davon verwarnt	0	0	1	1	0	0	2
Mit Bußgeld belegt	1	25	76	36	39	63	53
Nicht abgeschlossen	0	0	0	1	0	0	22
Prostitutionsvermittlungen	0	0	0	0	0	0	0
Davon eingestellt	0	0	0	0	0	0	0
Davon verwarnt	0	0	0	0	0	0	0
Mit Bußgeld belegt	0	0	0	0	0	0	0
Nicht abgeschlossen	0	0	0	0	0	0	0
Prostitutionsfahrzeuge	0	0	0	0	0	0	3
Davon eingestellt	0	0	0	0	0	0	0
Davon verwarnt	0	0	0	0	0	0	0
Mit Bußgeld belegt	0	0	0	0	0	0	3
Nicht abgeschlossen	0	0	0	0	0	0	0
Prostitutionsveranstaltungen	0	0	0	0	0	0	0
Davon eingestellt	0	0	0	0	0	0	0
Davon verwarnt	0	0	0	0	0	0	0
Mit Bußgeld belegt	0	0	0	0	0	0	0

Nicht abgeschlossen	0	0	0	0	0	0	0

Anm. KFN: Summe geschätzter sowie auf eine interne Erhebung zurückgeführte Anzahl; es kann daher zu leichten Diskrepanzen zwischen den Anzahlen kommen

Die Daten zum Abschluss der Verfahren sind angesichts teilweise fehlender Werte nur bedingt aussagekräftig. Feststellen lässt sich aber immerhin, dass in fast allen Erhebungsjahren mindestens die Hälfte der Verfahren gegen Prostitutionsstättenbetreiber*innen mit der Verhängung eines Bußgeldes endete (2017: 100 %; 2018: 67,6 %; 2019: 64,4 %; 2020: 32,7 %; 2021: 52,7 %; 2022: 90 %; 2023: 50 %); über alle betrachteten Jahre hinweg wurden mindestens 56,8 % der Verfahren gegen Betreiber*innen von Prostitutionsstätten mit der Verhängung eines Bußgeldes abgeschlossen. Daneben finden sich relativ häufig Verfahrenseinstellungen, nur selten hingegen Verfahrensabschlüsse mit Verwarnungen. Die drei Verfahren, die gegen Betreiber*innen von Prostitutionsfahrzeugen eingeleitet wurden, endeten sämtlich mit der Verhängung eines Bußgeldes.

Gefragt wurden die Leitungspersonen überdies nach den fünf häufigsten Gründen, die in den letzten zwölf Monaten zur Einleitung eines OWiG-Verfahrens gegen Prostitutionsgewerbetreibende nach § 33 ProstSchG geführt haben. Diesbezüglich ergibt sich folgendes Bild (Abbildung 117):

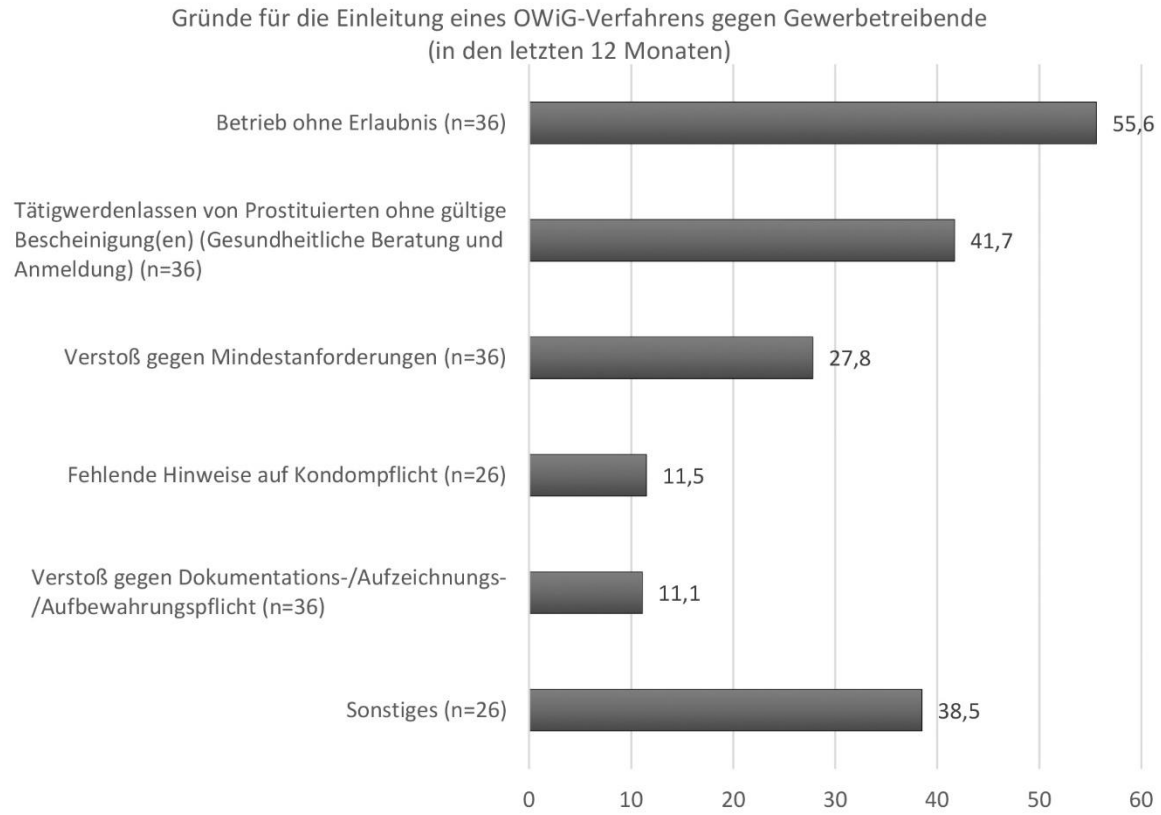


Abbildung 117: Fünf häufigste Gründe zur Einleitung eines OWiG-Verfahrens gegen Gewerbetreibende in den letzten zwölf Monaten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Behördenleitung

Am häufigsten (von 55,6 % der Behördenleitungen genannt) hatte das Führen eines Prostitutionsgewerbes ohne Erlaubnis (§ 33 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG) die Einleitung eines OWiG-Verfahrens zur Folge. Ebenfalls häufig (41,7 %) wurden OWiG-Verfahren gegen Prostitutionsgewerbetreibende eingeleitet, weil sie Prostituierte ohne gültige Bescheinigungen (Bescheinigung über die Anmeldung oder die gesundheitliche Beratung) bei sich tätig werden ließen (§ 33 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG). Seltener (27,8 %) führten Verstöße gegen die Mindestanforderungen nach § 18 oder § 19 ProstSchG (§ 33 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG) zur Einleitung eines OWiG-Verfahrens. Noch seltener geschah dies aus Anlass fehlender Hinweise auf die Kondompflicht (§ 33 Abs. 2 Nr. 8b ProstSchG) sowie wegen Verstößen gegen Dokumentations-/Aufzeichnungs- oder Aufbewahrungspflichten (etwa § 33 Abs. 2 Nr. 12 ProstSchG). Sonstige Gründe wurden von einem guten Drittel (38,5 %) der Leitungspersonen berichtet.

(b) OWiG-Verfahren gegen Prostituierte

Eruiert wurde überdies, gegen wie viele Prostituierte im Zeitraum 2017 bis 2023 OWiG-Verfahren nach § 33 ProstSchG eingeleitet wurden und wie die Verfahren endeten. Über die Ergebnisse informiert Tabelle 59.

Tabelle 59: Zahl der gegen Prostituierte eingeleiteten OWiG-Verfahren im Zeitraum 2017–2023 auf Basis genauer und geschätzter Werte, KFN-Befragung Behördenleitung

Anzahl Ordnungswidrigkeitenverfahren Prostituierte	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Prostituierte	10	22	30	35	33	61	62
Davon eingestellt	0	3	6	8	6	3	4
Davon verwarnt	0	4	3	0	1	5	0
Mit Bußgeld belegt	10	15	21	27	26	53	57
Nicht abgeschlossen	0	0	0	0	0	0	1

Anm. KFN: Summe geschätzter sowie auf eine interne Erhebung zurückgeführte Anzahl; es kann daher zu leichten Diskrepanzen zwischen den Anzahlen kommen

Fokussiert man zunächst die Entwicklung der Verfahrenszahlen, ist im Zeitraum 2017 (zehn OWiG-Verfahren) bis 2019 (30) ein Anstieg erkennbar. In den Jahren 2020 bis 2021 stagnieren die Zahlen, was vermutlich mit der Coronapandemie zu tun hat. Zwar gab es – wenn auch wohl im verringerten Umfang – Prostitution auch während der Coronapandemie (s. Vertiefung 7). Die sexuellen Dienstleistungen wurden während dieser Zeit aber vermehrt in Räumen erbracht, die für Behörden schwerer zu überwachen sind, etwa in Privatwohnungen und Hotels. Hierfür spricht auch, dass nach dem Abflauen der Pandemie im Jahr 2022 ein sprunghafter Anstieg der Verfahrenszahlen offenbar wird (2021: 33; 2022: 61). Im Jahr 2023 ergibt sich dann kaum eine Veränderung zum Vorjahr (62).

Erhoben wurde bei den Leitungspersonen zudem, wegen welcher Verstöße nach § 33 ProstSchG in den letzten zwölf Monaten OWiG-Verfahren gegen Prostituierte eingeleitet wurden. Diese Angaben wurden im Wege einer Freitextabfrage getätigt. Angaben wurden lediglich von 13 Leitungspersonen geleistet. Von den meisten wurde § 33 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG, also der vorsätzliche Verstoß gegen die Anmeldepflicht nach § 3 Abs. 1 ProstSchG in Form einer nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erfolgten Anmeldung (neun Leitungspersonen) genannt. Zwei Leitungspersonen nannten § 33 Abs. 2 Nr. 14 ProstSchG und dabei konkret einen Verstoß gegen das Werbeverbot für Geschlechtsverkehr ohne Kondome als Verfahrensanlass. Von zwei weiteren Leitungspersonen wurde darauf verwiesen, dass wegen der Ausübung von Prostitution in einem Sperrbezirk oder aber wegen des Arbeitens während der Coronapandemie OWiG-Verfahren gegen Prostituierte eingeleitet wurden. Ob und inwieweit hierfür als Rechtsgrundlage § 33 ProstSchG oder (was wahrscheinlicher erscheint) eine Rechtsgrundlage aus einem anderen Gesetz herangezogen wurde, ist unbekannt.

Die Angaben der Leitungspersonen zum Abschluss der OWiG-Verfahren (Tabelle 59) sind hier präziser als bei Prostitutionsgewerbetreibenden. Mit der Verhängung eines Bußgeldes endeten im Zeitraum 2017 bis 2023 zwischen 68 und 100 % der Verfahren (2017: 100 %; 2018: 68,2 %; 2019: 70 %; 2020: 77,1 %; 2021: 78,8 %; 2022: 86,9 %; 2023: 91,9 %). Fasst man die Erhebungsjahre zusammen, ergibt sich eine „Bußgeldquote“ von 82,7 %. Damit ist der Anteil eingeleiteter Verfahren, die bei Prostituierten mit einem Bußgeld abgeschlossen wurden, deutlich höher als der entsprechende Anteil bei Prostitutionsstättenbetreiber*innen (56,8 %). Da die Daten zu den Verfahrensabschlüssen bei Prostitutionsstättenbetreiber*innen unvollständig sind, muss man mit einem Vergleich freilich zurückhaltend sein. Mit der gebotenen Vorsicht wird man aber folgende, möglicherweise in nachfolgenden Untersuchungen zu prüfende These aufstellen können: Die vermutlich höhere Bußgeldquote bei Prostituierten könnte darauf zurückzuführen sein, dass diese im Vergleich zu den (nicht selten anwaltlich beratenen) Prostitutionsstättenbetreiber*innen weniger Möglichkeiten haben, sich gegen Bußgeldbescheide erfolgreich zu wehren.

Ob und inwieweit die Behörden der in den Gesetzesmaterialien enthaltenen Maßgabe des Gesetzgebers nachkommen, bei der Sanktionierung von Verstößen gegen die Anmeldepflicht in einem gestuften Verfahren vorzugehen, lässt sich anhand der vorstehenden Tabelle 59 nicht beurteilen. In den

Interviews hat sich indes gezeigt, dass jedenfalls manche Behörden diese Maßgabe durchaus im Blick haben. So führte ein*e Sachbearbeitende*r aus:

„Wir waren auch, ehrlich gesagt, die ganze Zeit, was die Frauen [scil.: Prostituierten] angeht, da sehr milde, weil wir dann halt auch denken, dass es irgendwie ja trotzdem ein Schutzgesetz ist."

Interviewausschnitt 13: 5. Interview Behörde, 282

Ähnlich klingt auch das Statement einer*eines weiteren Sachbearbeitenden; allerdings ist dem Interviewausschnitt auch zu entnehmen, dass man die Praxis künftig verschärfen wolle:

„Und eigentlich, wenn es sich vermeiden lässt, schauen wir halt, dass es mehr die Betreiber oder halt die Kunden – im Fall jetzt der Kondompflicht sind es ja sowieso dann die Kunden – […] trifft, weil wir halt sagen, die Frauen, die wollen wir nicht noch zusätzlich [scil.: in die Bredouille bringen], weil da oft, glaube ich, die [scil.: Verstöße] versehentlich passieren. Wobei wir auch da gesagt haben, dass wir das jetzt nen bisschen verschärfen wollen, was jetzt dieses ohne Papiere [scil.: Anmeldebescheinigungen] arbeiten angeht, weil ich denke: Das Gesetz, gibt's jetzt mittlerweile seit sechs Jahren, und dann kann man irgendwie auch nicht mehr sagen: Man hat es nicht gewusst. Und ich finde es dann auch teilweise denen gegenüber ungerecht, die sich an die Vorschriften halten, sodass man da jetzt auch dazu übergegangen ist, auch dort dann mal nen Bußgeld zu verhängen."

Interviewausschnitt 14: 5. Interview Behörde, 282.

Auch in der schriftlichen Befragung wurde von sechs Behördenmitarbeitenden darauf hingewiesen, dass sie jedenfalls bei einem Erstverstoß von Prostituierten gegen § 3 Abs. 1 ProstSchG nicht zu einer finanziell spürbaren Sanktion gegriffen haben. In einem Teil der Fälle ist dies – so die ergänzenden Ausführungen in einem Freitextfeld – mit dem Hinweis auf die Verpflichtung zur Anmeldung oder mit einer Einbestellung bei der zuständigen Behörde zum Zwecke der Nachholung der Anmeldung verbunden worden.

(c) OWiG-Verfahren gegen Kund*innen

Ermittelt wurde auch die Zahl der OWiG-Verfahren, die gemäß § 33 ProstSchG gegen Kund*innen eingeleitet wurden. § 33 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG nennt insoweit einen Einleitungsgrund, nämlich dass die*der Kund*in entgegen § 32 ProstSchG nicht dafür Sorge trägt, dass beim Geschlechtsverkehr ein Kondom getragen wird.

*Tabelle 60: Zahl der gegen Kund*innen eingeleiteten OWiG-Verfahren im Zeitraum 2017–2023 auf Basis genauer und geschätzter Werte, KFN-Befragung Behördenleitung*

Anzahl Ordnungswidrigkeitenverfahren Prostitutionskund*innen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kund*innen	0	2	1	0	0	0	2
Davon eingestellt	0	1	0	0	0	0	1
Davon verwarnt	0	0	0	0	0	0	0
Mit Bußgeld belegt	0	1	1	0	0	0	1
Nicht abgeschlossen	0	0	0	0	0	0	0

Anm. KFN: Summe geschätzter sowie auf eine interne Erhebung zurückgeführte Anzahl; es kann daher zu leichten Diskrepanzen zwischen den Anzahlen kommen

Tabelle 60 belegt, dass Verfahrenseinleitungen aus Anlass eines Verstoßes gegen die Kondompflicht ein seltenes Ereignis sind. Im gesamten Erhebungszeitraum wurde aus diesem Grund gegen fünf Kund*innen ein OWiG-Verfahren eingeleitet. Davon endeten drei Verfahren mit der Verhängung eines Bußgeldes, zwei Verfahren wurden eingestellt. Darüber hinaus wurde in einem Freitextfeld von einem weiteren, zum Befragungszeitpunkt noch anhängigen Verfahren berichtet, womöglich wurde dies erst im Jahr 2024 eingeleitet. Auf die – viel diskutierte – Kondompflicht wird im Abschnitt zur Zielerreichung beim Gesundheitsschutz näher eingegangen.

bb. Durchführung der Überwachung

(1) Überwachungszeitpunkt

§ 29 Abs. 1 ProstSchG gestattet den zuständigen Behörden, zum Zweck der Überwachung Grundstücke und Geschäftsräume der betroffenen Personen während der für Prostitutionsgewerbe üblichen Geschäftszeiten zu betreten. Außerhalb der für Prostitutionsgewerbe üblichen Geschäftszeiten darf dies nach § 29 Abs. 2 ProstSchG nur unter bestimmten Voraussetzungen, nämlich zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, geschehen. Nach der Konzeption des Gesetzes soll die Überwachung während der üblichen Geschäftszeiten mithin der Regelfall sein, während die Überwachung außerhalb der üblichen Geschäftszeiten die Ausnahme bilden soll.

Dass dies in der Praxis auch weitgehend in dieser Weise gehandhabt wird, zeigt Abbildung 118. Sie informiert über Folgendes: Die für die Überwachung von Prostitutionsstätten und -fahrzeugen zuständigen Sachbearbeitenden wurden gefragt, zu welchen Zeiten sie Überwachungen bei diesem Objekten durchführen. Antworten konnten sie unter Nutzung einer fünfstufigen Skala, bei der 1 für „nie“, 2 für „selten“, 3 für „manchmal“, 4 für „oft“ und 5 für „immer“ stand; zudem hatten die Behördenmitarbeitenden die Möglichkeit, „weiß nicht“ anzugeben.

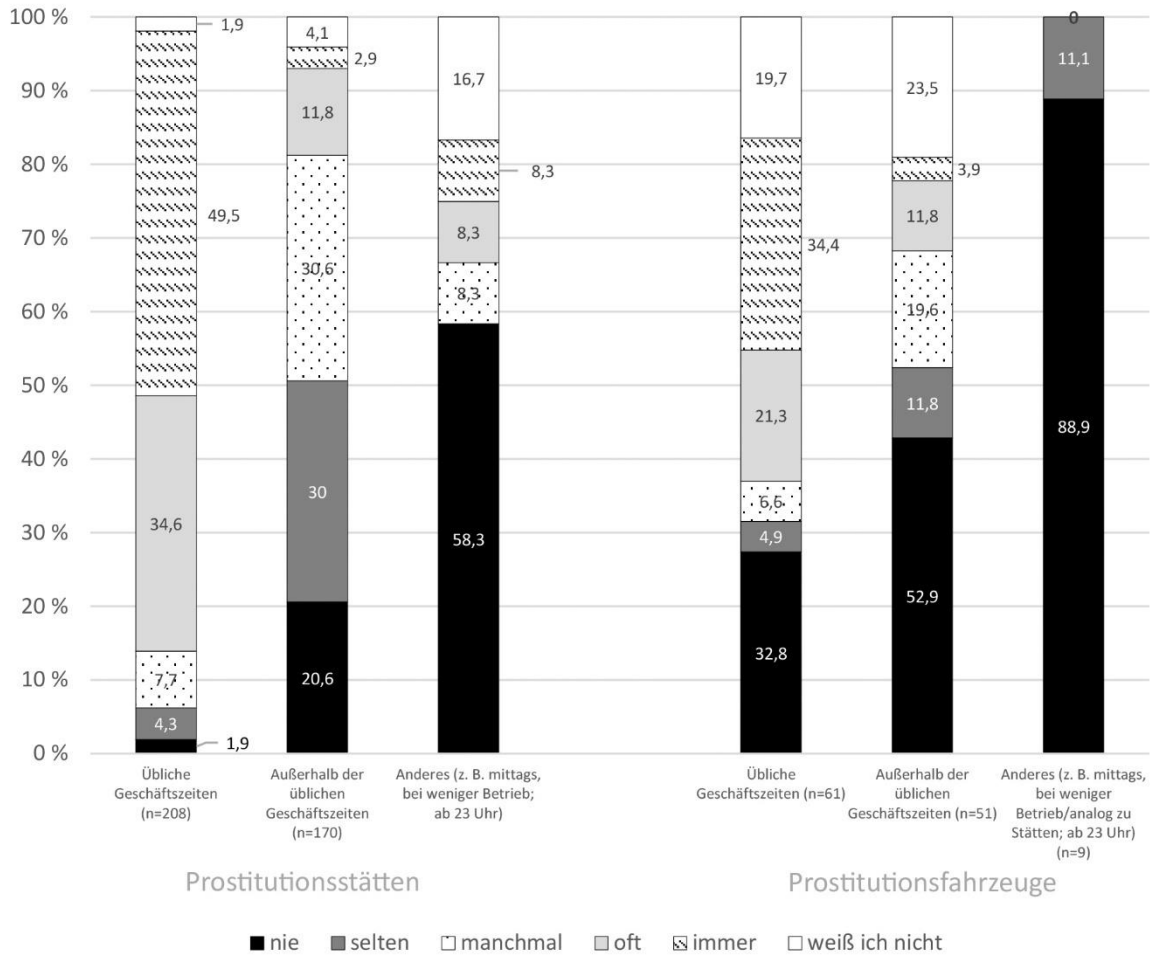


Abbildung 118: Zeiten, zu denen Überwachungen in Prostitutionsstätten und -fahrzeugen durchgeführt werden, Angaben in Prozent, KFN-Befragungen Sachbearbeitung (Überwachung)

Für Prostitutionsstätten verdeutlicht Abbildung 118, dass Überwachungen entsprechend der gesetzlichen Konzeption von 84,1 % der Sachbearbeitenden immer oder oft während der üblichen Geschäftszeiten durchgeführt werden. Einige präzisierten dies unter Nutzung des Feldes „Anderes“ noch dahingehend, dass sie Überwachungen mittags bzw. bei weniger Betrieb oder ab 23 Uhr vornehmen, was darauf hindeutet, dass diese Sachbearbeitenden sich darum bemühen, die mit einer Überwachung

verbundene Störung des Betriebsablaufs gering zu halten. Gleichsam umgekehrt gaben 81,2 % der Sachbearbeitenden an, dass Überwachungen bei Prostitutionsstätten nie, selten oder nur manchmal außerhalb der üblichen Geschäftszeiten erfolgen. Das spricht dafür, dass der überwiegende Teil der Sachbearbeitenden nur dann Überwachungen außerhalb der Geschäftszeiten durchführt, wenn es aus Gründen einer Gefahr notwendig ist. Wenige Sachbearbeitende gaben allerdings auch an, dass sie immer oder oft Überwachungen von Prostitutionsstätten außerhalb der üblichen Geschäftszeiten durchführen (14,7 %). Das kann, muss aber nicht bedeuten, dass insoweit der gesetzlichen Konzeption zuwidergehandelt wird. Denkbar ist auch, dass es sich um Sachbearbeitende handelt, die Überwachungen nur dann durchführen, wenn eine Gefahr i. S. d. § 29 Abs. 2 ProstSchG besteht.[824]

Bei Prostitutionsfahrzeugen ergibt sich ein dem Grunde nach ähnliches Bild, wobei hier zu beachten ist, dass viele Sachbearbeitende angegeben haben, dass sie nie zu üblichen Geschäftszeiten Überwachungen von Prostitutionsfahrzeugen durchführen (32,8 %) oder dazu nichts sagen können (19,7 %). Der Grund hierfür liegt darin, dass es allgemein und auch im Bereich der teilnehmenden Behörden nur wenige erlaubte/angezeigte Prostitutionsfahrzeuge gibt. Im Übrigen führt aber auch hier die Mehrheit (55,7 %) Überwachungen von Prostitutionsfahrzeugen immer/oft zu den üblichen Geschäftszeiten durch. Umgekehrt haben 84,3 % der befragten Sachbearbeitenden angegeben, nie, selten oder manchmal Überwachungen von Prostitutionsfahrzeugen außerhalb der üblichen Geschäftszeiten durchzuführen. Der Anteil von Sachbearbeitenden, die immer oder oft Überwachungen außerhalb der Geschäftszeiten vornehmen, ist auch hier gering (15,7 %), aber gleichwohl bemerkenswert.

(2) Überwachungsgegenstände

Um zu eruieren, ob sich mittlerweile eine einheitliche Überwachungspraxis entwickelt hat, wurden die Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung von Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen auch um Angabe dazu gebeten, was sie bei den Überwachungen von Prostitutionsstätten bzw. Prostitutionsfahrzeugen kontrollieren. Hierzu wurde eine Liste mit möglichen Kontrollgegenständen verwendet. Sie wurde auf Basis der Erkenntnisse, die bei den Behördenbegehungen (s. dazu Teil 3, Kapitel 2) gewonnen wurden, erstellt. Darin war auch ein Freitextfeld enthalten, in dem die Sachbearbeitenden Sonstiges aufführen konnten. Die Abbildung 119 und Abbildung 120 informieren darüber, was von den Behördenmitarbeitenden bei der Überwachung von Prostitutionsstätten bzw. Prostitutionsfahrzeugen immer, teilweise oder nie kontrolliert wird, dabei wird zwischen der Kontrolle betriebsbezogener Pflichten sowie der Kontrolle von Angestellten und Prostituierten unterschieden.

[824] Nicht ausgeschlossen ist überdies, dass manche Ausfüllende die Frage nach üblichen Geschäftszeiten auf die *in der Behörde* üblichen Geschäftszeiten bezogen haben.

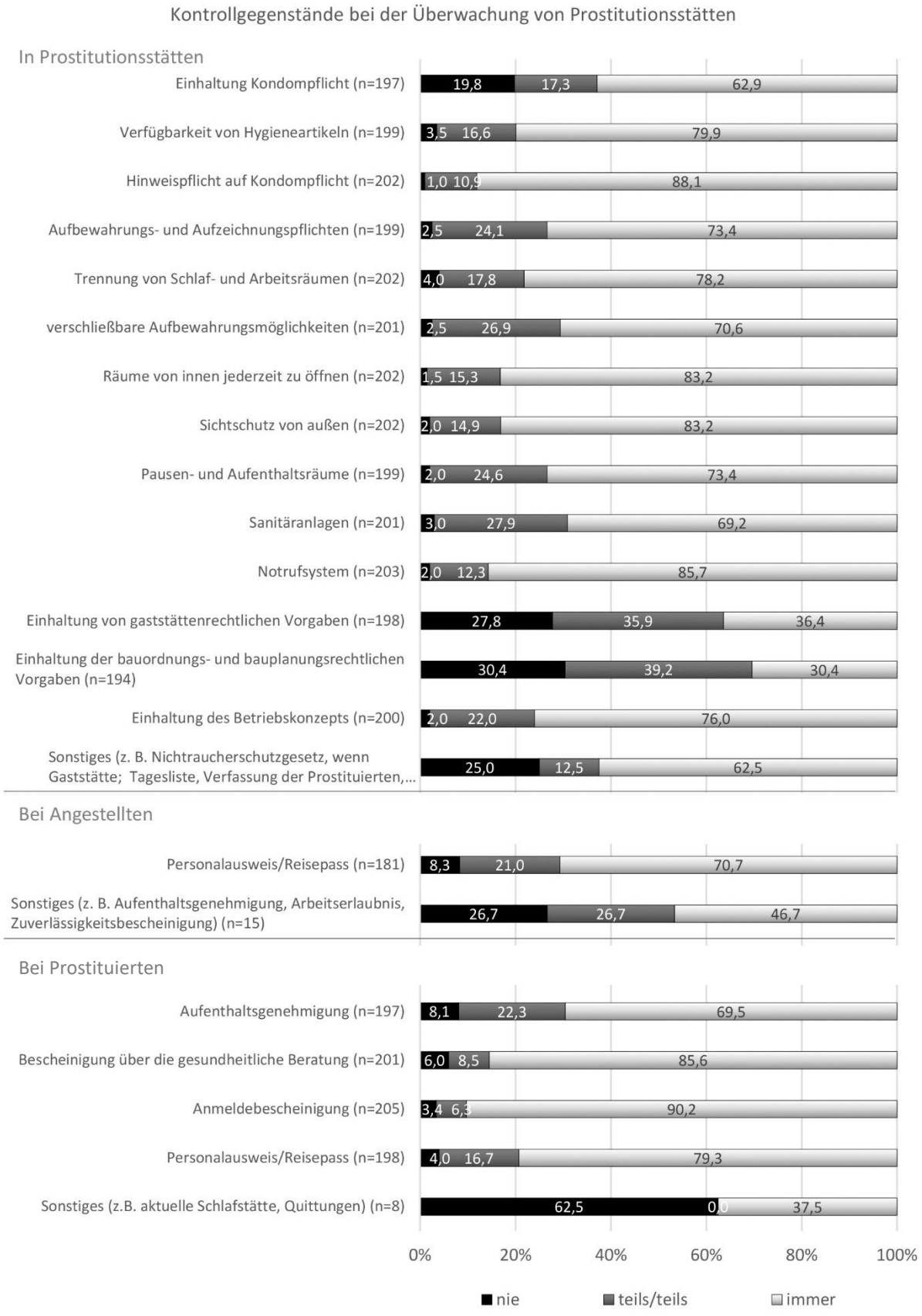


Abbildung 119: Nie, teilweise und immer kontrollierte Gegenstände bei der Überwachung von Prostitutionsstätten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung)

Betrachtet man die Angaben zur Überwachung von *Prostitutionsstätten* und blickt zunächst auf die Gegenstände, die *im Betrieb* immer kontrolliert werden, zeigt sich in vielen Punkten Übereinstimmung. Jeweils über 80 % der Sachbearbeitenden kontrollieren immer, ob Betreiber*innen der in § 32 Abs. 2 ProstSchG normierten Hinweispflicht auf die Kondompflicht nachkommen (88,1 %), ob die Räume für sexuelle Dienstleistungen über ein sachgerechtes Notrufsystem (Mindestanforderung nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG) verfügen (85,7 %), ob die Türen der Räume für sexuelle Dienstleistungen jederzeit von innen geöffnet werden können (Mindestanforderung nach § 18 Abs. 2 Nr. 3 ProstSchG, 83,2 %) und ob die für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räume von außen nicht einsehbar sind (Mindestanforderung nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 ProstSchG, 83,2 %). Immerhin noch knapp oder mehr als 70 % kontrollieren auch immer, ob eine angemessene Ausstattung mit Hygieneartikeln i. S. d. § 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG gegeben ist (79,9 %), ob die Mindestanforderung nach § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG – Trennung von Arbeits- und Schlafraum bei Prostituierten – eingehalten wird (78,2 %), ob dem Betriebskonzept im Übrigen (§ 16 ProstSchG) nachgekommen wird (76 %), ob Betreiber*innen ihren Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten nach § 28 ProstSchG nachkommen (73,4 %), ob die Prostitutionsstätte über Aufbewahrungsmöglichkeiten für persönliche Gegenstände von Prostituierten und Beschäftigten verfügt (Mindestanforderung nach § 18 Abs. 2 Nr. 6 ProstSchG, 70,6 %), ob in der Prostitutionsstätte geeignete Aufenthalts- und Pausenräume für Prostituierte und für Beschäftigte vorhanden sind (73,4 %) und ob die Prostitutionsstätte über eine angemessene Ausstattung mit Sanitäranlagen verfügt (Mindestanforderung nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 ProstSchG). Dass manche der eben genannten Gegenstände nicht von allen Sachbearbeitenden „immer“, sondern auch nur teilweise kontrolliert werden, lässt sich erklären. Sofern manche Prostitutionsstätten regelmäßig überwacht werden, muss nicht jedes Mal erneut kontrolliert werden, ob etwa angemessene Sanitäranlagen oder Aufenthalts- und Pausenräume vorhanden sind.

Etwas mehr Uneinigkeit zeigt sich, soweit es um die Einhaltung der in § 32 Abs. 1 ProstSchG genannten Kondompflicht geht. 62,9 % kontrollieren dies bei jeder Überwachung von Prostitutionsstätten, 17,3 % tun dies teilweise und 19,8 % nie. Auf diesen Befund ist im Rahmen der Ausführungen zur Erreichung des Ziels Verbesserung des Gesundheitsschutzes von Prostituierten zurückzukommen.

Die größte Uneinigkeit besteht in einem Punkt, der sich schon im Rahmen der Ausführungen zur Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens als problematisch herausgestellt hat. Gemeint ist die Überschneidung des ProstSchG mit anderen Rechtsbereichen, insbesondere mit dem Baurecht: So gab jeweils grob ein Drittel der Sachbearbeitenden an, dass sie bei Überwachungen die Einhaltung der bauordnungs- und bauplanungsrechtlichen Vorgaben immer (30,4 %), teilweise (39,2 %) oder nie (30,4 %) kontrollieren. Ohne hierauf näher einzugehen (s. dazu im Einzelnen das Begleitgutachten von Gurlit/Spahr)[825], wird man dies als weiteren Hinweis für die bestehenden Unsicherheiten über das Verhältnis von ProstSchG und Baurecht werten dürfen. Daneben haben die Sachbearbeitenden zahlreiche „sonstige“ Umstände genannt, die immer oder teilweise kontrolliert werden. Dazu gehören die Kontrolle des Nichtraucherschutzgesetzes, sofern es sich bei der Prostitutionsstätte auch um eine Gaststätte nach dem GastG handelt, die Kontrollen von Tageslisten i. S. d. § 28 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG und die – nicht näher erläuterte – „Verfassung der Prostituierten“.

Zu den Kontrollen bei *Angestellten von Prostitutionsstätten* haben 70,7 % der Sachbearbeitenden angegeben, dass sie immer deren Personalausweis/Reisepass kontrollieren. Dies lässt darauf schließen, dass der Begriff „Personenkontrolle“ in § 29 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG in der Praxis im Sinne einer Identitätskontrolle verstanden wird. Daneben wird bei Angestellten von fast der Hälfte der Sachbearbeitenden (46,7 %) „Sonstiges“ kontrolliert, etwa die Aufenthaltsgenehmigung, die Arbeitserlaubnis und die Zuverlässigkeitsbescheinigung. Ob und inwieweit die Kontrolle von Aufenthaltsgenehmigungen und Arbeitserlaubnissen bei Angestellten einer Stätte tatsächlich zu den Aufgaben der ProstSchG-Behörde gehört, ist eine Frage, die näherer Untersuchung Wert wäre.

Ebenfalls viel Übereinstimmung besteht unter den Sachbearbeitenden, was im Rahmen der Überwachung von Prostitutionsstätten bei den dort tätigen *Prostituierten* „immer“ zu kontrollieren ist: 90,2 %

[825] Gurlit/Spahr (2025), Abschnitt C.

kontrollieren immer die Anmeldebescheinigung und 85,6 % (auch) immer die Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung. Darüber hinaus wird von 79,3 % der Sachbearbeitenden immer der Personalausweis kontrolliert. Hier zeigt sich ein weiteres Mal, dass der Begriff Personenkontrolle in der Praxis vielfach als Identitätskontrolle verstanden wird. 69,5 % kontrollieren überdies, ob eine Aufenthaltsgenehmigung vorhanden ist.

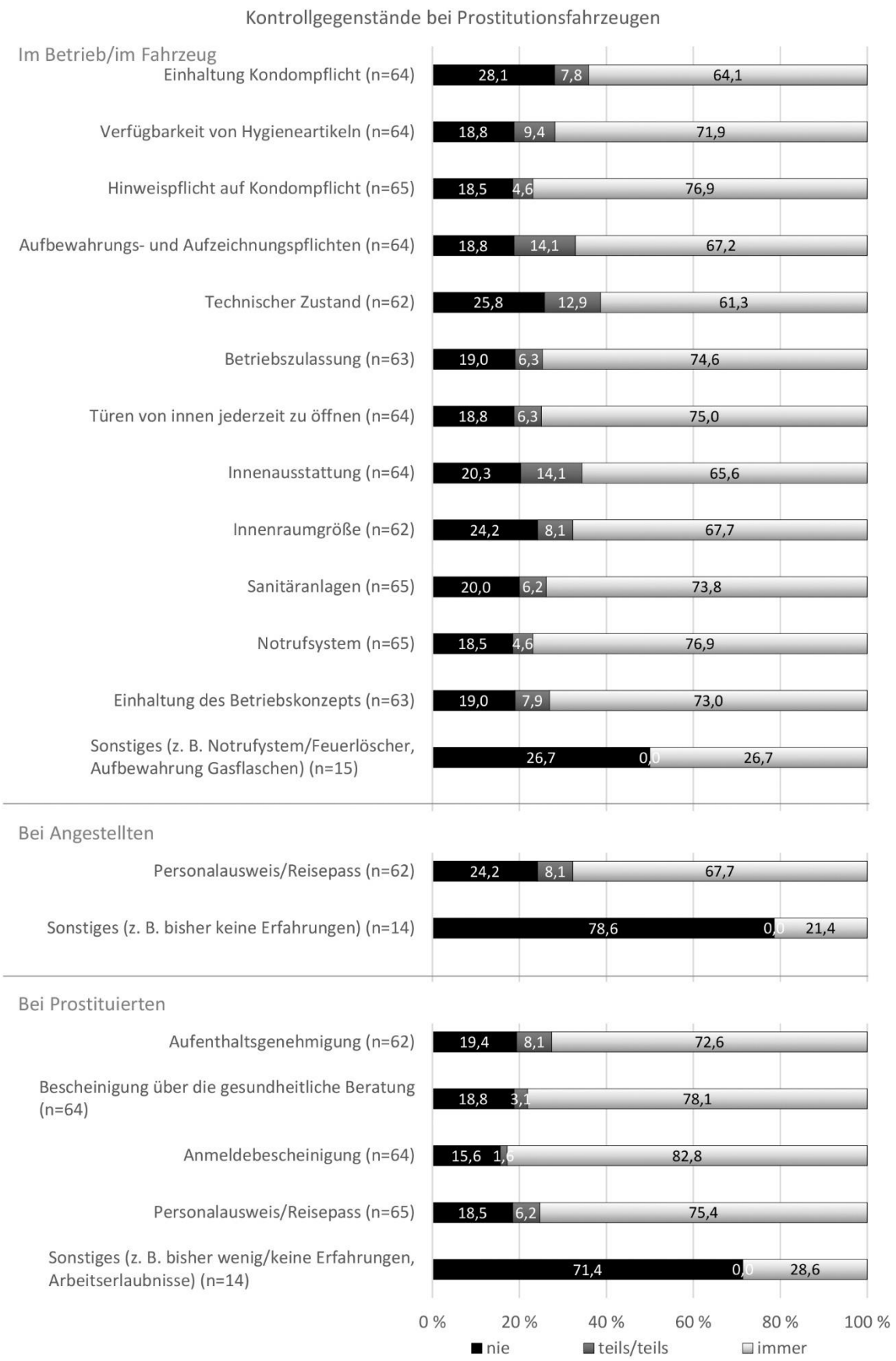


Abbildung 120: Nie, teilweise oder immer kontrollierte Gegenstände bei der Überwachung von Prostitutionsfahrzeugen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung)

Adressiert man die Angaben der Sachbearbeitenden zur Überwachung von Prostitutionsfahrzeugen, spiegelt sich ein Befund, der bereits in den Ausführungen zur Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens ersichtlich geworden ist (s. dazu B.II.2.). Zwar zeigt sich insgesamt auch hier ein erhebliches Maß an Übereinstimmung in den Angaben der Sachbearbeitenden. Die Angaben zu „immer“, „teils/teils“ oder „nie“ überwachten Gegenständen bei dieser Form des Prostitutionsgewerbes divergieren aber in fast allen Punkten deutlicher, als dies bei den Angaben zu Prostitutionsstätten der Fall ist. Dies begründet die Annahme, dass im Hinblick auf den Umgang mit Prostitutionsfahrzeugen unter den Sachbearbeitenden noch Unsicherheit besteht, weil man hiermit in der Praxis nur selten befasst wird.

(3) Gemeinsame Kontrolltätigkeit mit anderen Behörden

In einem zur Vorbereitung der schriftlichen Befragungen geführten Interview äußerte ein*e Rechtsanwält*in, dass Überwachungen häufig durch zahlreiche Mitarbeitende aus verschiedenen Behörden gleichzeitig durchgeführt würden, was eine erhebliche Belastung für Gewerbetreibende sei:

„Ja, das sind die Ordnungsbehörden, das ist die Vollzugspolizei, das ist die Kriminalpolizei, das ist der Zoll und die Steuer. Und die kommen gerne zusammen und dann ist die Bude voll, und dann werden sie als Anwalt hinzugerufen und dann unterhalten sie sich mit den Vollzugsbeamten, in der Zwischenzeit geht die Steuerfahndung durchs ganze Gebäude und guckt sich alles an.“

Interviewausschnitt 15: 1. Interview Rechtsanwaltschaft, 216 f.

Vor diesem Hintergrund wurden die Sachbearbeitenden aus ProstSchG-Behörden gefragt, wie häufig sie Überwachungen gemeinsam mit Mitarbeitenden anderer Behörden durchführen. Dazu wurde ihnen eine Liste von Behörden vorgelegt, die möglicherweise an Überwachungsmaßnahmen in Prostitutionsgewerben beteiligt sein könnten. Zu jeder einzelnen Behörde waren die Sachbearbeitenden um Angabe gebeten, ob sie Überwachungen „immer“, „oft“, „manchmal“, „selten“ oder „nie“ gemeinsam mit dieser Behörde durchführen. Das Ergebnis veranschaulicht Abbildung 121.

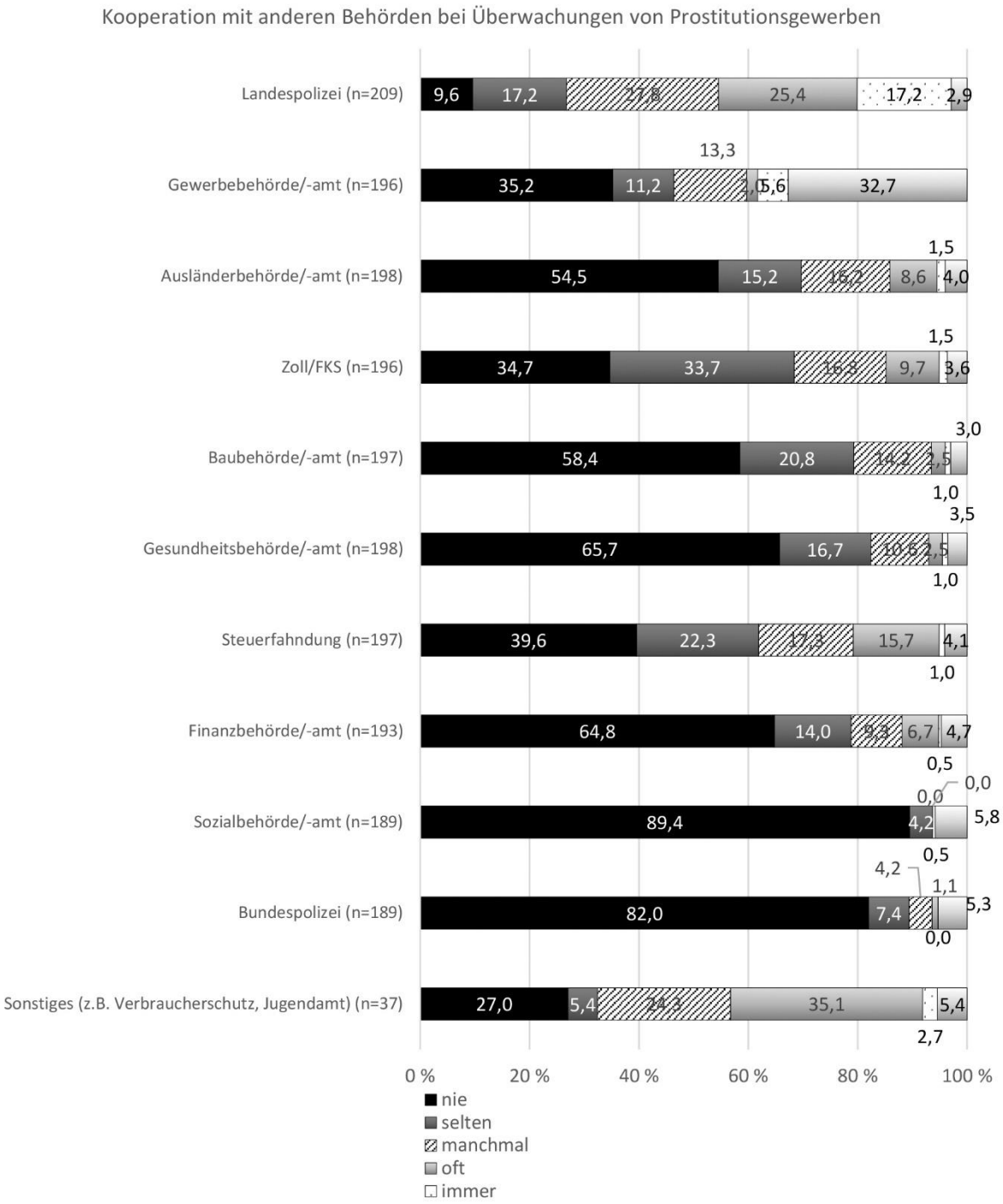


Abbildung 121: Durchführung von Überwachungen mit anderen Behörden nach Art der an der Überwachung teilnehmenden Behörde, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung)

Abbildung 121 zeigt, dass es in der Praxis durchaus häufig vorkommt, dass die ProstSchG-Behörden bei Überwachungen von anderen Behörden begleitet werden. „Immer“ oder „oft“ werden die ProstSchG-Behörden zu 42,6 % jedenfalls von der Landespolizei begleitet. Andere Behörden werden deutlich seltener „immer“ oder „oft“ hinzugezogen. Über 30 % liegt insoweit aber noch der Wert für sonstige Behörden (z. B. Verbraucherschutz oder Jugendämter), wobei hierüber auch nur wenige Teilnehmende berichtet haben. Im Übrigen werden die weiteren genannten Behörden zu Anteilen zwischen 1,1 % (Bundespolizei) und 16,7 % (Steuerfahndung) „immer/oft“ hinzugezogen. Zu je unterschiedlichen Anteilen wurde davon berichtet, dass andere Behörden „teilweise“ hinzugezogen werden.

Erhoben wurden auch die Gründe dafür, dass die ProstSchG-Behörden bei der Überwachung von Prostitutionsgewerben von anderen Behörden begleitet werden. Das Ergebnis veranschaulicht Abbildung 122.

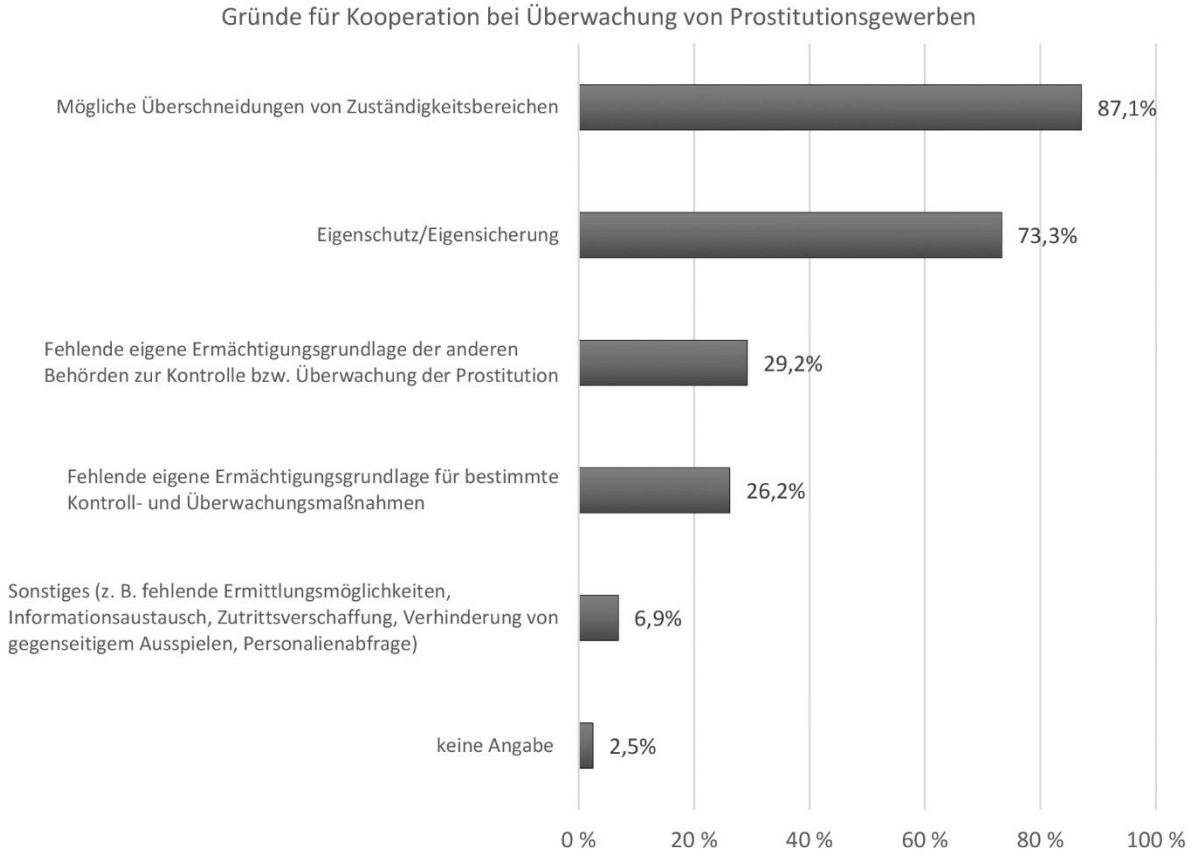


Abbildung 122: Gründe für die gemeinsame Durchführung von Kontrollen mit anderen Behörden, n=202, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung)

Erkennbar wird, dass es zwei zentrale Gründe für die gemeinsame Durchführung von Kontrollen mit anderen Behörden gibt. Am häufigsten genannt wurde der Grund (87,1 %), dass es Überschneidungen von Zuständigkeitsbereichen gebe, also mehrere Behörden für die Kontrolle (möglicherweise unterschiedlicher Gesichtspunkte) in Prostitutionsgewerben zuständig sind und die Kontrollen sodann gemeinsam durchgeführt werden. Als zweithäufigster Grund wurde der Grund „Eigenschutz/Eigensicherung“ genannt. 73,3 % führen aus diesem Grund Überwachungen mit anderen Behörden durch. Gemeint sein dürfte im Wesentlichen die Hinzuziehung der Landespolizei; hier zeigt sich ein weiteres Mal, dass ein Teil der Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung Sorge um die eigene Sicherheit hat, wenn es um die Durchführung von Überwachungsmaßnahmen in Prostitutionsgewerben geht. Wie die Beteiligung der Polizei bei der Überwachung eines nichterlaubten Prostitutionsgewerbes in der Praxis vonstattengehen kann, verdeutlicht das nachfolgende Zitat einer*eines Polizeibeamt*in:

> *„Wir bieten den Zugang und den Schutz auch irgendwo, dass da nicht vielleicht doch nen Zuhälter aus dem Nebenzimmer erscheint, dass wir da halt auch ne Sicherheit bieten. Also, […] wir sind jetzt nicht als Sicherheitspersonal für's Ordnungsamt unterwegs, also, so soll es ja nicht heißen. Wir gehen ja nach dem Polizeigesetz rein. Wie gesagt: Da haben wir ja ne Ermächtigung und gehen halt auch unter Berücksichtigung der Eigensicherung rein. Und sobald wir dann halt sicher sind, okay, hier liegt ne Prostitution vor und die Wohnung ist sicher, ne, dann holen die da vom Ordnungsamt ihre Formulare heraus und machen dann ihren Job.“*

Interviewausschnitt 16: 5. Interview Polizei, 44

Von einem Teil der Sachbearbeitenden wurde überdies auf zwei weitere Gründe für die gemeinsame Durchführung von Überwachungen hingewiesen. 29,2 % gaben an, dass gemeinsame Überwachungen durchgeführt werden, weil es der beteiligten Behörde an einer eigenen Ermächtigungsgrundlage zur

Kontrolle bzw. Überwachung der Prostitution fehle. 26,2 % nannten als Grund die fehlende eigene Ermächtigungsgrundlage (der ProstSchG-Behörde) zur Durchführung bestimmter Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen. Beides ist problematisch, weil an sich dem Gesetzgeber die Bestimmung darüber vorbehalten ist, welche Behörden welche Befugnisse erhalten. Dies darf nicht dadurch umgangen werden, dass eine an sich nichtzuständige Behörde sich an einer Kontrolle einer nichtzuständigen Behörde beteiligt.

(4) Bewertung durch Sachbearbeitende – Verbesserungsvorschläge

Die Sachbearbeitenden wurden auch um Bewertung gebeten, ob sie die vom Gesetzgeber zur Überwachung in den §§ 29 ff. ProstSchG geregelten Befugnisse für ausreichend halten bzw. wo sie ggf. Verbesserungsbedarf sehen. Da sich schon in den Interviews abzeichnete, dass jedenfalls zur Überwachung von Prostitutionsveranstaltungen bislang nur wenige Erfahrungen vorliegen, wurde die Bewertung nur im Hinblick auf Prostitutionsstätten, Prostitutionsfahrzeuge und Prostitutionsvermittlungen erbeten. Ergeben hat sich, dass die teilnehmenden Sachbearbeitenden die im Gesetz vorgesehenen Überwachungsbefugnisse mehrheitlich für ausreichend halten: 77,2 % (n=202) sehen die Befugnisse im Hinblick auf Prostitutionsstätten als ausreichend an, 91 % bejahen dies für Prostitutionsfahrzeuge und 80,6 % für Prostitutionsvermittlungen.

Soweit Sachbearbeitende die Überwachungsbefugnisse im Zusammenhang mit einem oder mehreren Prostitutionsgewerben als nicht ausreichend gekennzeichnet haben, hatten sie die Möglichkeit in einem Freitextfeld aufzuführen, woran es ihres Erachtens fehlt. Die wiederholt (mindestens zweimal) gegebenen Antworten lassen sich wie folgt kategorisieren:

Im Hinblick auf die Überwachung von *Prostitutionsstätten* wurde geäußert, dass

- die Möglichkeit geschaffen werden solle, die Räume in Prostitutionsstätten ohne richterlichen Beschluss zu durchsuchen;
- die personelle Ausstattung der Behörden zu gering sei, um eine ausreichende Überwachung zu leisten;
- die Nennung der für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räume in § 29 Abs. 2 ProstSchG eine Überwachung dieser Räume im Rahmen „normaler“ Kontrollen nach § 29 Abs. 1 ProstSchG verhindere;
- der rechtssichere Nachweis einer illegal betriebenen Prostitutionsstätte, insbesondere im Bereich der Wohnungsprostitution, schwerfalle;
- eine eigene Rechtsgrundlage zur Untersagung und Schließung von ohne Erlaubnis arbeitenden Prostitutionsgewerben in das ProstSchG aufgenommen werden solle;
- sich die Einhaltung der Kondompflicht nur schwer überwachen lasse;
- man sich die vermehrte Begleitung bei der Durchführung der Überwachung durch Polizeibeamt*innen wünsche;
- man sich eine Rechtsgrundlage für die Durchführung von Scheinfreier*inneneinsätzen wünsche;
- die Möglichkeiten zur Überwachung durch Sprachprobleme behindert würden;
- nicht ausreichend klar sei, inwieweit eine illegale Prostitutionsstätte auch unter Einsatz von Zwangsmitteln betreten werden dürfe;
- eine Befugnis zur Mitnahme von Unterlagen, die auf Verstöße von Betreiber*innen hinweisen, geschaffen werden sollte;
- die digitalen Überwachungsmöglichkeiten unzureichend seien;

- der Gesetzgeber vorgeben solle, wie häufig Überwachungen von Prostitutionsgewerben zwingend durchgeführt werden sollen;
- Unklarheiten hinsichtlich der Reichweite von Personenkontrollen bestünden.

Im Hinblick auf *Prostitutionsfahrzeuge* wurde mehrfach angemerkt, dass

- eine Befugnis zur Durchsuchung ohne richterlichen Beschluss geschaffen werden solle;
- unklar sei, was der Gesetzgeber sich unter technischen Vorkehrungen vorstelle, die gewährleisten, dass während des Aufenthalts in einem Prostitutionsfahrzeug jederzeit Hilfe erreichbar ist (§ 19 Abs. 2 S. 2 ProstSchG);
- die Möglichkeit zur Aufstellung eines Prostitutionsfahrzeugs im Bereich einer Behörde, die nicht die Erlaubnis erteilt hat, die Überwachung erschwere.

Im Hinblick auf *Prostitutionsvermittlungen* wurde wiederholt moniert, dass

- es (wie vereinzelt auch für Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeuge befürwortet) einer Rechtsgrundlage zur Durchsuchung ohne richterlichen Beschluss bedürfe;
- der Gesetzgeber keine Mindestanforderungen für Prostitutionsvermittlungen vorgegeben habe, daher auch die Überwachung dieser Form des Prostitutionsgewerbes schwerfalle;
- es auch hier einer speziellen Schließungsbefugnis bedürfe;
- Kontrollen im Escort-Bereich durch Scheinfreier*innentermine möglich sein sollten.

Im Hinblick auf die in § 33 ProstSchG normierten OWiG-Tatbestände wurde vielfach eine Ausweitung befürwortet. Teilweise geschah dies in einer eher pauschalen Weise („alles“ soll „bebußt“ werden können), teilweise wurden konkrete Vorschläge unterbreitet, namentlich eine Ausweitung der Sanktionierungsbefugnis auf Verstöße gegen

- § 5 Abs. 7 ProstSchG (Mitführen der Anmelde- oder Aliasbescheinigung bei der Tätigkeit als Prostituierte*r). § 10 Abs. 6 ProstSchG (Mitführen der Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung bei der Tätigkeit als Prostituierte*r);
- § 13 ProstSchG (Stellvertretungserlaubnis);
- § 20 Abs. 2 ProstSchG (Einhaltung von Mindestanforderungen bei Prostitutionsveranstaltungen);
- § 24 Abs. 2, 3 und 4 ProstSchG (Pflichten der Betreiber*innen zu Sicherheit und Gesundheitsschutz);
- § 25 Abs. 2 ProstSchG (Pflicht der Betreiber*innen zum Einsatz zuverlässiger Personen);
- § 26 ProstSchG (Pflichten der Betreiber*innen gegenüber Prostituierten);
- § 28 Abs. 5 ProstSchG (Aufbewahrung und Löschung von Daten durch Betreiber*innen);
- § 32 Abs. 1 ProstSchG (Einhaltung der Kondompflicht durch Prostituierte).

Es ist nicht Aufgabe dieser Evaluation, sich mit der Frage nach der Berechtigung jedes einzelnen Verbesserungsvorschlags aus Sicht der Praxis auseinanderzusetzen. Die Vorschläge sollen dem Gesetzgeber vielmehr als Einzelanregungen aus der Praxis für eine mögliche Reform der Regelung über die Überwachung mitgegeben werden, wobei noch einmal darauf hingewiesen wird, dass der (aller)größte Teil der Sachbearbeitenden die Überwachungsbefugnisse als ausreichend gekennzeichnet hat. Lückenhaft und kursorisch sei lediglich zu einzelnen Vorschlägen Folgendes angemerkt (zur Umsetzung und Kontrolle der Kondompflicht s. den Abschnitt über die Zielerreichung Gesundheitsschutz, Kapitel 2, C.III.):

(a) Zu der Forderung nach einer Normierung digitaler Überwachungsmöglichkeiten

Oben ist bereits dargestellt worden, dass es jedenfalls im Fall einer Einbeziehung der Prostitutionsplattformen in den Anwendungsbereich des ProstSchG auch der Normierung digitaler Überwachungsbefugnisse bedarf. Die Forderung erscheint daher aus Sicht des Forscher*innenteams berechtigt.

(b) Zu Unklarheiten hinsichtlich des Inhalts und der Reichweite von Personenkontrollen

Im Rahmen der rechtlichen Betrachtung ist dargelegt worden, dass unklar ist, inwieweit mit der Befugnis zur Durchführung von „Personenkontrollen" (§ 29 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG) tatsächlich die Befugnis der ProstSchG-Behörden verbunden ist, die Herausgabe mitgeführter Ausweise und Anmeldebescheinigungen zu verlangen. Hier sollte der Gesetzgeber Klarheit schaffen, wobei noch Folgendes zu bedenken sein könnte: Können die für die Überwachung zuständigen Behörden sowohl den Personalausweis als auch die Anmeldebescheinigung in Form der Aliasbescheinigung kontrollieren, wird der Anonymitätsnutzen der Aliasbescheinigung weiter geschmälert.

(c) Zu der Forderung nach Aufnahme einer eigenen Schließungsbefugnis in das ProstSchG

In den rechtlichen Ausführungen zum Erlaubnisverfahren (B.I.) ist gezeigt worden, dass die Schließung eines Prostitutionsgewerbes an sich gem. § 15 Abs. 2 GewO möglich ist. Gleichwohl wurde im Laufe der Untersuchung (bereits bei den Behördenbegehungen und auch hier) wiederholt die Forderung nach Aufnahme einer gesonderten Schließungsbefugnis in das ProstSchG erhoben, weil die ProstSchG-Behörden hierfür nicht immer zuständig seien. Das bestätigte sich in der schriftlichen Befragung bei Sachbearbeitenden mit Zuständigkeit für die Überwachung. Auf die Frage, ob sie für die Schließung eines Prostitutionsgewerbes, das keine Erlaubnis besitzt, zuständig seien, antworteten 80 % mit „ja". 20 % verneinten die Zuständigkeit. Woran es liegt, dass ein kleiner Teil der mit Überwachung betrauten Behörden nicht über die Zuständigkeit zur Schließung verfügt, kann exemplarisch am Beispiel Hamburgs beschrieben werden:

> Dort ist das Referat „Prostituiertenschutz", das in der Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration angesiedelt ist, mit der Umsetzung aller nach dem ProstSchG bestehenden Aufgaben betraut, vgl. Anordnung zur Durchführung des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchGDAnO HA 2022). Zu dem Fachreferat gehört das operative Sachgebiet Pro*BEA, das für die Beratungen, Erlaubnisse, Anmeldungen und Überwachungen im Zuständigkeitsbereich des Stadtstaates Hamburg nach dem ProstSchG zuständig ist. Insofern ist „die Steuerungsfähigkeit und Aufgabenwahrnehmung für das gesamte Anmeldeverfahren konzentriert"[826].
>
> Die Durchführung der Gewerbeordnung fällt ausweislich der Anordnung zur Durchführung der Gewerbeordnung und gewerberechtlichen Nebenvorschriften vom 05.06.2007 (GewOuaDAnO HA) überwiegend in die Zuständigkeit der Bezirksämter, vgl. Nr. I Abs. 1 GewOuaDAnO. Fachbehörde ist die Behörde für Wirtschaft und Innovation. Da keine Ausnahme von der Regelzuständigkeit der Bezirksämter geschaffen wurde, sind diese auch für die Umsetzung von § 15 Abs. 2 GewO zuständig.
>
> Daraus folgt, dass die Überwachungsbefugnis nach §§ 29 ff. ProstSchG bei Pro*BEA liegt, wohingegen die Kompetenz, ein nicht zugelassenes Gewerbe am weiteren Betrieb zu hindern, in die Zuständigkeit der jeweiligen Bezirksämter fällt.
>
> Diese Aufgabenteilung zwischen der Fachstelle Pro*BEA und den Bezirksämtern kann zu Problemen führen. Während Pro*BEA durch ihre spezialisierte Expertise und regelmäßigen Kontrollen Verstöße feststellen kann, fehlt ihr die unmittelbare Befugnis, Maßnahmen zur Untersagung eines nichtgenehmigten Prostitutionsgewerbes zu ergreifen. Diese Kompetenz liegt

[826] Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Drs. 22/9607, 2.

stattdessen bei den jeweiligen Bezirksämtern, die jedoch nicht zwingend über dieselbe Fachkenntnis im Bereich des ProstSchG verfügen oder regelmäßig vor Ort tätig sind.

Ein weiteres Problem kann sich aus den bürokratischen Abläufen ergeben. Sie können eine Verzögerung der behördlichen Maßnahmen nach sich ziehen. Wenn Pro*BEA Verstöße identifiziert, müssen diese zunächst an das zuständige Bezirksamt weitergeleitet werden, welches daraufhin eine Entscheidung über mögliche Untersagungsmaßnahmen treffen muss. Dieser Prozess kann unter Umständen dazu führen, dass ein illegales Prostitutionsgewerbe über einen längeren Zeitraum fortgeführt wird. Zudem besteht das Risiko unterschiedlicher Handhabungen durch die einzelnen Bezirksämter.

Dieses in einzelnen Bundesländern bestehende Problem könnte wohl auf zwei Wegen gelöst werden: zum einen durch Aufnahme einer gesonderten Schließungsbefugnis in den fünften Abschnitt des ProstSchG, sodass sichergestellt wäre, dass alle für die Überwachung nach §§ 29 ff. ProstSchG zuständigen Behörden auch über eine Schließungsbefugnis verfügen. Zum anderen könnte ein Lösungsweg in der landesrechtlichen Übertragung der Schließungsbefugnis nach § 15 Abs. 2 GewO auch auf die für die Überwachung zuständigen Behörden liegen.

Dass eine zeitnahe Schließung ohne Erlaubnis arbeitender Prostitutionsgewerbe dem Schutzanliegen des ProstSchG voll entspricht, unterstreichen Befunde aus der schriftlichen Befragung. So wurden Prostituierte, Gewerbetreibende und Sachbearbeitende (alle) um Bewertung der Aussage gebeten, ob es zum Schutz von Prostituierten notwendig sei, „Betriebe schnell zu schließen, wenn sie sich nicht an die gesetzlichen Regelungen halten." Das Ergebnis ist in Abbildung 123 enthalten:

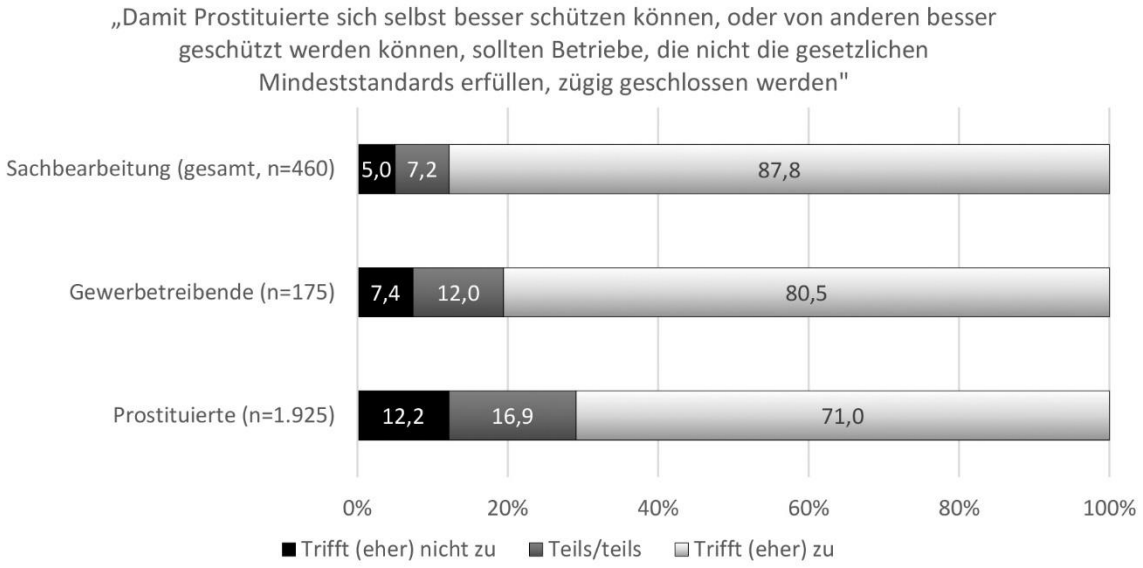


Abbildung 123: Erfordernis einer schnellen Schließung von nicht gesetzeskonform agierenden Prostitutionsgewerben, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesamt), Gewerbetreibende, Prostituierte

Deutlich wird, dass alle befragten Gruppen der Aussage mit großer Mehrheit zustimmen, wobei die Zustimmung bei den Gewerbetreibenden und den Sachbearbeitenden am größten ausfällt. Insgesamt wird man diesen Befund dahingehend interpretieren können, dass bei Gewerbetreibenden und Prostituierten mit großer Mehrheit die Erwartungshaltung besteht, dass gegen nichterlaubte bzw. nicht gesetzkonform handelnde Prostitutionsgewerbe zum Schutz von Prostituierten konsequent eingeschritten wird.

(d) Zu der Forderung nach Einführung einer Befugnis zur Durchsuchung von Prostitutionsgewerben ohne Richtervorbehalt und zur Mitnahme von Unterlagen

Inwieweit es der Einführung einer Befugnis zur Durchsuchung von Prostitutionsgewerben ohne Richtervorbehalt und zur Mitnahme von Unterlagen aus Sicht der Praxis *tatsächlich* bedarf, kann auf Basis

der kurzen Angaben von Sachbearbeitenden nicht geklärt werden. In jedem Fall erschiene eine generelle Befugnis zur Durchsuchung von Prostitutionsstätten und zur Mitnahme von Unterlagen ohne vorherige richterliche Entscheidung aus verfassungsrechtlichen Gründen als überaus fragwürdig.

(e) Zu der Forderung nach der Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Durchführung von Scheinfreier*inneneinsätzen

Im Gesetzgebungsverfahren ist die Sorge geäußert worden, dass die Behörden zur Durchsetzung der Kondompflicht bei Prostituierten Scheinfreier*inneneinsätze vornehmen könnten (s. dazu C.I.). Gemeint war damit, dass sich Behördenmitarbeitende gegenüber Prostituierten – unter Verschleierung ihrer Eigenschaft als Behördenmitarbeitende – als Kund*innen ausgeben könnten, um zu testen, ob sich Prostituierte an die Kondompflicht halten. Dass diese Befürchtung zutreffen könnte, wurde in den Gesetzesmaterialien mit Hinweis darauf zurückgewiesen, dass ein Verstoß gegen die Kondompflicht durch die Prostituierten kein OWiG-Verfahren in Gang setzen könne, solche Scheinfreier*inneneinsätze daher nicht zu erwarten seien (s. dazu C.I.). Im Rahmen der Untersuchung hat sich indes gezeigt, dass Scheinfreier*inneneinsätze in der Praxis zu anderen Zwecken durchgeführt werden.[827] So geht aus obiger Abbildung 123 hervor, dass manche Behörden „Schein-Kund*inneneinsätze“ durchführen, um beim Besuch der Prostituierten festzustellen, ob ein ohne Erlaubnis geführtes Prostitutionsgewerbe vorliegt. Darüber hinaus wurde in einem Interview von einer*einem mit der Überwachung nach §§ 29 ff. ProstSchG befassten Polizeibeamt*in davon berichtet, dass man Scheinfreier*inneneinsätze durchführe, um zu prüfen, ob es sich bei einer Prostituierten um ein Opfer prostitutionsspezifischer Kriminalität handele und ob die Prostituierten angemeldet sind:

> *„Und was wir jetzt auch seit einiger Zeit recht erfolgreich machen, sind so Scheinfreiereinsätze in Hotels, dass wir uns als Polizei nen Hotelzimmer nehmen und dann eben uns entsprechend aus den Inseraten schon mal vorselektieren, wer könnte denn Opfer sein, was sind denn so die Opfer eh Spezifikationen, die wir suchen? Und dann laden wir die uns ins Hotel ein und führen da dann entsprechende Befragungen durch. Geht auch bis zur ja Unterbringung im Safe-Haus, hatten wir auch schon in diesen Situationen. Und das sind ja dann auch tatsächlich die, die wir sonst bei Kontrollen nicht erreichen. In Bordellen, Straßenstrich, Laufhäuser und was wir alles haben, die kennen uns alle, die wissen auch, was wir machen, und die haben auch alle ne Anmeldebescheinigung, da ist alles immer gut. Und gerade im Bereich Haus-, Hotelbesuche, da sind ja auch erstens die Opfer, die wir eigentlich suchen, und da sind letztendlich auch die, die nicht angemeldet sind, und die erreichen wir auch tatsächlich nur durch diese Methode.“*

Interviewausschnitt 21: 9. Interview Polizei, 44

Ob und unter welchen Voraussetzungen solche behördlichen Scheinfreier*inneneinsätze de lege lata zulässig sind, muss hier ebenso wenig beurteilt werden wie die Frage, ob die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage mit höherrangigem Recht vereinbar wäre. Denn aus hiesiger Sicht sind solche Einsätze schon aus einem anderen Grund abzulehnen: Das ProstSchG verfolgt, wie gezeigt, auch das Ziel, mit seinen Beratungsangeboten Prostituierte zu erreichen, „die vor dem Hintergrund diskriminierender Vorerfahrungen wenig Vertrauen zu behördlichen Strukturen und Abläufen haben.“[828] Dass das Vertrauen in deutsche Behörden bei einem Teil der Prostituierten tatsächlich sehr gering ausgeprägt ist, wurde im Rahmen der Ausführungen zur Praktikabilität des Anmeldeverfahrens gezeigt (A.II.1.). Das Ziel einer Vertrauensstärkung wird man nur erreichen können, wenn die zur Umsetzung des ProstSchG berufenen Mitarbeitenden Prostituierten durchweg offen und transparent gegenübertreten und nicht mittels Täuschung Erkenntnisse zu erlangen versuchen.

(f) Zur Ausdehnung der OWiG-Tatbestände

Inwieweit die vielfältigen Forderungen nach einer Ausdehnung der OWiG-Tatbestände berechtigt sind, kann hier nicht beurteilt werden. Zu der Forderung, einen Verstoß gegen die Kondompflicht (§ 32 Abs. 1 ProstSchG) de lege ferenda auch bei Prostituierten sanktionieren zu können, wird im Abschnitt über

[827] In den Validierungsworkshops ist auch deutlich geworden, dass manche Behördenmitarbeitende solche Einsätze strikt ablehnen.
[828] BT-Drs. 18/8556, 71.

die Erreichung des Zieles Gesundheitsschutz Stellung bezogen. Allgemein sei aber auch an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen, dass das ProstSchG dem Schutz und der Unterstützung von Prostituierten dient. Diesem Anliegen dürften Forderungen nach einer Ausdehnung der Möglichkeiten zur Sanktionierung von Prostituierten grundsätzlich zuwiderlaufen, weil sich die (finanzielle) Situation von Prostituierten dadurch verschlechtert.

(g) Zu der Nennung der für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räume in § 29 Abs. 2 ProstSchG

Im Rahmen der rechtlichen Ausführungen (C.I.) ist bereits gezeigt worden, dass – nach hier vertretener Auffassung – unter den Begriff „Geschäftsräume“ in § 29 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG auch die für sexuelle Dienstleistungen in Prostitutionsgewerben genutzten Räume fallen. Handlungsbedarf besteht daher nach hiesiger Ansicht nicht.

(h) Zu weiteren angesprochenen Punkten

Der Vorschlag, Mindestfristen für die Überwachung von erlaubten Prostitutionsgewerben festzulegen, erscheint aus hiesiger Sicht sinnvoll, da damit die regelmäßige Überwachung gewährleistet wäre. Ob dies allerdings durch den Bundesgesetzgeber vorgegebenen werden sollte, kann man angesichts wohl unterschiedlicher Überwachungsbedingungen in den Bundesländern bezweifeln. Vorzugswürdig dürfte eine Regelung durch Landesverwaltungsvorschriften sein, wie dies bereits in manchen Bundesländern geschehen ist.

Der Beschreibung von Schwierigkeiten bei der Überwachung aufgrund von Sprachproblemen kann schließlich noch hinzugefügt werden, dass dieses Problem auch in den hier geführten Interviews dargelegt wurde. Auf die Frage, welche Probleme bei der Überwachung bestehen, antwortete ein*e Behördenmitarbeitende*r:

> *„Die Sprache vielleicht als Barriere, weil: Also, jetzt gestern, […] die Chinesin […], die hat außer Chinesisch tatsächlich nichts gesprochen – und du kommst dann oftmals nur über Handydolmetscher weiter. Bei den Osteuropäerinnen, die wir sehr oft haben bei uns, die sprechen zumindest nen bisschen Deutsch, und die andere Asiatinnen oder aus südamerikanischen Ländern, die wir auch ab und zu haben: Mit denen kann man sich zumindest auf Englisch verständigen. Aber es gibt halt Länder, da tust du dich hart.“*

Interviewausschnitt 22: 3. Interview Polizei, 78

2. Akzeptanz – Bewertung der Überwachungen nach dem ProstSchG

a. Allgemeine Bewertung der behördlichen Überwachungstätigkeit

In den schriftlichen Befragungen wurden Gewerbetreibenden, Prostituierten und Kund*innen verschiedene Aussagen mit der Bitte um Bewertung („trifft nicht zu“, „trifft eher nicht zu“, „teils/teils“, „trifft eher zu“, „trifft zu“) vorgelegt. Mit diesen Aussagen sollte bei denjenigen, die von behördlichen Überwachungsmaßnahmen/Kontrollen betroffen sein können, ermittelt werden, wie sie hierzu stehen. Zum Vergleich wurden manche Aussagen auch den für die Überwachung zuständigen Sachbearbeitenden in ProstSchG-Behörden vorgelegt. Das Ergebnis ist Abbildung 124 zu entnehmen.

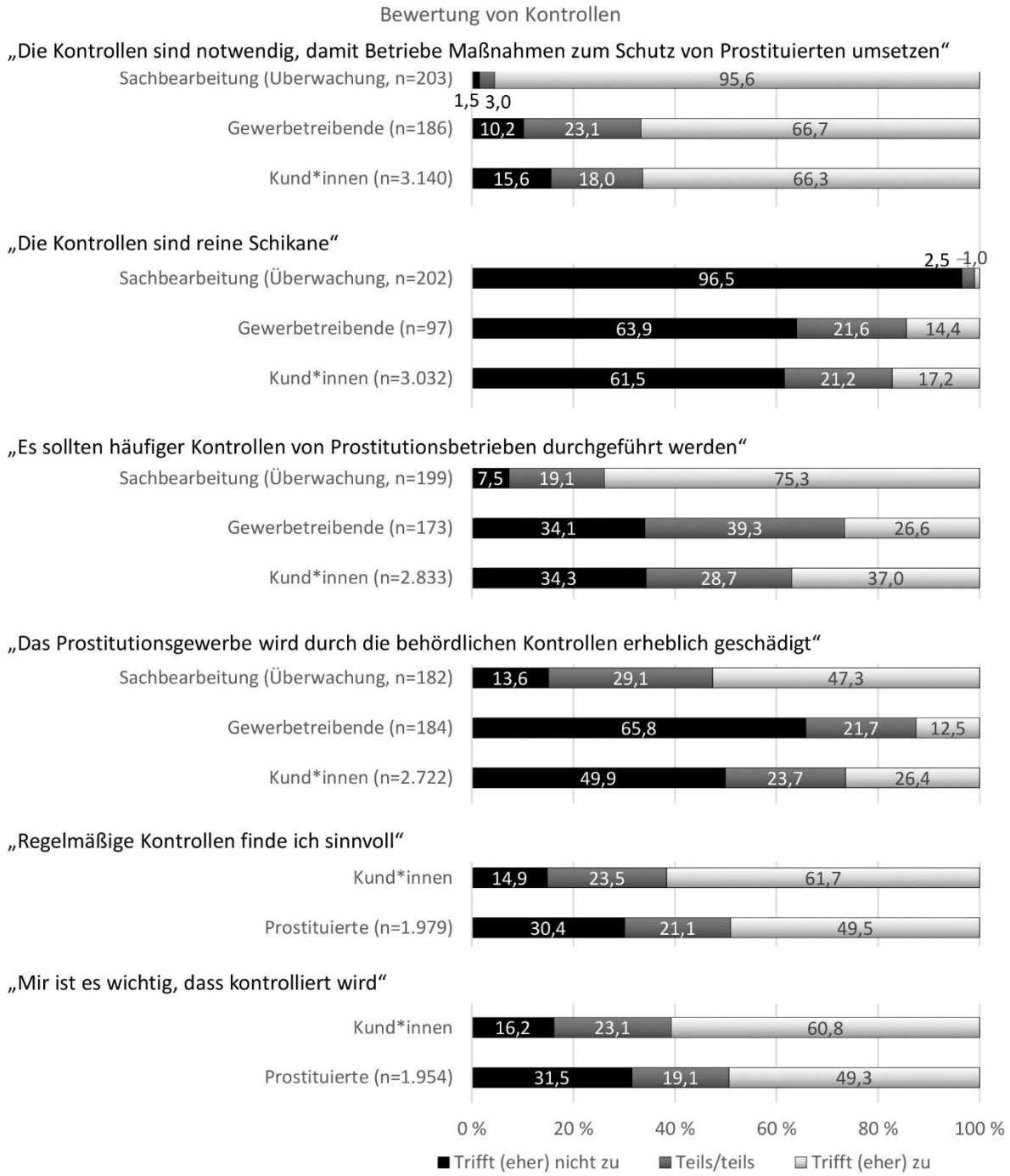


*Abbildung 124: Bewertung der behördlichen Überwachungstätigkeit, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Sachbearbeitung (Überwachung), Gewerbetreibende, Kund*innen*

Bei der ersten Frage ging es um eine Einschätzung, inwieweit die behördliche Überwachungs-/Kontrolltätigkeit aus Sicht der Befragten (Gewerbetreibende, Sachbearbeitung und Kund*innen) notwendig ist, damit Prostitutionsgewerbe Maßnahmen zum Schutz von Prostituierten umsetzen. Hier zeigt sich, dass alle Befragtengruppen die behördliche Überwachungs-/Kontrolltätigkeit mit deutlicher Mehrheit für notwendig erachten. Sachbearbeitende stimmten der Aussage „Die Kontrollen sind notwendig, damit Betriebe Maßnahmen zum Schutz von Prostituierten umsetzen“, fast in Gänze eher zu (95,6 %). Bei Gewerbetreibenden und Kund*innen waren die Zustimmungswerte niedriger, lagen aber noch immer deutlich über dem 50-Prozent-Niveau (Gewerbetreibende: 66,7 %; Kund*innen: 66,3 %). Zur Kontrolle wurde diesen drei Gruppen auch noch eine gleichsam umgekehrte Aussage vorgelegt. Dabei wurde die Zustimmung zu der Aussage erbeten: „Die Kontrollen sind reine Schikane“. Hier zeigt sich spiegelbildlich

das gleiche Ergebnis: Die Sachbearbeitenden kreuzten fast in Gänze an, dass diese Aussage (eher) nicht zutreffe; bei den Gewerbetreibenden und Kund*innen teilten diese Einschätzung über 60 % (Gewerbetreibende: 63,9 %; Kund*innen: 61,5 %).

Gefragt wurden Gewerbetreibende, Sachbearbeitung und Kund*innen überdies, ob künftig häufiger Kontrollen von Prostitutionsbetrieben durchgeführt werden sollten. Die Sachbearbeitenden aus dem Bereich der Überwachung bejahten dies mit großer Mehrheit (eher ja: 75,3 %). Bei Gewerbetreibenden und Kund*innen fand diese Aussage weniger Zustimmung: 26,6 % der Gewerbetreibenden sprachen sich für mehr Kontrollen aus und bei den Kund*innen waren es 37 %. Jeweils relevante Anteile unter den Gewerbetreibenden und Kund*innen beurteilten dies differenziert (teils/teils: Gewerbetreibende: 39,3 %, Kund*innen: 28,7 %) oder zeigten Ablehnung (eher nein: Gewerbetreibende 34,1 %; Kund*innen: 34,3 %).

Ein bemerkenswertes Ergebnis wurde zu der Aussage erzielt, die sich mit den wirtschaftlichen Auswirkungen von Überwachungs-/Kontrollmaßnahmen beschäftigte. So stimmte fast die Hälfte der Sachbearbeitenden der Aussage „Das Prostitutionsgewerbe wird durch die behördlichen Kontrollen erheblich geschädigt", „eher" zu (47,3 %). Demgegenüber fand diese Aussage bei den Gewerbetreibenden, die die finanziellen Auswirkungen ggf. zu spüren bekommen, kaum Zustimmung. Nur 12,5 % gaben an, die Aussage treffe „eher" zu. Bei den Kund*innen liegt der Zustimmungswert etwas höher (26,4 %) als bei den Gewerbetreibenden, aber deutlich niedriger als bei Sachbearbeitenden.

Prostituierte wurden mit zwei Aussagen zu ihrer Einstellung gegenüber Überwachungen/Kontrollen von Prostituierten gefragt. Zum einen konnten sie mittels einer fünfstufigen Skala die Aussage bewerten: „Regelmäßige Kontrollen finde ich sinnvoll."[829] Dieser Aussage stimmte knapp die Hälfte der teilnehmenden Prostituierten (eher) zu (49,5 %). Ein gutes Fünftel (21,1%) bewertete dies differenziert und 31,5 % beurteilten regelmäßige Kontrollen kritisch (scil.: trifft (eher) nicht zu). Ganz ähnliche Werte wurden auch bei der zweiten Aussage „Mir ist wichtig, dass kontrolliert wird" erzielt. Ihr stimmten 49,3 % der befragten Prostituierten (eher) zu, 19,1 % beurteilten dies mit „teils/teils", und 31,5 % ist es (eher) nicht wichtig. Kund*innen wurden dieselben Fragen vorgelegt. Hier wurden die Kontrollen (noch) häufiger für sinnvoll gehalten bzw. persönlich für wichtig gehalten.

[829] Der Einleitungssatz zu diesen Fragen lautete: „Wie finden Sie es allgemein, dass Prostituierte regelmäßig kontrolliert werden sollen?"

b. Bewertung der letzten Kontrolle

Um einen Einblick in das individuelle Kontrollerleben zu erhalten, wurden Gewerbetreibende, Prostituierte und Kund*innen um Bewertung der letzten behördlichen Kontrolle, die sie erlebt haben, gebeten. Gefragt wurden dies alle Teilnehmenden, die in den letzten zwölf Monaten mindestens einmal „in eine Kontrolle geraten“ waren. Zu beurteilen war die letzte behördliche Kontrolle, die Gewerbetreibende in ihrem Prostitutionsgewerbe und Prostituierte wegen ihrer Arbeit in der Prostitution erfahren haben. Kund*innen sollte über die Erfahrungen mit der letzten behördlichen Kontrolle berichten, die sie bei einem Prostitutionsbesuch erlebt haben. Die Fragen waren mithin *nicht* explizit auf Kontrollen durch die ProstSchG-Behörden bezogen, sondern auf Kontrollen durch irgendeine Behörde.

aa. Gewerbetreibende

Bei Gewerbetreibenden hat sich Folgendes ergeben (Abbildung 125):

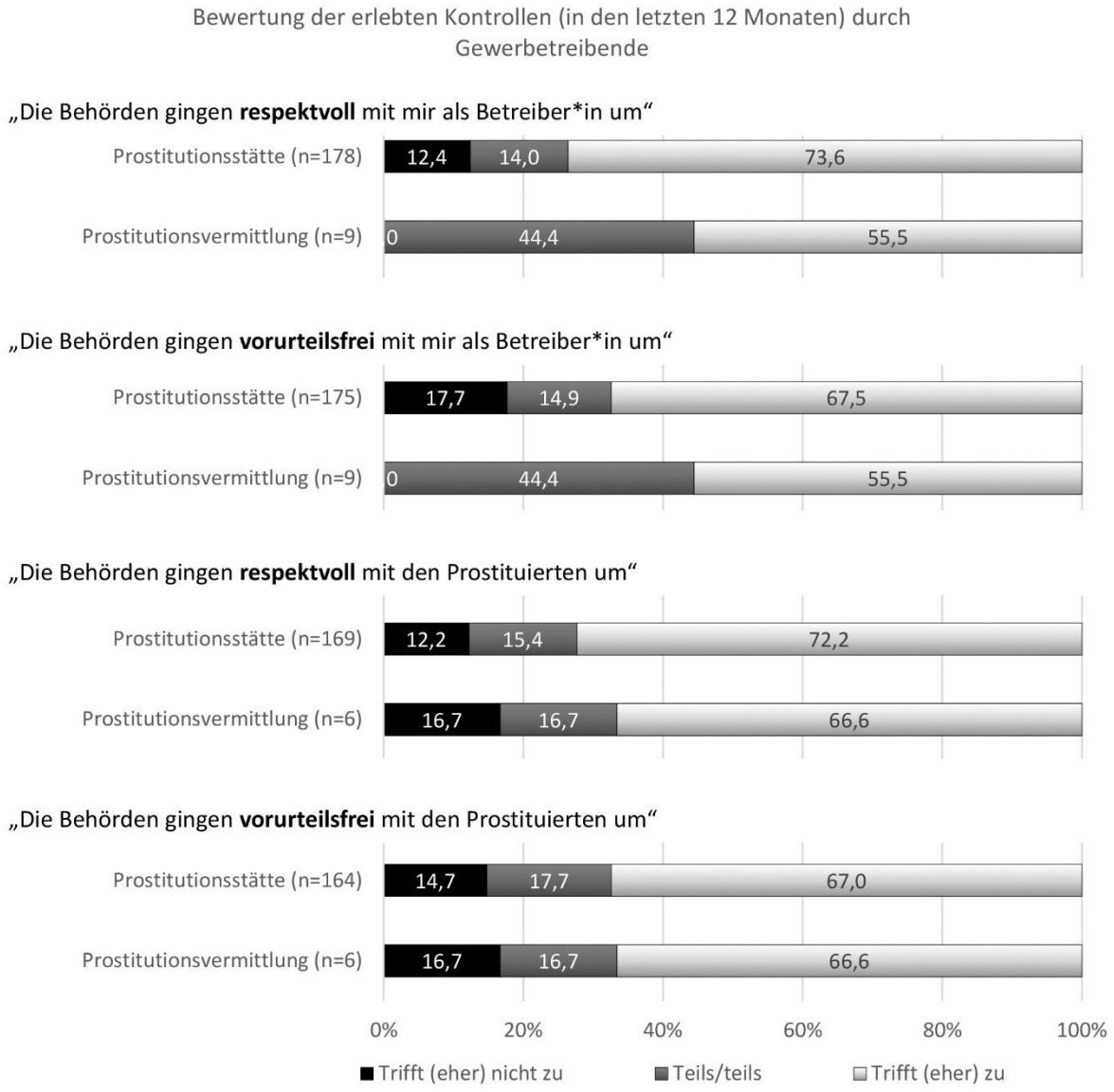


Abbildung 125: Beurteilung der letzten behördlichen Kontrolle durch Gewerbetreibende nach Art des Gewerbes, wenn in den letzten 12 Monaten eine Kontrolle erlebt wurde, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende

Die Gewerbetreibenden waren gebeten, sowohl den Umgang mit ihnen als Betreiber*in als auch den Umgang mit den bei ihnen tätigen Prostituierten zu beurteilen. Da nur die Betreiber*innen von Prostitutionsstätten und Prostitutionsvermittlungen in den letzten zwölf Monaten überhaupt Kontrollen erlebt hatten, konnten nur sie (und nicht auch Betreiber*innen von Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsveranstaltungen) eine Einschätzung abgeben:

Der Umgang der Behörden mit ihnen selbst wird von den Betreiber*innen mehrheitlich als respektvoll und vorurteilsfrei beschrieben, wobei sich deutliche Unterschiede zwischen Betreiber*innen von Prostitutionsstätten (respektvoll: 73,6 %; vorurteilsfrei: 67,5 %) und Betreiber*innen von Prostitutionsvermittlungen (respektvoll: 67,5 %; vorurteilsfrei: 55,5 %) ergeben. Dabei muss man allerdings berücksichtigen, dass nur sehr wenige Betreiber*innen von Prostitutionsvermittlungen hierzu Angaben gemacht haben. Mehrheitlich als respektvoll und vorurteilsfrei stuften die Betreiber*innen von Prostitutionsstätten (respektvoll: 72,2 %; vorurteilsfrei: 67 %) und Prostitutionsvermittlungen (respektvoll: 66,6 %; vorurteilsfrei: 66,6 %) den Umgang der Behörden mit den bei ihnen tätigen Prostituierten ein.

bb. Prostituierte und Kund*innen

Prostituierte und Kund*innen haben die letzte behördliche Kontrolle ebenfalls mehrheitlich als respektvoll und vorurteilsfrei erlebt (Abbildung 126). Allerdings zeigen sich Unterschiede zwischen den beiden Gruppen: Prostituierte berichten deutlich häufiger über eine respektvolle (78,8 %) und vorurteilsfreie Behandlung (77,4 %), als dies bei Kund*innen (respektvoll: 55,1 %; vorurteilsfrei: 52,3 %) der Fall ist. Der Grund hierfür könnte darin liegen, dass die letzte Kontrolle bei Kund*innen häufiger eine Kontrolle auf die Kondompflicht beinhaltete – und damit eine Situation, die schon für sich genommen als wenig respektvoll wahrgenommen werden dürfte. Auch werden Kund*innen insgesamt weniger kontrolliert als Prostituierte. Mithin sind sie diese Situation weniger gewohnt.

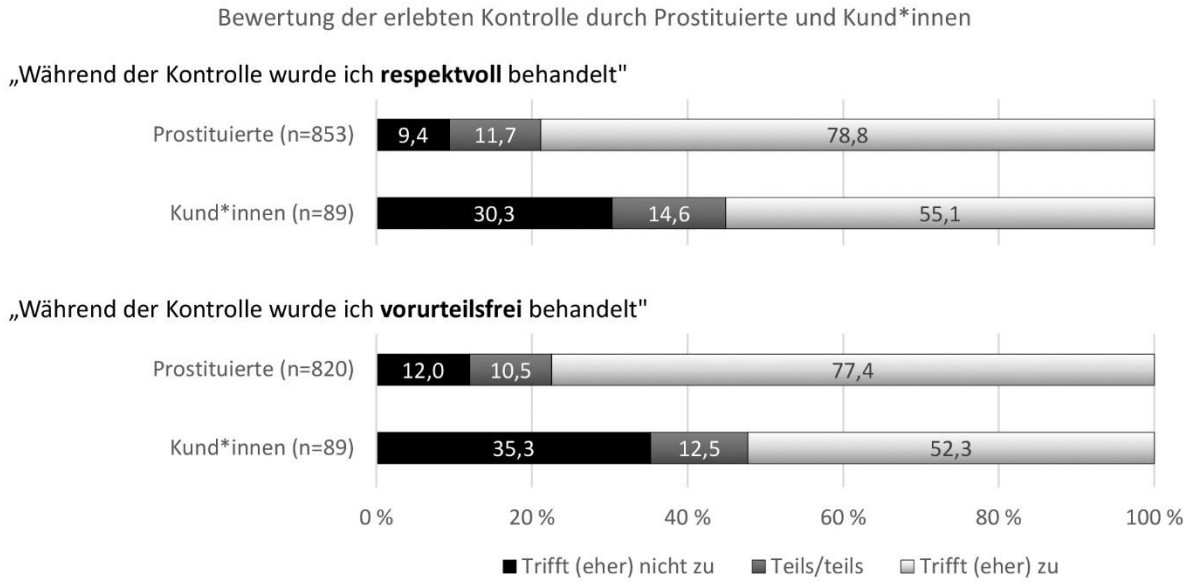


*Abbildung 126: Beurteilung der letzten behördlichen Kontrolle durch Prostituierte und Kund*innen, wenn in den letzten 12 Monaten eine Kontrolle erlebt wurde, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte und Kund*innen*

III. Bewertung von Praktikabilität und Akzeptanz

Unter diesem Punkt werden die Erkenntnisse zu Praktikabilität und Akzeptanz des Überwachungsverfahrens bewertend zusammengefasst. Dabei werden wiederum (s. für das Anmeldeverfahren Teil 5, Kapitel 1, A.III., für das Erlaubnisverfahren Teil 5, Kapitel 1, B.III.) mehrere Empfehlungen und Prüfempfehlungen zur Verbesserung von Akzeptanz und Praktikabilität gegeben; diese stehen unter dem bereits wiederholt dargelegten Vorbehalt (s. für das Anmeldeverfahren Teil 5, Kapitel 1, A.III., für das Erlaubnisverfahren Teil 5, Kapitel 1, B.III.).

1. Praktikabilität

Bezüglich der Praktikabilität des Überwachungsverfahrens bestehen ebenfalls keine grundlegenden Bedenken. Auch dieses Verfahren ist angelaufen. Zuständige Behörden wurden – wenn auch partiell erneut mit Verspätung – eingerichtet. In allen Behörden gibt es mittlerweile Sachbearbeitende, die für das Überwachungsverfahren zuständig sind. Sie haben die Normen für das Überwachungsverfahren bei Prostitutionsstätten, Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsvermittlungen mit jeweils großer Mehrheit (Stätten: 77,2 %; Fahrzeuge: 91,0 %; Vermittlungen: 80,6 %) als ausreichend eingestuft; für Prostitutionsveranstaltungen wurde aus den dargelegten Gründen keine Einschätzung erbeten. Fest steht auch, wer durch das Überwachungsverfahren adressiert wird, also zur Duldung von Überwachungsmaßnahmen verpflichtet ist.

Von den teilnehmenden Behörden wurden im Zeitraum 2017 bis 2023 insgesamt 4.120 Überwachungsmaßnahmen bei erlaubten/angezeigten Prostitutionsgewerben durchgeführt. Darüber hinaus fanden im gleichen Zeitraum 1.764 Überwachungen statt, die sich auf nichterlaubte/nichtangezeigte Prostitutionsgewerben bezogen, wobei es sich teilweise auch nur um Verdachtsfälle gehandelt haben dürfte. Sehen muss man aber, dass der Begriff „Überwachung von Prostitutionsgewerben“ bislang im Wesentlichen mit „Überwachung von Prostitutionsstätten“ gleichzusetzen ist. Die absoluten Zahlen zur Überwachung von Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsveranstaltungen sind sehr gering – freilich gibt es in diesem Bereich auch kaum Gewerbe, die eine Erlaubnis innehaben. Zudem ist die Zahl der Überwachungen von Prostitutionsvermittlungen gering, da in diesen Betrieben keine Prostitution stattfindet und es vor Ort entsprechend weniger zu kontrollieren gibt.

Für Prostitutionsstätten konnte in Bezug auf das Jahr 2024 (mit gewissen Unschärfen) errechnet werden, dass pro Betrieb 0,82 Überwachungen im Jahr durchgeführt wurden. Das stimmt mit der in manchen Bundesländern bestehenden Leitlinie, dass alle 18 Monate eine Überwachung stattfinden soll, im Wesentlichen überein. Ob diese Überwachungsfrequenz ausreichend ist, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Von den für die Sachbearbeitung im Bereich der Überwachung zuständigen Behördenmitarbeiter*innen sprachen sich aber jedenfalls drei Viertel (75,3 %) dafür aus, dass künftig „häufiger Kontrollen von Prostitutionsgewerben durchgeführt“ werden sollten, als dies bislang der Fall war. Die an der Befragung teilnehmenden Gewerbetreibenden stimmten dem nur zu einem Viertel (26,6 %) zu. Dabei muss allerdings Folgendes bedacht werden: Insbesondere den Stättenbetreiber*innen steht insoweit wahrscheinlich vor Augen, dass ihre Prostitutionsgewerbe insgesamt deutlich häufiger *behördlich* kontrolliert werden, als dies die Zahlen zu Überwachungen durch *ProstSchG-Behörden* vermuten lassen. So haben n=183 Betreiber*innen von Prostitutionsstätten, die in den letzten zwölf Monaten mindestens einmal behördlich kontrolliert wurden,[830] für diesen Zeitraum über insgesamt 628 behördliche Kontrollen ihrer Betriebe berichtet. Vorgenommen wurden sie durch ProstSchG-Behörden, aber auch durch das Gesundheitsamt, die Polizei, den Zoll, die Ausländerbehörde und durch mehrere weitere Behörden. Insgesamt wird man daher formulieren können, dass die vor Inkrafttreten des ProstSchG (rechtlich und tatsächlich) in einem Graubereich liegenden Prostitutionsstätten – sofern sie eine Erlaubnis innehaben – deutlich in das behördliche Licht gerückt sind. In Bezug auf die Kontrollgegenstände hat sich auch eine weitgehend übereinstimmende Überwachungspraxis entwickelt. Prostitutionsfahrzeuge und Prostitutionsveranstaltungen agieren hingegen – sofern man nicht davon ausgeht, dass es diese Formen von Prostitutionsgewerben tatsächlich fast nicht gibt – noch weitgehend

[830] Nicht kontrolliert wurden in den letzten zwölf Monaten lediglich zwölf von 198 Prostitutionsstätten.

außerhalb des behördlichen Radars. Auf die Entdeckung und Überwachung dieser Gewerbe könnte künftig gezielt Augenmerk gelegt werden: Da sie als mobile Prostitutionsgewerbe grundsätzlich schwerer aufzufinden sein dürften, dürfte sich dies aber nur mit einer Personalstärkung erreichen lassen.

In der weiteren Qualifizierung des mit der Überwachung befassten Personals und deren Vernetzung mit Sachbearbeitenden aus anderen ProstSchG-Behörden liegen – wie auch im Bereich des Anmelde- und des Erlaubnisverfahrens – noch erhebliche Potenziale. Auf die bereits gegebenen Empfehlungen 10 und 11 zur Etablierung eines verpflichtenden Aus- und Fortbildungsprogrammes wird verwiesen. Gegenstand der Ausbildung sollte auch Folgendes sein: Die in § 29 Abs. 1 ProstSchG normierte Befugnis der Überwachungsbehörden, Kontrollen in Prostitutionsgewerben durchzuführen, darf von anderen Behörden, die kein eigenes Betretungsrecht haben, nicht als eine Art „Partnerticket" verstanden werden – also als ein „Ticket", das dazu dient, die ProstSchG-Behörden bei der Überwachung zu begleiten und sodann selbst Kontrollen in den Prostitutionsgewerben durchzuführen (Empfehlung 34).

Prostitutionsplattformen liegen aus rechtlichen Gründen außerhalb des Anwendungsbereichs des ProstSchG. Dass deren Einbeziehung geprüft werden sollte, wurde bereits dargestellt (s. dazu B.III, Prüfempfehlung 8). Spätestens wenn man sich für eine Einbeziehung entscheidet, wird man auch über die Einführung bestimmter, selbstverständlich verhältnismäßiger digitaler Überwachungsmaßnahmen für bestimmte Formen von Prostitutionsgewerben nachzudenken haben. Schon jetzt stellt sich die Frage, wie Überwachungsbehörden etwa auf „Premiumseiten" von Prostitutionsvermittlungen gelangen sollen, um zu überprüfen, ob dort nur die von der Vermittlung angegebenen Prostituierten gelistet sind (Prüfempfehlung 11).

Dass Behörden ihre Computersysteme so ausrichten müssen, dass die mit der Überwachung befassten Sachbearbeiter*innen überhaupt auf die maßgeblichen Homepages kommen können (was tatsächlich teils noch Probleme bereitet), sollte selbstverständlich sein.

Angesichts einer wohl zunehmenden Verlagerung der Prostitutionsanbahnung in den digitalen Raum stellt sich überdies die Frage, wie Fachberatungsstellen weiterhin Zugang zu Prostituierten erhalten können. Zwar ist dies keine Frage, die mit der Praktikabilität der Überwachung des Prostitutionsgewerbes zu tun hat. Angesichts des Kontextes wird indes an dieser Stelle empfohlen, im Zusammenwirken mit geeigneten Institutionen, etwa dem BuFas, dem KoK etc., zu prüfen, ob und in welchem Umfang ein Zutrittsrecht zu digitalen Anbahnungsorten der Prostitution und weitere Befugnisse geschaffen werden müssen (Prüfempfehlung 13). Das allfällige Gegenargument, ein rechtlich garantiertes Zutrittsrecht für Fachberatungsstellen bestünde auch bei Prostitutionsstätten nicht, kann schon angesichts der deutlich größeren Marktmacht der Prostitutionsplattformen nicht verfangen. Zudem können in Prostitutionsstätten tätige Prostituierte von Fachberatungsstellen jedenfalls bei Betreten und Verlassen der Stätte erreicht werden, das geht im digitalen Bereich ohne Zutrittsrecht nicht.

Die hier vorgelegten Befunde deuten darauf hin, dass noch Probleme bei der Überwachung nichterlaubter Betriebe bestehen. Zwar sind die Überwachungsbehörden in diesem Bereich sowohl aktiv als auch reaktiv kontrollierend tätig. Der Fokus scheint aber vornehmlich auf der Überwachung erlaubter Prostitutionsgewerbe zu liegen. Empfohlen wird daher die Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die sich mit der Frage befasst, wie nichterlaubte Prostitutionsgewerbe (insbesondere auch Prostitutionsveranstaltungen und -fahrzeuge) künftig besser entdeckt werden können (Empfehlung 35).

Eine Minderheit an Sachbearbeitenden hat die Überwachungsbefugnisse bei Prostitutionsstätten, Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsvermittlungen als nicht ausreichend eingestuft. Die von einzelnen Sachbearbeitenden gegebenen Verbesserungsvorschläge wurden aufgezeigt. Gefolgt werden sollte aus hiesiger Sicht dem Vorschlag, in § 29 ProstSchG eindeutig zu regeln, was im Rahmen von Personenkontrollen, die in der Praxis ersichtlich als Identitätskontrollen verstanden werden, kontrolliert werden darf bzw. welche Berechtigungsscheine von den kontrollierten Personen vorgelegt werden müssen (Empfehlung 36).

Probleme entstehen Behörden in manchen Ländern auch dadurch, dass sie keine eigene Schließungsbefugnisse für Prostitutionsgewerbe ohne Erlaubnis besitzen. Abhilfe schaffen könnte entweder die

Aufnahme einer speziellen Schließungsbefugnis in den fünften Abschnitt des ProstSchG. Denkbar ist aber auch eine bei Bedarf jeweils landesrechtlich geschehende Übertragung der Schließungsbefugnis nach § 15 Abs. 2 GewO auch auf die für die Überwachung nach dem ProstSchG zuständigen Behörden (Prüfempfehlung 14).

Vorgeschlagen wurde von einigen Sachbearbeitenden auch eine weite Ausdehnung der Bebußungsmöglichkeiten nach § 33 ProstSchG. Über einzelne Anregungen mag man nachdenken. Abzuraten ist nach hiesiger Ansicht aber von einer Erweiterung der Möglichkeiten zur Bebußung von Prostituierten, wenn sie gegen das ProstSchG verstoßen. Umgekehrt ist vielmehr an eine Begrenzung der bestehenden Bebußungsmöglichkeiten bei Prostituierten zu denken: So begeht nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG etwa eine Ordnungswidrigkeit, wer sich vorsätzlich (§ 10 OWiG) als Prostituierte nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig anmeldet. Das Anmeldeverfahren ist jedoch in erster Linie zum Schutz der Prostituierten selbst geschaffen worden. Wer sich nicht anmeldet, verstößt daher zuvorderst gegen eine ihn selbst schützende Pflicht. Das ist eine Ungereimtheit: Die Sanktionierung von Personen zu ihrem eigenen Schutz ist ein Selbstwiderspruch. Im Strafrecht ist nämlich allgemein anerkannt, dass nach den Grundsätzen über die notwendige Teilnahme diejenige Person, deren Schutz die Strafvorschrift bezweckt, straflos bleibt, auch wenn ihre Beteiligung an der Tat vom Gesetzeswortlaut erfasst wird. Der materielle, allgemein geltende Rechtsgrund liegt darin, dass niemand zum Schutz seiner eigenen Rechte verpflichtet ist und sich daher auch nicht normwidrig verhält.[831] Anhand dieser Maßstäbe sollte der Katalog des § 33 ProstSchG noch einmal überprüft werden (Prüfempfehlung 15). Erweist sich ein Verzicht auf die Sanktionierung der Verstöße gegen selbstschützende Pflichten bei Prostituierten als nicht durchsetzbar, sollte zumindest erwogen werden, die im RefE noch vorgesehene Pflicht zur Durchführung eines gestuften OWiG-Verfahrens (§ 34 RefE) aufzunehmen. Eine Prüfung der Bebußungsvorschriften zum Nachteil von Prostituierten erscheint auch deshalb ratsam, weil sich im Rahmen der Untersuchung Anhaltspunkte dafür ergeben haben, dass eingeleitete OWiG-Verfahren gegen Prostituierte (die allgemein zu einem geringen Teil, dann aber sehr häufig kontrolliert werden) vergleichsweise häufiger mit einem Bußgeld enden könnten als entsprechende Verfahren gegen Prostitutionsgewerbetreibende. Darin liegt auch ein interessantes Feld für Anschlussforschung.

Entgegenzutreten ist schließlich dem vereinzelt von Sachbearbeitenden unterbreiteten Vorschlag, eine Rechtsgrundlage für Scheinfreier*inneneinsätze zu schaffen. Aus hiesiger Sicht sind solche Einsätze systemwidrig, sofern damit Prostituierte getäuscht werden: Denn das ProstSchG verfolgt, wie gezeigt, auch das Ziel, mit seinen Beratungsangeboten Prostituierte zu erreichen, „die vor dem Hintergrund diskriminierender Vorerfahrungen wenig Vertrauen zu behördlichen Strukturen und Abläufen haben.“[832] Dass das Vertrauen in deutsche Behörden bei einem Teil der Prostituierten tatsächlich sehr gering ausgeprägt ist, wurde im Rahmen der Ausführungen zur Praktikabilität des Anmeldeverfahrens gezeigt (A.II.1.). Das Ziel einer Vertrauensstärkung wird man nur erreichen können, wenn die zur Umsetzung des ProstSchG berufenen Behördenmitarbeiter*innen Prostituierten durchweg offen und transparent gegenübertreten und nicht mittels Täuschung Erkenntnisse zu erlangen versuchen. Auf Scheinfreier*inneneinsätze, bei denen Prostituierte getäuscht werden, sollte daher in Gänze verzichtet werden.

2. Akzeptanz

Die Akzeptanz der Überwachungsmaßnahmen konnte hier aus den erläuterten Gründen nicht „wie üblich“ geprüft werden. Die Frage, inwieweit Gesetzesadressat*innen die Normen befolgen, kann bei Überwachungsmaßnahmen, die vom Willen der Person weitgehend unabhängig sind, nicht sinnvoll gestellt werden. In der Befragung von Gewerbetreibenden hat sich aber jedenfalls gezeigt, dass diese die Überwachungsmaßnahmen zu 66,7 % als notwendig ansehen, damit Betriebe Maßnahmen zum Schutz von Prostituierten ergreifen. Als „reine Schikane“ hat nur ein kleiner Teil der Gewerbetreibenden die Überwachungsmaßnahmen eingestuft (14,4 %). Auch sehen die hier befragten Gewerbetreibenden mit

[831] Dazu eingehend Gropp (1992), 139 ff.; Sowada (1992), 62 ff.; Schünemann/Greco, in Leipziger Kommentar zum StGB (2021), vor § 26 Rn. 31 m. w. N.
[832] BT-Drs. 18/8556, 71.

weit überwiegender Mehrheit nicht, dass Prostitutionsgewerbe durch die behördlichen Kontrollen „erheblich geschädigt“ werden (12,5 %). Bei Sachbearbeitenden aus dem Bereich der Überwachung hat die Frage nach der erheblichen Schädigung von Gewerbetreibenden durch Überwachungsmaßnahmen bemerkenswerterweise deutlich höhere Zustimmungswerte gefunden (47,3 %). Insgesamt wird man daher festhalten können, dass die hier befragten Gewerbetreibenden die Regulierung ihres Gewerbes – und damit das Herauslösen aus dem Graubereich – durchaus als positiv bewerten.

Ein differenziertes Bild hat sich in der Prostituiertenbefragung bei der Einschätzung der Sinnhaftigkeit und Bedeutung der Kontrollen von Prostituierten ergeben. Jeweils knapp 50 % stimmten den Aussagen „Regelmäßige Kontrollen finde ich sinnvoll“ und „Mir ist wichtig, dass kontrolliert wird“ (eher) zu. Ein jeweils knappes Drittel teilte diese Einschätzung hingegen (eher) nicht. Die Akzeptanz ist daher in diesem Bereich geringer ausgeprägt als bei den Gewerbetreibenden.

Kapitel 2 Zielerreichungsgrad

A. Einführung

In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Ziele, die mit dem ProstSchG verbunden sind, erreicht wurden. Die Ziele lassen sich jedenfalls in Ober-, Haupt- und Unterziele unterteilen. Sie wurden in Teil 3, Kapitel 1 ausführlich dargestellt. Dabei sei hier noch einmal darauf hingewiesen, dass es sich bei den jeweils nachgelagerten Zielebenen um Konkretisierungen der vorgelagerten Zielebenen handelt.

In Teil 3, Kapitel 4 wurde überdies erläutert, aus welchen methodischen Gründen keine Erkenntnisse zu tatsächlich bestehenden kausalen Wirkungen der einzelnen Maßnahmen im Hinblick auf die Zielerreichung gewonnen werden konnten. Mit dem gewählten Mixed-Methods-Design konnten aber immerhin Anhaltspunkte dafür erzielt werden, inwieweit die Ziele mit den dafür vorgesehenen Maßnahmen erreicht wurden oder nicht.

Die Prüfung des Zielerreichungsgrades geschieht, soweit mit den erzielten Daten jeweils möglich und sinnvoll, in einem mehrschrittigen Verfahren (s. Abbildung 127). In einem ersten Schritt wird danach gefragt, wie die konkret zur Zielerreichung vorgesehene Maßnahme in der Praxis funktioniert und an welchen Stellen noch Probleme bestehen. Beispielhaft: Für die mit dem ProstSchG beabsichtigte Vermittlung von Rechtskenntnis, die ihrerseits zur Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung führen soll, ist u. a. danach zu fragen, ob den anmeldepflichtigen Prostituierten in den Beratungsgesprächen die erforderlichen Informationen gegeben werden und ob sie in der Lage sind, sie zu verstehen. Da das Anmeldeverfahren in dieser Hinsicht bereits im Teil zur Praktikabilität beleuchtet worden ist, kann diesbezüglich weitgehend auf die Ausführungen in Teil 5, Kapitel 1, A. verwiesen werden. Im zweiten Schritt wird auf Basis der quantitativen Erhebungen eine Einschätzung der Gesetzesanwender*innen und/oder Gesetzesadressat*innen zur Zielerreichung wiedergegeben. Erneut exemplarisch: Im Hinblick auf die Vermittlung von Rechtskenntnissen wird dargestellt, inwieweit das Anmeldegespräch etwa aus Sicht von Behördenmitarbeitenden dazu beiträgt, dass Prostituierte besser über ihre Rechte Bescheid wissen. Im dritten Schritt wird unter Heranziehung der Daten aus der Befragung von Prostituierten die Lage unter Geltung des ProstSchG beschrieben. Dies bedeutet – wiederum beispielhaft – für die Vermittlung von Rechtskenntnissen, dass in Bezug auf angemeldete Prostituierte danach gefragt wird, inwieweit sie über wesentliche Grundinformationen zur aktuellen Rechtslage verfügen, und inwieweit sie sich diesbezüglich von nichtangemeldeten Personen unterscheiden. Dabei wird schon hier, aber auch an den jeweils konkreten Stellen darauf hingewiesen, dass allfällige Unterschiede zwischen angemeldeten und nichtangemeldeten Personen jeweils bedeuten können, aber nicht müssen, dass die in Rede stehende gesetzliche Maßnahme die vom Gesetzgeber gewünschte Wirkung entfaltet.

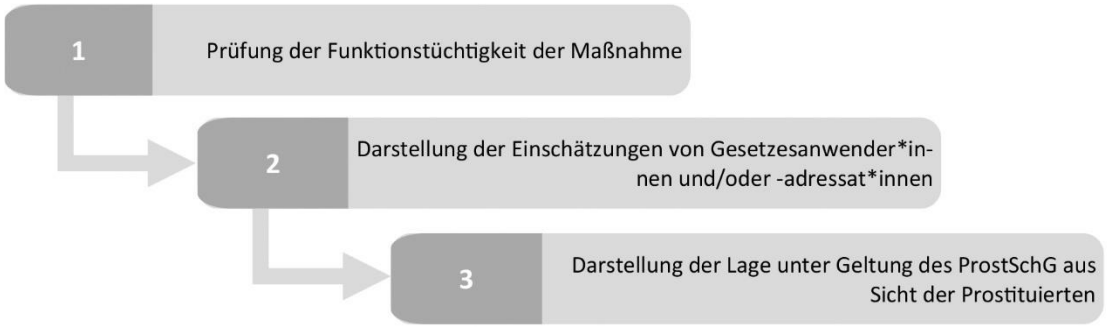


Abbildung 127: Grundsätzliches Vorgehen im Rahmen der Analysen zum Zielerreichungsgrad

Behandelt werden in diesem Kapitel die Unterziele zu den Hauptzielen Stärkung und Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (B.), Schutz der Gesundheit von Prostituierten (C.), Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten in Prostitutionsgewerben (D.) und Verbesserung der ordnungsrechtlichen Instrumente (E.).

B. Stärkung und Schutz der sexuellen Selbstbestimmung

Bei der Darstellung der Evaluationskriterien (Teil 3, Kapitel 1) ist aufgezeigt worden, dass das ProstSchG der sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten eine „Schlüsselrolle“ beimisst. Dementsprechend adressieren mehrere Haupt- und Unterziele des ProstSchG die sexuelle Selbstbestimmung. Sie werden hier noch einmal kursorisch zusammengefasst und mit den zur Zielerreichung vorgesehenen Maßnahmen in Verbindung gebracht.

Zur *Stärkung* der sexuellen Selbstbestimmung (Hz1) gehören, wie gezeigt, folgende Unterziele und Maßnahmen:

- Vermittlung von Kenntnissen über die eigenen Rechte und Pflichten von Prostituierten (Uz1.1); dies soll durch ein Informations- und Beratungsgespräch im Rahmen des Anmeldeverfahrens erreicht werden.
- Vermittlung von Kenntnissen über die in Deutschland bestehenden Möglichkeiten, Beratung und Unterstützung in schwierigen Lebenslagen zu erhalten (Uz1.2); dies soll während eines Informations- und Beratungsgesprächs (Ma1) im Rahmen des Anmeldeverfahrens geschehen.
- Schaffung der Voraussetzungen zur Erteilung einer informierten Einwilligung in die Prostitutionstätigkeit (Uz1.3); dies soll durch eine gesundheitliche Beratung (Ma 2) und ein Informations- und Beratungsgespräch (Ma1) im Rahmen der Anmeldung erreicht werden.
- Unterbindung von Weisungen und sonstigen Vorgaben von Betreiber*innen gegenüber Prostituierten zu Ob, Art oder Ausmaß der sexuellen Dienstleistungen (Uz1.4); dies soll durch betriebsbezogene Prüfungen im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens für Prostitutionsgewerbe (Ma5) und ggf. die Versagung der Erlaubnis (Ma6) erreicht werden.

Das Hauptziel *Schutz* der sexuellen Selbstbestimmung (Hz2) lässt sich in zwei Teilhauptziele aufspalten: die Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität (Hz2a) und die Verdrängung gefährlicher Erscheinungsformen der Prostitution aus Prostitutionsgewerben (Hz2b).

Unter das Teilhauptziel Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität (Hz2a) lassen sich folgende Unterziele und Maßnahmen fassen:

- Vermeidung der Opferwerdung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität (Uz2a1); dies soll durch die Identifizierung von Betroffenen im Rahmen eines Informations- und Beratungsgesprächs (Ma1) und die anschließend dort erfolgende Versagung der Anmeldebescheinigung und das Ergreifen von Schutzmaßnahmen erreicht werden.
- Vermeidung der Opferwerdung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität (Uz2a1); dies soll durch die Eröffnung eines Möglichkeitsraumes zur Offenbarung einer Zwangs- oder Notlage in einer gesundheitlichen Beratung (Ma2) erreicht werden.
- Ausschluss von Personen, die ihrer Verantwortung für die Rechtsgüter von Prostituierten voraussichtlich nicht gerecht werden (unzuverlässige Personen), von der Leitung eines Prostitutionsgewerbes (Uz2a2); dies soll durch eine behördliche Zuverlässigkeitsprüfung (Ma4) erreicht werden.
- Unterbindung der Prostitutionstätigkeit bei erkennbar von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffenen Personen in Prostitutionsgewerben (Uz2a3); dies soll durch die Schaffung einer entsprechenden Pflicht für Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben (Ma7) erreicht werden.

Zum Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (Hz2) im Wege der Verdrängung gefährlicher Erscheinungsformen der Prostitution (Hz2b) gehört folgendes Unterziel:

- Unterbindung von in dieser Hinsicht problematischen Geschäftsmodellen im Bereich der Prostitutionsgewerbe (Uz2b1); dies soll durch betriebsbezogene Prüfungen (Ma5) im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens und ggf. durch Versagung der Erlaubnis (Ma6) erreicht werden.

In der eben dargestellten Reihenfolge werden Haupt- und Unterziele im Folgenden behandelt.

I. Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung (Hz1)

Zunächst wird auf die Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung eingegangen.

1. Vermittlung von Kenntnissen über Rechte und Pflichten durch das Informations- und Beratungsgespräch (Uz1.1 zu Hz1, zu erreichen durch Ma1)

a. Praxis und Praxisprobleme

Inwieweit das Anmeldeverfahren unter dem hier maßgeblichen Gesichtspunkt Vermittlung von Kenntnissen über Rechte und Pflichten funktioniert und wo insoweit noch Probleme liegen, wurde im Groben bereits im Teil zu Akzeptanz und Praktikabilität dieses Verfahrens beschrieben. Gemindert wird der Grad der Zielerreichung dadurch, dass das Anmeldeverfahren von Prostituierten bislang nur teilweise akzeptiert wird: Das Anmeldeverfahren kann die mit ihm verfolgte Wirkung nur bei denjenigen entfalten, die daran teilnehmen. Da ein nicht quantifizierbarer Teil der Prostituierten nicht zur Anmeldung geht, kann das Anmeldeverfahren ihnen gegenüber von vornherein nicht wirksam sein.

Ebenso wird die Wirksamkeit bspw. durch bestehende Verständigungsproblemen von Sachbearbeitenden und Anmeldepflichtigen gemindert – wenn auch zu eher kleineren Teilen. Wird ein Beratungsgespräch auf Deutsch geführt, obschon die anmeldepflichtige Person kein Deutsch versteht, oder wird das Anmeldegespräch wegen Verständigungsproblemen sogar abgebrochen, kann keine Rechtskenntnis vermittelt werden. Weitere Praxisprobleme des Anmeldeverfahrens können dem Teil zu Akzeptanz und Praktikabilität entnommen werden, hierauf wird verwiesen (Teil 5, Kapitel 1, A.II). Dass diese Probleme behebbar erscheinen, und was aus Sicht der Evaluator*innen zur Behebung getan werden könnte, wurde in besagtem Kapitel (Teil 5, Kapitel 1, A.III.) ebenfalls dargestellt.

Aufgezeigt wurde im Rahmen der Praktikabilität des Anmeldeverfahrens auch, dass Rechtsthemen in Erst- und Folgeberatungsgespräch durchaus breiten Raum einnehmen: „Immer“ werden in Erst- und Folgebratungsgesprächen nach Angaben der großen Mehrheit der Sachbearbeitenden bspw. das Recht auf eine Aliasbescheinigung (Erstberatung: 90,8 %; Folgeberatung: 77,4 %), die Steuerpflicht (Erstberatung: 94,2 %; Folgeberatung: 75,6 %), die Kondompflicht (Erstberatung: 87,6 %; Folgeberatung: 72,5 %), Pflichten von Betreiber*innen gegenüber Prostituierten, inkl. Beschränkung des Weisungsrechts nach § 26 Abs. 2 ProstSchG (Erstberatung: 75,6 %; Folgeberatungen: 56,6 %), Werbeverbote (Erstberatung: 61,4 %; Folgeberatung: 50,2 %), Mindestanforderungen nach §§ 18, 19 ProstSchG (Erstberatung: 48,7 %; Folgeberatung 39,2 %) etc. behandelt. Weitere Einzelheiten können der Abbildung 73 entnommen werden. Auch wenn hier natürlich nicht beurteilt werden kann, ob in jedem einzelnen Beratungsgespräch alle notwendigen rechtlichen Themen behandelt werden, kann zumindest festgestellt werden, dass das Informations- und Beratungsgespräch, wie vom Gesetzgeber intendiert, für die Aufklärung über Recht und Pflichten genutzt wird.

b. Einschätzungen zur Wirksamkeit

Um zu eruieren, wie Gesetzesanwender*innen und Gesetzesadressat*innen die Wirksamkeit des Informations- und Beratungsgesprächs bewerten, wurden sowohl mit der Umsetzung des ProstSchG befasste Sachbearbeitende in Behörden als auch Gewerbetreibende, die regelhaft viel mit angemeldeten Prostituierten zu tun haben, um ihre Einschätzung zu der Frage gebeten, ob das Anmeldegespräch dazu beiträgt, dass Prostituierte besser über ihre Rechte Bescheid wissen. Dies geschah unter Verwendung

einer fünfstufigen Skala, bei der 1 für „trifft nicht zu“ und 5 für „trifft voll zu“ steht. Das Ergebnis veranschaulicht Abbildung 128.

Der Aussage, das Anmeldegespräch trägt dazu bei, dass Prostituierte besser über ihre Rechte Bescheid wissen, stimmten 71,4 % der Gewerbetreibenden und 70,2 % der Sachbearbeiter*innen – aus allen Verfahrensbereichen des ProstSchG – (eher) zu. Schaut man sich explizit die Gruppe der Sachbearbeitenden im Bereich der Anmeldung (inkl. Informations- und Beratungsgespräch) an, wird deutlich, dass diese Gruppe dies minimal kritischer sieht (trifft (eher) zu: 68,2 %). Etwas optimistischer (trifft (eher) zu: 73,0 %) sind die Sachbearbeitenden aus der gesundheitlichen Beratung.

Durchschnittlich unterscheiden sich die Gruppen auf den ersten Blick in ihrem Antwortverhalten zu der Aussage „Das Anmeldegespräch trägt dazu bei, dass Prostituierte besser über ihre Rechte Bescheid wissen“: Sowohl Sachbearbeitende als auch Gewerbetreibende stimmten im Mittel dieser Aussage annähernd (eher) zu, wobei die Gewerbetreibenden (M=4,0, min=1, max=5, SD=1,2, n=185) etwas höhere Zustimmungswerte erreichen als die Sachbearbeitenden insgesamt (M=3,8, min=1, max=5, SD=1,0, n=459).

Werden die Teilgruppen der Sachbearbeitenden aus gesundheitlicher Beratung und Anmeldung miteinander verglichen, ergeben sich, wie gezeigt, geringfügig höhere Zustimmungswerte bei den Sachbearbeitenden in der gesundheitlichen Beratung ($M_{ges.\ Beratung}$=3,9, min=1, max=5, SD=1,0, n=207; $M_{Anmeldung}$=3,8 min=1, max=5, SD=1,0, n=217). Der Unterschied im Antwortverhalten zwischen Gewerbetreibenden und Sachbearbeiter*innen (gesamt) stellt sich bei genauerer Prüfung als statistisch unbedeutsam heraus, t(642)=1,3, 95 %-KI [−0,058; 0,298], p=0,186. Ebenso verhält es sich auch innerhalb der Gruppe der Sachbearbeitenden, obschon zunächst der Eindruck entsteht, die mit der Anmeldung betrauten Sachbearbeiter*innen seien demgegenüber kritischer eingestellt. Die statistische Analyse konnte dies nicht bestätigen (t(240)=1,5, 95 %-KI [−0,073; 0,513], p=0,141). Die Angaben unterscheiden sich demnach nicht systematisch voneinander, sondern zufallsbedingt. Kurz gesagt: Die Wahrnehmungen oder Einstellungen der Gruppen sind weitgehend ähnlich, und es gibt keinen Hinweis darauf, dass eine Gruppe signifikant kritischer oder positiver eingestellt ist als eine andere.

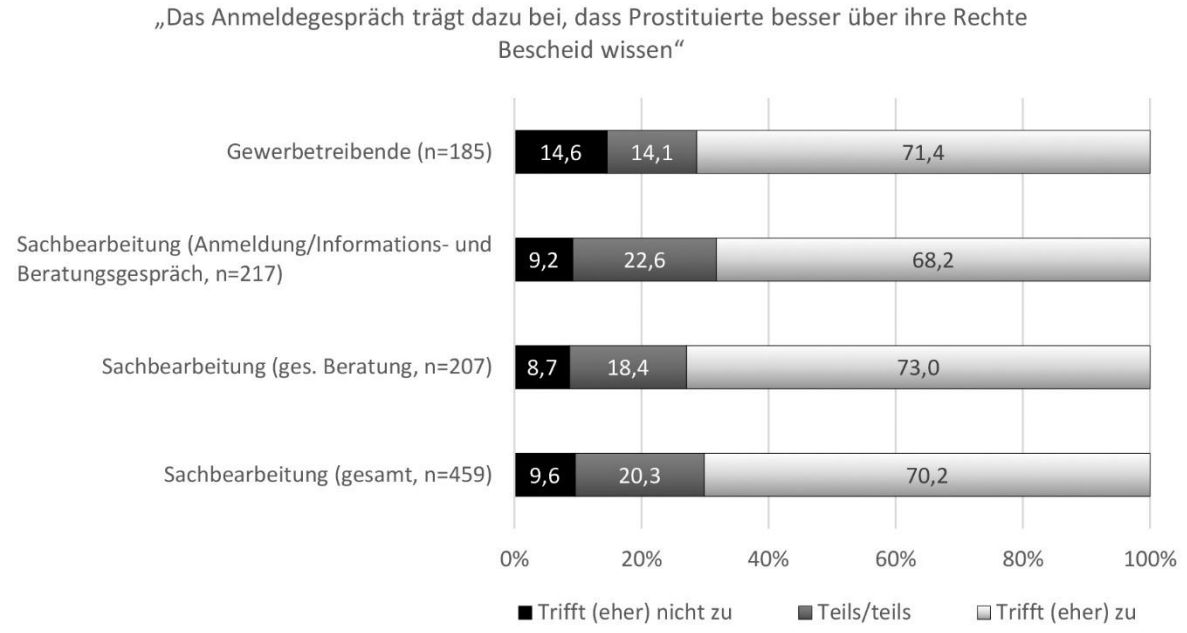


Abbildung 128: Gruppenvergleich der Zustimmungswerte zur Aussage „Das Anmeldegespräch trägt dazu bei, dass Prostituierte besser über ihre Rechte Bescheid wissen“, Angaben in Prozent, Sachbearbeitung (gesamt/ges. Beratung/Anmeldung bzw. Informations- und Beratungsgespräch), KFN-Befragung Gewerbetreibende

Dass das Anmeldegespräch zur besseren Kenntnis von Rechten und Pflichten bei Prostituierten beitragen kann, wurde auch in Interviews von Behördenmitarbeiter*innen betont:

*„Also tatsächlich, wenn die Kund*innen das erste Mal bei uns sitzen, dann haben die tatsächlich in der Regel überhaupt gar keine Ahnung. Also, dann ist das wirklich alles neu. Und viele sind dann auch sehr überrascht, dass es überhaupt Rechte gibt […], dass das Prostituiertenschutzgesetz nicht ausschließlich in Anführungsstrichen, negativ für Sexarbeitende' ist. Also, insofern sind tatsächlich eher viele Menschen ganz überrascht, dass es gar nicht so negativ für sie persönlich ist […]."*

Interviewausschnitt 23: 3. Interview Behörde, 117

„Ja, so wird es jedenfalls von ihnen kommuniziert, dass die wirklich erstaunt sind: ‚Ach, ehrlich und das darf ich?' Und wir machen das ja so als nettes Gespräch – in den meisten Fällen. Es gibt immer Leute, die sind genervt und wollen das alles nicht, das ist ja ganz klar. Aber uns fällt eigentlich auf, dass die meisten früher mit so nem ‚Jetzt muss ich dahin' kommen. Und dann, also das war auch unser Ziel, hier lächelnd rausgehen und sagen: ‚Herzlichen Dank, wir kommen gerne wieder'. Und das ist unser Ziel. Und man merkt ja auch, dass wir Rückrufe kriegen, dass sie sagen: ‚Oh mir ist jetzt was ganz Doofes passiert, könnt ihr uns helfen?'. Und wir dann verweisen können an die oder die oder die. Also wir konnten wirklich schon vielen sehr helfen. Und das ist, selbst wenn es nur zehn in den Jahren gewesen sind, ne tolle Sache."

Interviewausschnitt 24: 9. Interview Behörde, 68

Allerdings gab es auch zurückhaltendere Einschätzungen: So äußerten sich insbesondere Rechtsanwält*innen, die Prostituierte vertreten, eher skeptisch hinsichtlich einer Steigerung der Kenntnis von Rechten und Pflichten durch das Informations- und Beratungsgespräch. Ob dies daran liegt, dass Rechtsanwält*innen höhere Maßstäbe an den Begriff Rechtskenntnis anlegen, ist nicht bekannt.

„Nach dem Gesetz sollen die Prostituierten umfangreich über ihre Rechte unterrichtet werden. Diese gesundheitliche Beratung und die Anmeldeberatung dauern meines Erachtens, wenn ich mir die Anzahl der Bescheinigungen ansehe, nicht länger als fünf Minuten[833]. Und bei der gesundheitlichen Beratung, da könnte ich mir schon noch vorstellen, dass tatsächlich spezifische Hinweise auf die Prostitutionsausübung gegeben werden. Aber dass sie auf ihre Rechte hingewiesen werden, auch auf steuerliche Verpflichtungen? Nein. Wissen die auch nicht, und diese Rechte werden in dem Sinne auch nicht wahrgenommen."

Interviewausschnitt 25: 1. Interview Rechtsanwaltschaft, 106

„Ich sage mal, die bulgarische, es sind häufig Roma-Prostituierte, die kennen ihre Rechte nicht und Geflüchtete schon mal gar nicht. Aber die Professionelle, die weiß das und entscheidet sich für oder gegen das Recht, ganz unterschiedlich. Aber überwiegend: Ich finde schon, mit Inkrafttreten des Prostituiertenschutzgesetzes, es gibt ja diese Beratung. Ich war zwar nie dabei, aber was ich so gehört habe, wird denen schon ein bisschen was erzählt, was wichtig ist. Und inwieweit sich das langfristig positiv niederschlagen wird, kann ich nicht beurteilen. Das weiß keiner."

Interviewausschnitt 26: 2. Interview Rechtsanwaltschaft, 114

Da bei den Kund*innen kaum zu erwarten war, dass sie über nähere Informationen zum Anmeldeverfahren für Prostituierte und dort vermittelte Rechtskenntnisse verfügen, wurden sie danach gefragt, ob sie seit dem Inkrafttreten des ProstSchG im Jahr 2017 Veränderungen im Bereich der Kenntnis von Rechten und Pflichten bei Prostituierten festgestellt haben. Konkret wurde erhoben, ob die Kund*innen „festgestellt" haben, dass „Prostituierte [seit Inkrafttreten des ProstSchG im Jahr 2017] ganz genau wissen, welche Rechte und Pflichten sie haben".

Da allfällige Veränderungen in der Rechtskenntnis von Prostituierten infolge des Inkrafttretens eines Gesetzes nur von denjenigen Prostitutionskund*innen beobachtet worden sein können, die bereits vor dem Inkrafttreten Kontakte zu Prostituierten hatten, beziehen sich die Ergebnisse in Abbildung 129 ausschließlich auf diejenigen Teilnehmer*innen der Kund*innenbefragung, die bereits vor 2017 sexuelle Dienstleistungen in Anspruch genommen haben. Erwartungsgemäß zeigte sich hier, dass sich viele Befragte keine Einschätzung zutrauten (57,9 %). Soweit den Kund*innen eine Beurteilung möglich

[833] Zur tatsächlichen durchschnittlichen Dauer der Beratungsgespräche s. Teil 5, Kapitel 1, A.

erschien, berichteten sie mit deutlicher Mehrheit (31,8 %), dass Prostituierte seither ganz genau wüssten, welche Rechte und Pflichten sie haben. 10,2 % der Befragten teilten diese Einschätzung nicht.

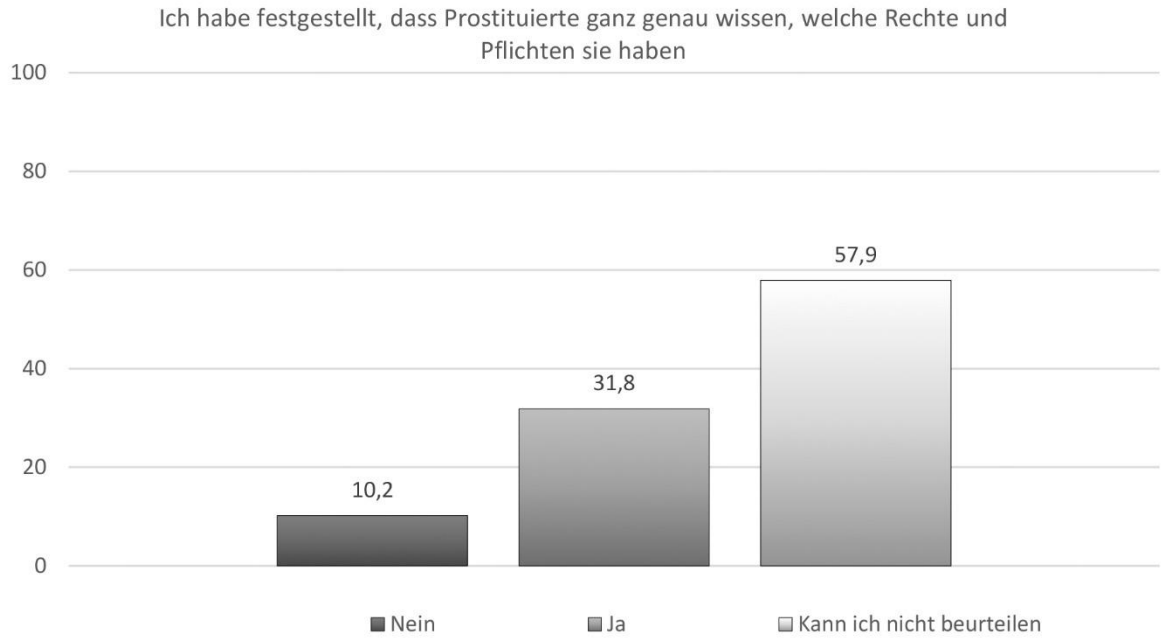


*Abbildung 129: Häufigkeitsverteilung der Angaben zur Aussage „Ich habe festgestellt, dass Prostituierte ganz genau wissen, welche Rechte und Pflichten sie haben", n=2.597, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen (vor 2017 bereits Kund*in gewesen)*

c. Rechtskenntnis bei Prostituierten

Um in Erfahrung zu bringen, ob und inwieweit Prostituierte zumindest über Grundkenntnisse zur aktuellen Rechtslage im Bereich der Prostitution verfügen, wurde ihnen ein Katalog mit Fragen rund um das ProstSchG, das ProstG und begleitende Regelungen vorgelegt. Unter steter Verwendung der einleitenden Formulierung „Wissen Sie, dass …" wurden Fragen gestellt zu:

- *Zielen* des ProstSchG („das Gesetz zu weniger Gewalt in der Prostitution führen soll"; „das Gesetz zu weniger Opfern von Menschenhandel führen soll");
- *Rechten* von Prostituierten („Prostituierte Einsicht in das Betriebskonzept nehmen dürfen"; „beim Geschlechtsverkehr mit Prostituierten ein Kondom verwendet werden muss"; „jederzeit mit der Prostitution aufgehört werden darf, wenn man nicht mehr darin arbeiten will"; „niemand anderes als die Prostituierten bestimmen dürfen, welche Leistungen sie anbieten");
- *Pflichten* von Prostituierten („für Einkünfte aus der Prostitution Steuern gezahlt werden müssen"; „man in Deutschland grundsätzlich eine Krankenversicherung braucht");
- der *Bekanntheit des ProstSchG* („es in Deutschland ein spezielles Gesetz gibt, das Prostitution umfassend regelt").

Dieselben Fragen wurden den weiteren Befragtengruppen (Kund*innen, Sachbearbeitung und Gewerbetreibenden) vorgelegt. Geantwortet werden konnte auf einem dichotomen Antwortformat, in dem 0 für „das wusste ich nicht" und 1 für „das wusste ich" stand. Über die Ergebnisse informiert Abbildung 130.

Sie verdeutlicht zunächst, dass das ProstSchG im Allgemeinen sowie dessen Ziele und die abgefragten Rechte und Pflichten im Speziellen den befragten Prostituierten zu jeweils um die 90 % bekannt waren. Dies gilt insbesondere auch für die hier in erster Linie interessierende Kenntnis von Rechten mit Bezug zur sexuellen Selbstbestimmung („jederzeit mit der Prostitutionstätigkeit aufgehört werden darf, wenn

man nicht mehr darin arbeiten will“: 94,8 %; „niemand anderes als die Prostituierte bestimmen dürfen, welche Leistungen sie anbieten dürfen“: 92,6 %). Ein vergleichsweise deutlich geringerer Wert ergibt sich nur in Bezug auf das durch § 26 Abs. 5 ProstSchG verbriefte Recht von Prostituierten, Einsicht in das Betriebskonzept eines Prostitutionsgewerbes zu nehmen: Dass ein solches Recht existiert, wussten laut eigener Einschätzung aber immerhin 68,5 % der befragten Prostituierten.

Auch die Teilnehmenden aus weiteren Gruppen (Gewerbetreibende, Sachbearbeitende, Kund*innen), denen dieselben Fragen vorlagen, gaben zu jeweils hohen Anteilen an, dass Ihnen die erfragten Gesetzesziele und -inhalte bekannt seien. Ein deutlich geringerer Kenntnisstand ist wiederum nur im Hinblick auf die Frage nach dem Recht von Prostituierten zur Einsichtnahme in das Betriebskonzept zu konstatieren. So wusste hiervon nur eine Minderheit der befragten Kund*innen (43,3 %). Bei den Behördensachbearbeitenden hatten hiervon zwei Drittel der Befragten Kenntnis – wobei der Anteil der Sachbearbeitenden (aus allen ProstSchG-Bereichen), die hiervon Kenntnis hatten (66,1 %), sogar minimal geringer ist als bei den Prostituierten (68,5 %).

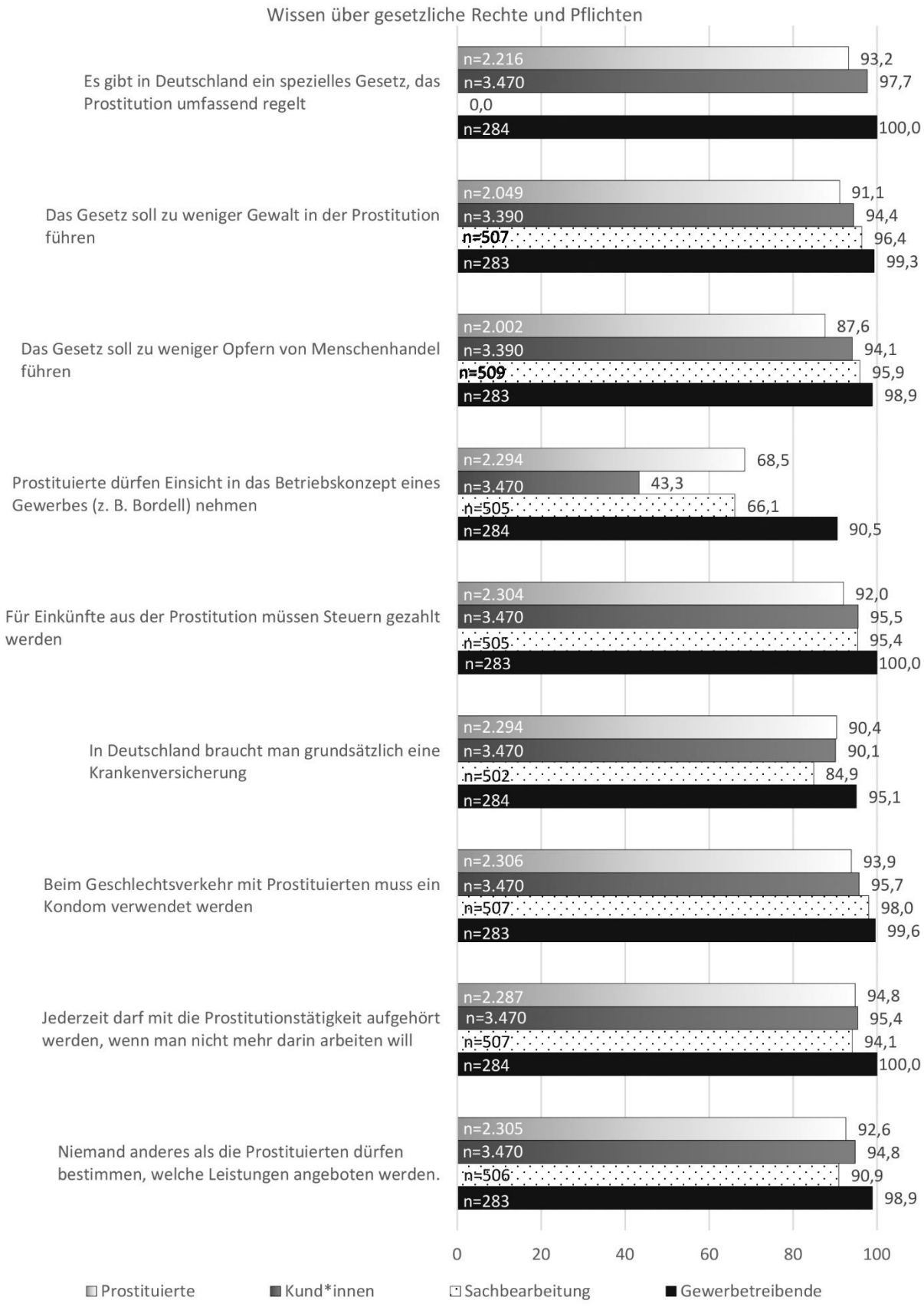


*Abbildung 130: Gruppenvergleich zum Wissen „Ja, ist mir bekannt“ über gesetzliche Rechte und Pflichten: Rechtskenntnis, KFN-Befragung Prostituierte, Kund*innen, Sachbearbeitung (Gesamt), Gewerbetreibende, Angaben in Prozent*

Geprüft wurde in diesem Kontext überdies, ob sich diejenigen Prostituierten, die mindestens einmal das Anmeldeverfahren durchlaufen haben, in ihrem Wissen über Rechte und Pflichten und von denjenigen Prostituierten unterscheiden, die sich bislang nicht angemeldet haben. Diesbezüglich ergab sich ein signifikanter Unterschied: So weisen Prostituierte, die sich mindestens einmal angemeldet haben, höhere Werte im Summenindex auf: Sie wussten also häufiger über die (abgefragten) gesetzlichen Regelungen Bescheid als Prostituierte, die noch niemals angemeldet waren, (t(567,2)=−11,2, 95 %-KI [−1,038; −0,796], p< 0,001).

Diesen Befund kann man als Anhaltspunkt dafür interpretieren, dass die Teilnahme am Anmeldeverfahren tatsächlich zu einer Steigerung des Wissens um Rechte und Pflichten von Prostituierten führt. Einen Beleg bildet er aber nicht, weil als alternative Erklärung bspw. denkbar ist, dass sich gerade Personen, die schon vor dem Anmeldeverfahren eine hohe Rechtskenntnis besaßen, häufiger anmelden, mit anderen Worten: Es könnte sein, dass gerade die Rechtskenntnis ein maßgeblicher Faktor dafür ist, dass Personen sich anmelden.

2. Vermittlung von Kenntnissen über die Möglichkeiten, Beratung und Unterstützung in schwierigen Lebenslagen zu erhalten (Uz1.2 zu Hz1 durch Ma1)

a. Praxis und Praxisprobleme

Das Anmeldeverfahren soll nicht nur als Mechanismus zur Übermittlung grundlegender Informationen zur rechtlichen Lage im Bereich der Prostitution dienen, sondern auch zur Vermittlung von Kenntnissen über Hilfs- und Beratungsangebote. Dass auch dies nur bei Teilnahme von Prostituierten am Anmeldeverfahren und der Möglichkeit der Verständigung mit Sachbearbeitenden gelingen kann, liegt auf der Hand. Ebenso kann die Praktikabilität des Anmeldeverfahrens noch in weiteren Punkten gesteigert werden (Teil 5, Kapitel 1, A.III).

Im Rahmen der Ausführungen zur Praktikabilität wurde aber auch gezeigt, dass das Informations- und Beratungsgespräch von dem allergrößten Teil der Sachbearbeitenden aus dem Bereich der Anmeldung „immer“ dazu genutzt wird, um über Hilfesysteme im Notfall zu informieren (Erstberatung: 90,5 %; Folgeberatung: 75,3 %). 65,4 % geben in der Erstberatung auch „immer“ Hinweise auf Beratungsangebote, in einer Folgeberatung tun dies 45,7 % der befragten Sachbearbeitenden „immer“. Dass nicht alle Sachbearbeitenden „immer“ Hinweise auf Beratungsangebote geben, lässt sich dadurch erklären, dass – natürlich – nicht jede anmeldepflichtige Person Bedarf für Beratungsangebote hat. Hat jemand keinen Bedarf, kann im Sinne der Differenzierungsmaßgabe (s. dazu Teil 3, Kapitel 1, C.II.2) auf die Gabe entsprechender Informationen verzichtet werden.

b. Einschätzungen zur Wirksamkeit

Einschätzungen zur Wirksamkeit des Anmeldegesprächs im Hinblick auf die Kenntnis von Beratungsangeboten wurden aus den Gründen notwendiger Begrenzung in der schriftlichen Befragung nicht erhoben. Mitarbeiter*innen von Fachberatungsstellen äußerten in Interviews, dass Fachberatungsstellen und Behörden sich teils wechselseitig Prostituierte zuleiteten. Mal kämen Prostituierte von Behörden zu Fachberatungsstellen, mal leiteten Fachberatungsstellen Prostituierte an Behörden weiter. Dabei lässt sich dem nachfolgenden Interviewauszug nicht mit letzter Sicherheit entnehmen, ob es darin um eine Weiterleitung zum Zwecke der gesundheitlichen Beratung oder etwa zu einer Beratung nach dem IfSG geht.

„Also generell passiert es schon, dass Leute an uns übergeleitet werden. Eh klar, aber jetzt – ich überlege gerade: Also beim Gesundheitsamt, ist es eher so, dass wir Leute ins Gesundheitsamt überleiten.“

Interviewausschnitt 27: 1. Interview Fachberatungsstelle, 70

„Also, tatsächlich wir bekommen sehr viele Kontakte oder Beratungsgespräche durch die Behörden, die sich bei uns melden.“

Interviewausschnitt 28: 2. Interview Fachberatungsstelle, 132

c. Kenntnis von Hilfs- und Beratungsangeboten bei Prostituierten

In der Prostituiertenbefragung wurde erhoben, wie es um die Kenntnis von Hilfs- und Beratungsangeboten bestellt ist. Überdies wurde erfragt, ob Hilfs- und Beratungsangebote wahrgenommen werden (Abbildung 131).

Insgesamt zeigt sich, dass die Kenntnis von Stellen, bei denen man Unterstützung für „jegliche Problemlagen“ bekommen könnte, unter allen befragten Prostituierten durchaus verbreitet ist (70,7 %, n=2.093). 73,3 % gaben an, dass sie Beratungsstellen in der Nähe kennen. Dabei ist der Anteil derjenigen, die tatsächlich Unterstützung von einer Beratungsstelle brauchen, geringer. Er liegt bei 22,5 %. Zugleich sagten fast 50% der Befragten, dass in manchen Situationen die Hilfe von einer Beratungsstelle gut wäre. Sehr verbreitet ist die Nutzung bestimmter Angebote von Gesundheitsämtern (z. B. Tests, ärztliche Untersuchungen oder Behandlungen): 59,7 % der befragten Prostituierten nehmen solche Angebote in Anspruch. Anonyme Angebote des Gesundheitsamts (z. B. HIV-Beratung) nimmt rund jede*r Zweite in Anspruch (52,6 %). Ein Großteil der Befragten weiß in absoluten Notlagen auch, wo sie*er Hilfe bekommen kann (86,0 %); dass ein, wenn auch sehr kleiner, Teil (7,7 %) dies nicht weiß, stimmt indes nachdenklich.

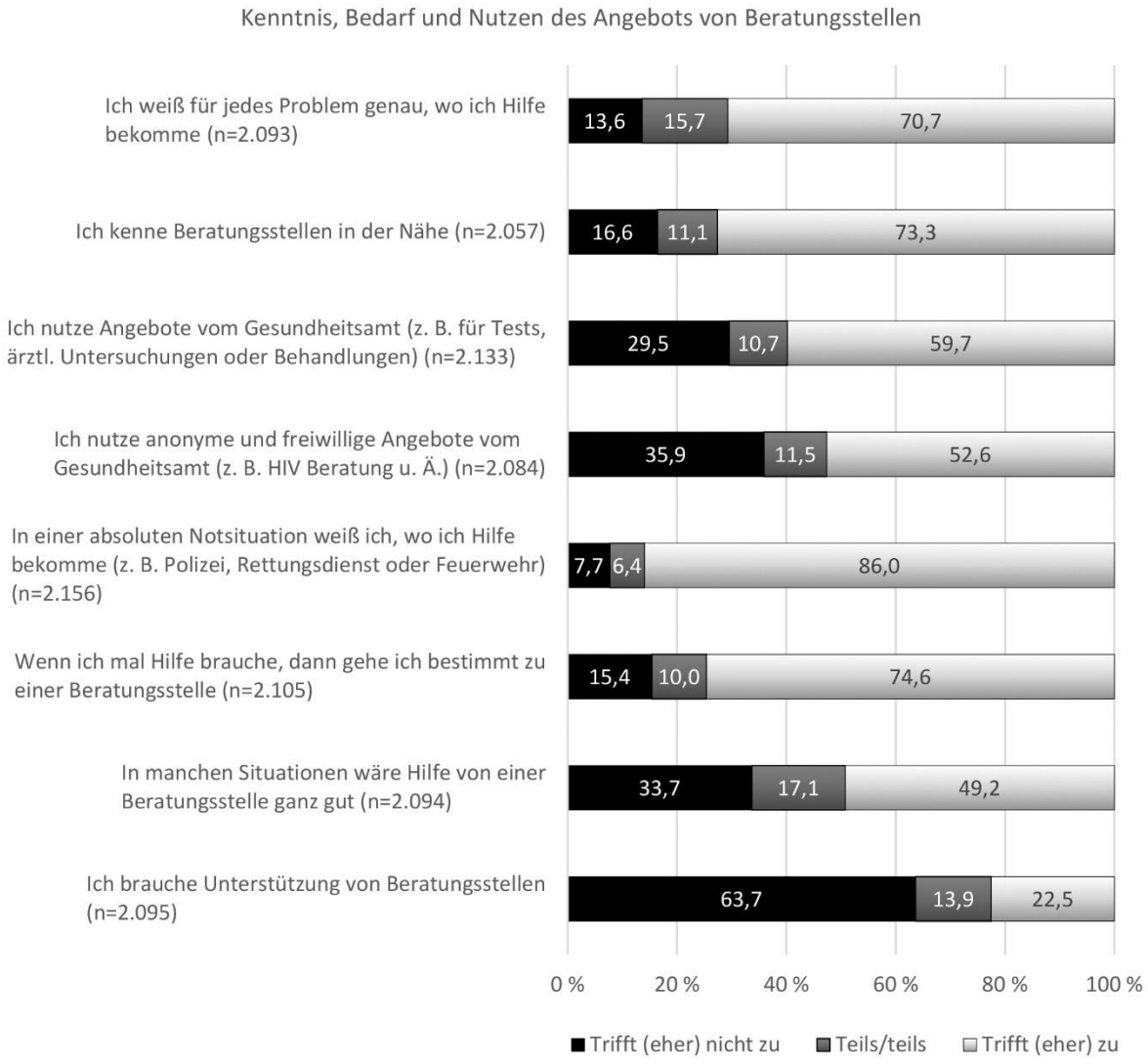


Abbildung 131: Darstellung der einfachen Verteilung über die Kenntnis, den Bedarf und den Nutzen des Angebots von Fachberatungsstellen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

Unterscheidet man insoweit nach denjenigen Prostituierten, die jemals und niemals angemeldet waren, zeigen sich signifikante Unterschiede (t(658,4)=−10,4, 95%-KI [0,887; −0,605], p<0,001) dergestalt, dass die jemals angemeldeten Prostituierten eher eine Vorstellung davon haben, wo sie bei Bedarf Hilfe und Unterstützung („Ich weiß für jedes Problem genau, wo ich Hilfe bekomme“) bekommen können (M=4,2, min=1, max=5, SD=1,2, n=1.474), als Prostituierte, die niemals angemeldet waren (M=3,5, min=1, max=5, SD=1,4, n=455).

Auch hinsichtlich der Nutzung von Beratungs- und Hilfsangeboten zeigen sich insgesamt signifikante Unterschiede zwischen jemals (M=3,5, min=1, max=5, SD=1,4, n=1.520) und niemals (M=2,8, min=1, max=5, SD=1,4, n=480) angemeldeten Personen, und zwar in der Weise, dass bei den jemals angemeldeten Prostituierten die Zustimmungswerte höher sind als bei nie angemeldeten (M_{Diff}=−0,623, t(823,0)=−8,6, 95 %-KI [−0,765; −0,480], p<0,001). Für die hier vorgenommenen Vergleiche von angemeldeten und nichtangemeldeten Personen gilt freilich wiederum, dass die aufgezeigten signifikanten Unterschiede nur Vermutungen begründen und keine Belege beinhalten. Formuliert werden kann aber die These, dass das Durchlaufen des Anmeldeverfahrens und das Vorhandensein von Kenntnissen über Beratungsangebote und deren Nutzung in der vom Gesetzgeber gewünschten Weise zusammenhängen könnten.

Diese These wird durch folgenden Befund gestützt: Sofern Prostituierte bei den oben aufgeführten Aussagen über die Kenntnis und die Nutzung von Beratungs- und Hilfsangeboten[834] nicht durchgehend „trifft nicht zu“ geantwortet hatten, wurden sie ergänzend gefragt, wie bzw. durch wen sie von dem Angebot erfahren haben. Dabei hat sich gezeigt, dass die häufigste Informationsquelle das Anmeldeverfahren (auch inklusive der gesundheitlichen Beratung) war (49,0 %; n=1.492). Ein nicht geringer Teil der Prostituierten hat demnach von dem Hilfs- oder Beratungsangebot gerade durch das Anmeldeverfahren erfahren (Abbildung 132). Bei den nichtangemeldeten Personen waren die häufigste Quelle hingegen andere Prostituierte, die ihnen von einem Beratungsangebot erzählt haben (48,3 %; n=449).

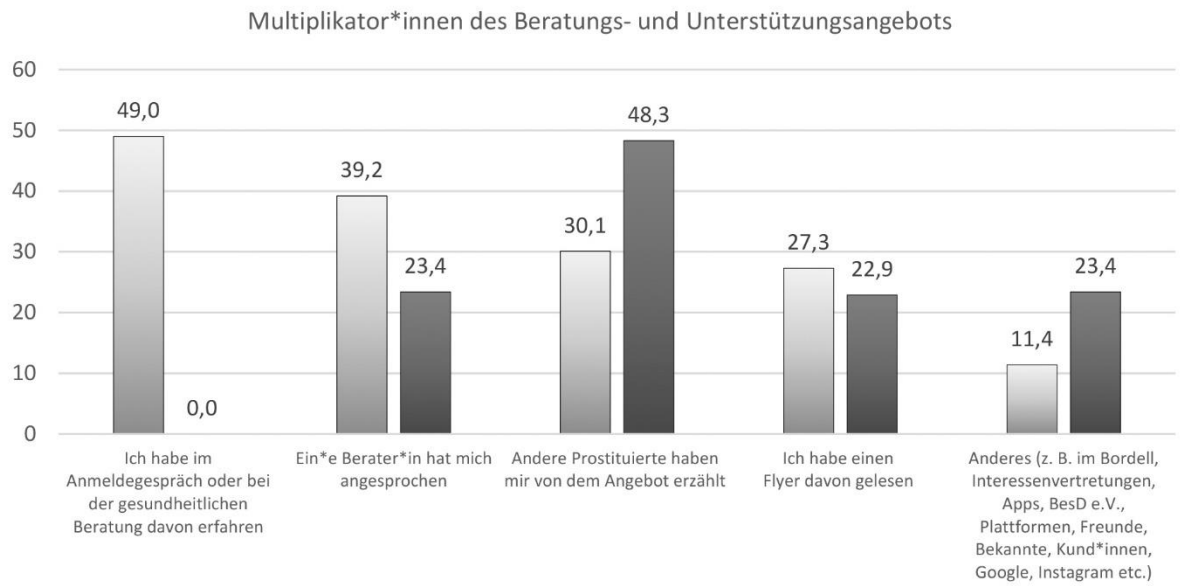


*Abbildung 132: Multiplikator*innen des Beratungs- und Unterstützungsangebots bei mindestens einmal angemeldeten Prostituierten (heller Balken) und niemals angemeldeten Prostituierten (dunkler Balken), Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Prostituierte*

[834] Das betraf die Aussagen: „Ich nutze anonyme und freiwillige Angebote vom Gesundheitsamt (zum Beispiel HIV-Beratung)“; Ich nutze Angebote vom Gesundheitsamt (zum Beispiel für Tests, ärztliche Untersuchungen oder Behandlungen); „Ich nutze Angebote von einer Fachberatungsstelle“; „Ich kenne Beratungsangebote in der Nähe“; „Ich weiß für jedes Problem genau, wo ich Hilfe bekomme“.

3. Schaffung der Voraussetzungen zur Erteilung einer informierten Einwilligung (Uz1.3 zu Hz1 durch Ma1)

Dass das Informations- und Beratungsgespräch nach dem ihm zugrunde liegenden Normenprogramm, aber auch in der Praxis unzureichend darauf ausgerichtet ist, die Voraussetzungen für eine informierte Einwilligung in die Tätigkeit als Prostituierte zu schaffen, wurde bereits im Kapitel zu Akzeptanz und Praktikabilität dieses Verfahrens herausgearbeitet. Empfohlen wurde insoweit, dass in diesem Gespräch künftig auch über alle tatsächlich relevanten Umstände der Prostitutionstätigkeit in einer Weise informiert wird, dass die anmeldepflichtigen Personen sich ein realistisches Bild über Wesen, Risiken sowie Vor- und Nachteile der Prostitution machen können. Bei Heranwachsenden müsste diese Aufklärung in qualifizierter Form geschehen. Einzelheiten finden sich in Teil 5, Kapitel 1, A.III.

4. Unterbindung von Weisungen und sonstigen Vorgaben von Prostitutionsgewerbetreibenden gegenüber Prostituierten durch betriebsbezogene Prüfungen im Erlaubnisverfahren und ggf. die Versagung der Erlaubnis (Uz1.4 zu Hz1 durch Ma5 und 6)

a. Praxis und Praxisprobleme

§ 26 Abs. 2 ProstSchG verbietet Betreiber*innen von Prostitutionsgewerbetreibenden und den für sie handelnden Personen, Prostituierten Weisungen i. S. d. § 3 Abs. 1 ProstG zu erteilen (Teil 5, Kapitel 1, B). Die Einhaltung dieser Pflicht soll u. a. durch die betriebsbezogenen Prüfungen im Rahmen des Erlaubnisverfahrens (später natürlich auch durch Überwachungsmaßnahmen) sichergestellt werden. Kommen Betreiber*innen dieser Pflicht nicht nach, ist die Erlaubnis unter den Voraussetzungen des § 14 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG zu versagen.

Akzeptanz und Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens sowie der Überwachung sind bereits dargestellt worden. Da ein nichtquantifizierbarer Teil von Prostitutionsgewerben bislang nicht am Erlaubnisverfahren teilnimmt und die Überwachung nichterlaubter Prostitutionsgewerbe auch teils schwerfällt, kann für einen Teil der Prostitutionsgewerbe die Umsetzung der Maßgabe des § 26 Abs. 2 ProstSchG bislang nicht sichergestellt werden.

Im Hinblick auf Prostitutionsgewerbe, die am Erlaubnisverfahren teilnehmen, kann jedoch Folgendes festgestellt werden: Für das Betriebskonzept bei Prostitutionsstätten verlangt der weit überwiegende Teil der Sachbearbeitenden detaillierte Ausführungen im Betriebskonzept zum Betriebsablauf und damit auch zu Fragen der Weisungserteilung (83,2 %). Bei Prostitutionsvermittlungen (75,8 %), Prostitutionsfahrzeugen (64,5 %) und Prostitutionsveranstaltungen (63,8 %) sind die Anteile der Mitarbeiter*innen, die hierzu Ausführungen verlangen, jeweils (etwas) geringer. Der Grund hierfür dürfte, wie beschrieben (Teil 5, Kapitel 1, B.II), in noch bestehenden Unsicherheiten im Umgang mit diesen Formen von Prostitutionsgewerben liegen. Diesbezüglich wurde u. a. die Entwicklung eines bundeseinheitlichen Leitfadens, der sich mit den derzeit noch selten vorkommenden Prostitutionsformen beschäftigt, empfohlen. Jedoch werden detaillierte Angaben zum Betriebsablauf auch bei Prostitutionsvermittlungen, Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsveranstaltungen von der Mehrheit der Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren verlangt. Die Umsetzung der Betriebskonzepte wird, wie erläutert, auch auf mehrerlei Weise geprüft, zumeist sowohl durch Vor-Ort-Kontrollen vor Erteilung der Erlaubnis als auch durch solche Kontrollen nach Erteilung der Erlaubnis. Inwieweit die Einhaltung der Pflicht nach § 26 Abs. 2 ProstSchG auch regelhafter Gegenstand von Überwachungen ist, konnte im Rahmen dieser Studie nicht ermittelt werden. Versagungen von Erlaubnissen wegen Anhaltspunkten für Verstöße gegen § 14 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG sind im Rahmen dieser Evaluationsstudie nicht bekannt geworden. Auch in den Interviews mit Sachbearbeitenden aus ProstSchG-Behörden spielte das Thema verbotene Weisungserteilung durch Betreiber*innen kaum eine Rolle und wurde nicht als Problem beschrieben.

b. Angaben von Prostitutionsgewerbetreibenden zur Einhaltung des Verbots der Erteilung von Weisungen

Die an der schriftlichen Befragung teilnehmenden Prostitutionsgewerbetreibenden wurden konkret in Bezug auf das von ihnen betriebene Prostitutionsgewerbe um Bewertung folgender Aussagen gebeten: „In meinem[835] Prostitutionsgewerbe ist es üblich, dass:

- Prostituierte selbst bestimmen, welche Leistungen sie für wie viel Geld erbringen;
- Prostituierte selbst mit den Kund*innen über die Leistung verhandeln;
- Prostituierte selbst das Angebot festlegen;
- Prostituierte selbst entscheiden, an welchen Tagen sie arbeiten;
- sich die Prostituierten ihre Kund*innen selbst aussuchen;
- Prostituierte Kund*innen ablehnen, wenn sie sie nicht mögen oder eklig finden;
- Prostituierte Treffen mit Kund*innen jederzeit abbrechen können."

Mit diesen Aussagen sollte in Erfahrung gebracht werden, ob es in den Prostitutionsgewerben der teilnehmenden Gewerbetreibenden üblich ist, dass Prostituierte über die maßgeblichen Aspekte rund um die sexuellen Dienstleistungen i. S. d. § 3 Abs. 1 ProstG selbst entscheiden. Die Ergebnisse können Abbildung 133 entnommen werden, von Prostitutionsfahrzeugen/Prostitutionsveranstaltungen wurden insoweit keine Daten erlangt.

[835] Unter Teil 5, Kapitel 1, B werden noch ähnliche Einschätzungen von Prostitutionsgewerbetreibenden dargestellt. Diese beziehen sich indes auf die Prostitution im Allgemeinen, nicht auf das konkret von ihnen geführte Prostitutionsgewerbe.

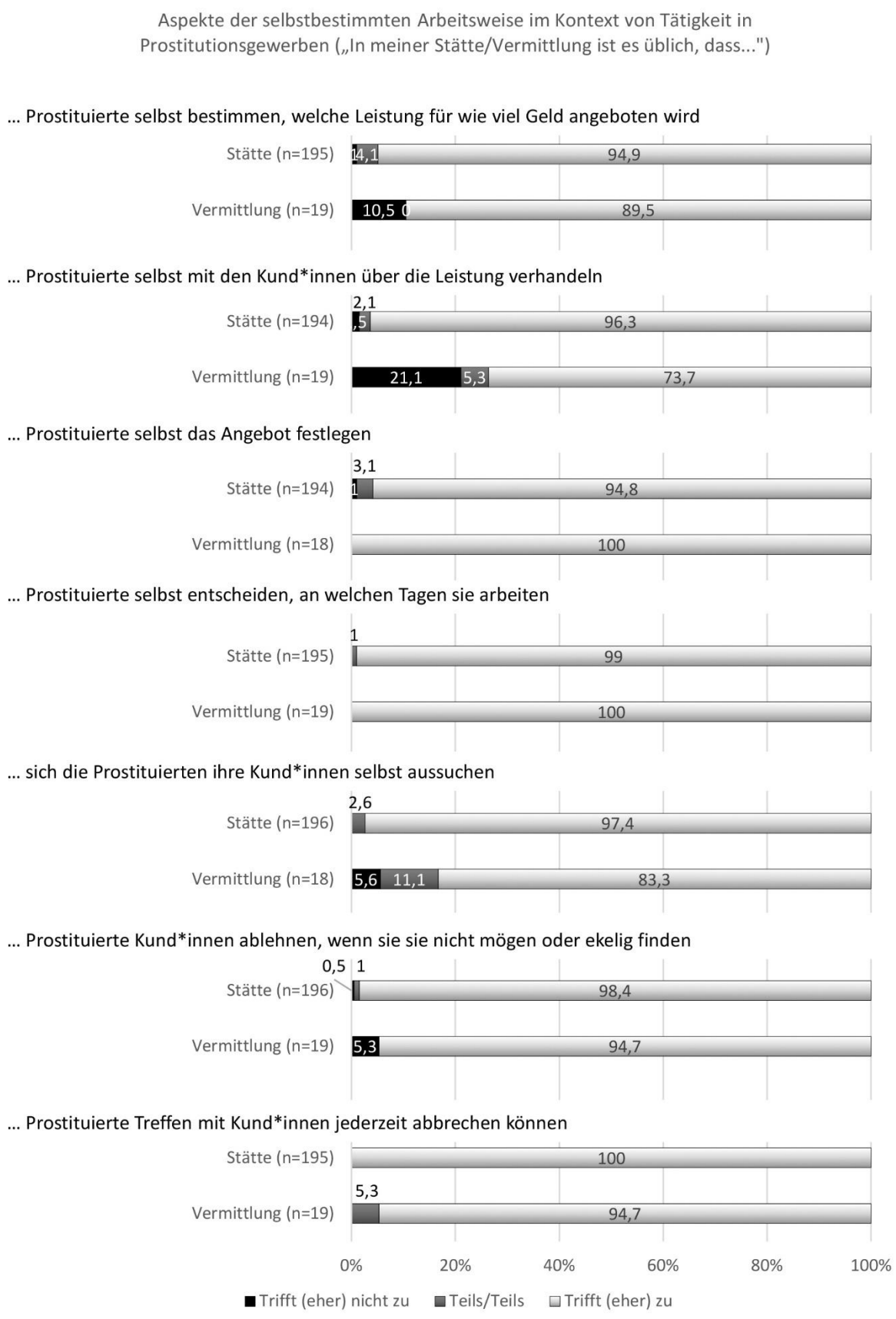


Abbildung 133: Einschätzungen von Gewerbetreibenden zur selbstbestimmten Arbeitsweise, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende

Die wesentliche Aussage lässt sich aus Abbildung 133 recht schnell entnehmen. Laut den teilnehmenden Betreiber*innen entscheiden die bei ihnen tätigen Prostituierten fast ausschließlich selbst über Leistung, Angebote, Tage, an denen sie arbeiten, und die Auswahl ihrer Kund*innen. Die Zustimmungswerte liegen fast durchgängig zwischen 90 und 100 %. Mit anderen Worten: Nach den Angaben der Prostitutionsgewerbetreibenden entscheiden Prostituierte in den von ihnen geführten Stätten und Vermittlungen zuallermeist selbst über die maßgeblichen Aspekte in puncto sexuelle Dienstleitungen. Im Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass dieser Bereich von Weisungen frei ist.

Im Zusammenhang mit Prostitutionsvermittlungen wurde allerdings von 10,5 % der Teilnehmenden angegeben, dass Prostituierte Preise nicht selbst bestimmten. 25,4 % der Betreiber*innen von Vermittlungen gaben überdies an, dass Prostituierte mindestens teilweise nicht über Preis der Leistung mit Kund*innen verhandelten. Zudem beschrieben 16,7 % der Betreiber*innen von Vermittlungen, dass Prostituierte sich die Kund*innen nicht selbst aussuchten. Der auf den ersten Blick nun naheliegende (gleichsam gegenteilige) Umkehrschluss, dass in diesen Fällen zwingend gegen das Weisungsverbot verstoßen werde, ginge fehl. Denn gerade für den hochklassigen Escort-Bereich ist denkbar, dass Prostituierte Auswahl und Verhandlungen über Leistungen (die in diesem Bereich weit mehr als nur sexuelle Dienstleistungen umfassen) und Preise im Rahmen ihres Selbstbestimmungsrechts an die verhandlungserfahrene Vermittlerperson übertragen haben. Ob eine solche Übertragung überhaupt zulässig wäre, ist im Rahmen dieser Untersuchung nicht zu beurteilen.

Die möglicherweise aufkommende Frage, inwieweit in diesem sehr sensiblen, weil möglicherweise strafrechtlich relevanten Bereich (§ 181a StGB) durchweg wahrheitsgemäße Antworten gegeben wurden, kann naturgemäß nicht beantwortet werden. Später wird sich allerdings noch zeigen, dass auch die Prostituierten für die vorgenannten Bereiche von einem sehr hohen Maß an selbstbestimmten Entscheidungen berichten und die hier wiedergegebenen Angaben daher gleichsam spiegelbildlich bestätigen (Abbildung 153).

II. Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (Hz2)

In diesem Abschnitt wird der Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (Hz2) adressiert. Dabei kann – wie in Teil 3, Kapitel 1 aufgezeigt – zwischen Maßnahmen, die vor prostitutionsspezifischer Kriminalität schützen sollen (Hz2a dazu 1.), und Maßnahmen, die darauf zielen, problematische Formen der Prostitutionsausübung (Hz2b dazu 2.) zurückzudrängen (Hz2b), unterschieden werden.

1. Bekämpfung von prostitutionsspezifischer Kriminalität (Hz2a)

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wie mittels des ProstSchG die Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität gelingt.

a. Vermeidung der Opferwerdung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität (Uz2a1) durch das Informations- und Beratungsgespräch (Ma1) und die gesundheitliche Beratung (Ma2)

Das Informations- und Beratungsgespräch (Ma1) sowie die gesundheitliche Beratung (Ma2) dienen auch zum Schutz vor prostitutionsspezifischer Kriminalität. Im Informations- und Beratungsgespräch soll auf tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorhandensein prostitutionsspezifischer Kriminalität geachtet werden. Werden solche Anhaltspunkte festgestellt, muss die Anmeldebescheinigung versagt werden (§ 5 Abs. 2 ProstSchG). Zudem müssen nach § 9 Abs. 2 ProstSchG Maßnahmen zum Schutz der Person ergriffen werden. In der gesundheitlichen Beratung ist hingegen eine Art „Möglichkeitsraum“ zu eröffnen, in dem Personen von sich aus über das Betroffensein berichten können (s. zu Einzelheiten Teil 3, Kapitel 1).

Wie dies in der Praxis gelingt, wird nachfolgend auf Basis der empirischen Erkenntnisse geprüft. Dabei rücken zunächst die spezifischen Praxen in Informations- und Beratungsgespräch sowie gesundheitlicher Beratung in den Blick (aa). Prüfkriterien sind verschiedene Gelingensbedingungen, die in der Praxis gegeben sein müssen, damit das Ziel erreicht werden kann. Gelingensbedingung ist zunächst, dass sich seit der Schaffung des ProstSchG überhaupt eine nachvollziehbare Praxis entwickelt hat, um Opfer

prostitutionsspezifischer Kriminalität zu identifizieren. So müssen die Mitarbeitenden in der Anmeldung mit dem Kernbegriff der tatsächlichen Anhaltspunkte für das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 und 5 ProstSchG) umzugehen wissen (dazu (1)). Auch in der gesundheitlichen Beratung muss sich eine nachvollziehbare Praxis entwickelt haben: Hier geht es um die Frage, wie die Gelegenheit für die beratenen Personen geschaffen wird, eine etwaig bestehende Zwangs- oder Notlage zu offenbaren (2). Die Entwicklung einer nachvollziehbaren Praxis reicht freilich nicht aus. Vielmehr müssen die Mitarbeiter*innen in Anmeldung und gesundheitlicher Beratung auch tatsächlich in der Lage sein, das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität zu erkennen (3). Ist das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität erkannt worden, müssen außerdem Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, um den Betroffenen zu helfen. Darum geht es unter (4). Unter bb. wird sodann eine Einschätzung der Sachbearbeitenden von ProstSchG-Behörden dargestellt, inwieweit durch die Anmeldepflicht aus ihrer Sicht tatsächlich das Risiko verringert wird, dass Prostituierte durch prostitutionsspezifische Kriminalität betroffen sind. Abschließend werden die bereits in Teil 5, Kapitel 2 A.II. in Form eines Überblicks präsentierten Zahlen zu Häufigkeit der Nichterteilung von Bescheinigungen über die Anmeldung bzw. die gesundheitliche Beratung unter dem hier interessierenden Gesichtspunkten analysiert (dazu cc.).

aa. Praxis und Praxisprobleme

(1) Entwicklung einer Praxis im Anmeldeverfahren: Umgang mit dem unbestimmten Rechtsbegriff „tatsächliche Anhaltspunkte“

Nähere Hinweise darauf, was man sich unter dem unbestimmten Rechtsbegriff „tatsächliche Anhaltspunkte“ genau vorzustellen hat, lassen sich weder dem ProstSchG noch den Gesetzesmaterialien entnehmen. Daher wurde in der Erhebung bei Sachbearbeitenden aus dem Feld der Anmeldung im Wege einer Freitextabfrage erhoben, was sie unter den Begriff tatsächliche Anhaltspunkte i. S. d. § 5 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG und des § 5 Abs. 1 Nr. 5 ProstSchG fassen.

Die Antworten der Sachbearbeitenden wurden nach Abschluss der Befragung kategorisiert; dabei fiel auf, dass nicht wenige Antwortende darauf hingewiesen hatten, dass es *den* einen tatsächlichen Anhaltspunkt (natürlich)[836] nicht gebe. Vielmehr sei stets eine Gesamtschau mehrerer Gesichtspunkte maßgeblich. Das kommt auch in nachfolgendem Zitat einer*eines Sachbearbeitenden zum Ausdruck. Die Person berichtete von einem aus ihrer*seiner Sicht „klassischen Fall“, in dem mehrere Anhaltspunkte vorlägen:

> *„Also der Klassiker, den es teilweise auch schon gegeben hat, den es aber nicht mehr so oft gibt, ist halt: Wenn ich am Anfang die Papiere alle durchgehe und sie [scil.: die Prostituierte] frage, ob sie ihren Ausweis dabei hat, und sie ihren Ausweis dann vergessen hat und sie dann sagt: ‚Ja, sie muss den schnell holen gehen.‘ Dann sage ich: ‚Ja, wo denn?‘ [Und sie sagt:] ‚Ja, im Auto‘. [Sage ich:] ‚Ja, Führerschein?‘. [Sagt sie:] ‚Ja, hab‘ keinen.‘ Sage ich: ‚Ja, wie Auto?‘. Und dann kommt halt raus, dass sie den bei irgendeinem männlichen Begleiter, der dann meistens oder immer der Freund ist, holt. Und dann weiß man halt eigentlich schon: Das ist ne ganz komische Konstellation. Wenn sie dann noch schlecht Deutsch spricht, vielleicht erst seit zwei, drei Tagen hier in Deutschland ist […]. Das kriegt man dann irgendwie auch so im Gespräch raus, man kann es auch schlecht beschreiben. Man hat einfach dann so nen ungutes Gefühl und weiß auch nicht, wer da tatsächlich unten im Auto hockt. Warum hat sie ihren Ausweis nicht selber bei sich? Das sind halt so Sachen, die – weiß ich nicht – sind halt einfach komisch.“*

Interviewausschnitt 29: 1. Interview Behörde, 32

Auffällig war zudem, dass die Sachbearbeitenden kaum zwischen Anhaltspunkten nach § 5 Abs. 2 Nr. 4 und Nr. 5 ProstSchG unterschieden. Mit anderen Worten: Bei den unter 21-Jährigen indizieren aus Sicht der Praxis im Wesentlichen dieselben Anhaltspunkte ein Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität wie bei den Personen im Alter von 21 oder mehr Jahren – dies obschon bei den unter 21-

[836] Schon das Gesetz verwendet den Plural „Anhaltspunkte“.

Jährigen deutlich geringere Anforderungen an das Vorliegen einer Zwangsprostitution gestellt werden als bei Erwachsenen (s. dazu Vertiefung 5).

Das Ergebnis dieser Befragung von Sachbearbeitenden ist in Form einer sog. Wordcloud[837] Abbildung 134 zu entnehmen. Dabei vermittelt die Größe der in der Abbildung enthaltenen Wörter einen Eindruck davon, wie häufig bestimmte Anhaltspunkte genannt wurden. Da hier eine Abfrage in Freitextform stattfand, darf man dem Aspekt der Häufigkeit indes keine allzu große Bedeutung beimessen. Da sich die Antworten außerdem nicht immer punktgenau kategorisieren ließen, wird auf eine Darstellung in Prozentwerten verzichtet.

Abbildung 134: „Tatsächliche Anhaltspunkte" nach § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG aus Sicht der Sachbearbeitung, Mehrfachnennungen möglich, n=191, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)

[837] Eine Wordcloud (Wortwolke) ist ein Visualisierungswerkzeug, das es ermöglicht, mithilfe eines Bildes zu veranschaulichen, welche Wörter in einem Text oder einem Textkorpus am häufigsten vorkommen, vgl. https://datascientest.com/de/wordcloud-definition (abgerufen am 26.12.2024).

Als tatsächliche Anhaltspunkte i. S. d. § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG wurden von den Behördenmitarbeitenden in der Anmeldung unabhängig vom Alter der anmeldewilligen Person (also in Bezug auf Heranwachsende und Erwachsene) folgende aufgeführt:

- die Begleitung der anmeldewilligen Person durch Dritte (Drittbegleitung),
- besonders auffälliges Verhalten in Form von Ängstlichkeit, Verunsicherung und/oder Verstörung (Angstverhalten),
- bestimmte und konkrete Äußerungen zum Bestehen einer Zwangs- und/oder Notlage (Kernaussagen),
- die Art der Kommunikation, namentlich eine bestimmte Art und Weise der Kommunikation unter Einschluss der Körpersprache (Aussageverhalten),
- fehlende Dokumente bzw. die Aushändigung von Dokumenten durch Begleitpersonen (Dokumentenübergabe),
- optisch erkennbare Hinweise auf das Betroffensein von Zwang und Gewalt (z. B. Blessuren als Gewaltindiz),
- Orientierungslosigkeit (keine Kenntnis davon, in welcher Stadt man sich befindet oder in welcher Stätte man arbeiten will),
- die Übernahme der Kommunikation durch Dritte (Fremdkommunikation),
- auffällig häufige Kommunikation mit dem Handy im Beratungsgespräch (Handyinteraktion),
- das Nichtvorhandensein eigenen Geldes oder das Mitbringen eines genau abgezählten Betrages, der für die Anmeldung benötigt wird (Mittellosigkeit), und
- das Berichten bestimmter Beweggründe zur Aufnahme der Prostitutionstätigkeit (Prostitutionsmotiv), etwa das Motiv, dies für den Partner tun zu wollen, oder Berichte darüber, nach Deutschland gelockt worden zu sein.

Als spezifischer tatsächlicher Anhaltspunkt für das Vorliegen von Zwangsprostitution nach § 232a Abs. 1 StGB bei unter 21-jährigen Personen wurde die unverzügliche Anmeldung nach dem 18. Geburtstag genannt.[838]

Die Beantwortung der Frage, inwieweit es sich bei den von Behördenmitarbeitenden genannten Umständen um eine nachvollziehbare Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „tatsächliche Anhaltspunkte“ handelt, fällt nicht leicht. Denn nicht nur Gesetz und Gesetzesmaterialien schweigen zur Auslegung dieses Begriffes, sondern weitgehend auch die juristische Kommentarliteratur.[839] Allerdings bietet sich ein Abgleich mit einer Indikatorenliste an, die der KOK im Jahr 2023 herausgegeben hat.[840] Beim KOK handelt es sich um einen im Jahr 1987 begründeten Zusammenschluss von mittlerweile 43 Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel und weiteren Organisationen, die sich für die Rechte von Betroffenen einsetzen und zu den Themen Menschenhandel, Ausbeutung und Gewalt an Migrant*innen arbeiten.[841]

[838] Diese wurden in die Wordcloud nicht aufgenommen.

[839] So werden etwa im Kurzkommentar von Büttner (2017), soweit ersichtlich, keine Auslegungshilfen angeboten (Rn. 153 und 210). Bei Demir, in von Galen (2024), § 5 Rn. 34, werden immerhin einige wenige Anhaltspunkte genannt, namentlich: „Der Herkunftsort ist bekannt für Menschenhandel, der bzw. die Betroffene hat bereits zuvor sexuelle Ausbeutung erlebt, sichtbare Verletzung des Gesichts und Körpers, ärztliche Berichte über sexuelle Traumatisierungen.“

[840] Eine Kriterienliste enthält BMFSFJ (2020), 27 f. Die Liste ist allerdings kürzer als die des KOK und enthält keine Kriterien, die nicht auch vom KOK benannt werden.

[841] So die Homepage des KOK https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/der-kok/der-kok-ev (abgerufen am 25.12.2024).

Die in Rede stehende Indikatorenliste[842] wurde vom KOK und seinen Mitgliedsorganisationen erstellt. Zwar fehlen Informationen über eine wissenschaftliche Validierung der genannten Indikatoren. Jedenfalls handelt sich aber um Kriterien, die auf Basis langjähriger Erfahrung in der Arbeit mit Betroffenen von Menschenhandel zusammengetragen wurden; die Liste des KOK ist derzeit – soweit ersichtlich – das beste verfügbare „Hilfsmittel zur Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel“[843]. Auch das BMFSFJ verweist nach eigener Angabe u. a. auf die Expertise des KOK und die von ihm herausgegebene Indikatorenliste, soweit es um die Frage geht, wie der unbestimmte Rechtsbegriff „tatsächliche Anhaltspunkte“ mit Inhalt zu füllen ist. Laut Auskunft des BMFSFJ weise die Liste für Deutschland derzeit den höchsten Detailgrad der öffentlich zugänglichen Aufzählungen auf und sie decke sich auch mit den (weniger ausführlichen) Ausführungen dazu im Erwägungsgrund 27 der Richtlinie (EU) 2024/1712 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer.[844]

Zur Handhabung der Indikatorenliste weist der KOK explizit auf Folgendes hin: „Das Vorkommen einzelner Elemente [scil.: der Indikatorenliste] steht nicht zwingend für Menschenhandel, es kann aber ein Hinweis darauf sein.“ Das deckt sich mit der zuvor dargelegten Einschätzung vieler Sachbearbeitender, dass es *den* einen Anhaltspunkt nicht gebe.

Die Indikatorenliste des KOK ist wie folgt aufgebaut: Sie nennt zunächst allgemeine Indikatoren, die für mehrere Formen von Menschenhandel (namentlich: sexuelle Ausbeutung, Arbeitsausbeutung, Ausbeutung bei Ausübung der Bettelei) und unabhängig von speziellen Lebenssituationen Geltung beanspruchen. Daneben gibt es spezifischere Aufzählungen, die sich auf die Bereiche Arbeitssituation/-vertrag, Lebenssituation und Zahlungsmodalitäten beziehen. Sie gliedern sich zumeist in allgemeine, für alle Ausbeutungsformen geltende Indikatoren sowie in Indikatoren, die nur für spezielle Ausbeutungsformen gelten. Die nachfolgende Tabelle 61 gibt die Indikatorenliste des KOK nur insoweit wieder, als sie hier relevant ist.

[842] Die Indikatorenliste ist auf der Homepage des KOK abrufbar unter: https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/KOK_Indikatorenlisten_Menschenhandel_Stand_Oktober_23.pdf (abgerufen am 25.12.2024).

[843] Die Bezeichnung als „Hilfsmittel zur Identifizierung von Betroffenen von Menschenhandel“ stammt vom KOK selbst, s. https://www.kok-gegen-menschenhandel.de/fileadmin/user_upload/medien/Publikationen_KOK/KOK_Indikatorenlisten_Menschenhandel_Stand_Oktober_23.pdf (abgerufen am 25.12.2024).

[844] Einsehbar unter: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32024L1712 (abgerufen am 29.03.2025).

Tabelle 61: Allgemeine Indikatoren für Menschenhandel und spezielle Indikatoren für sexuelle Ausbeutung/Zwangsprostitution laut der Indikatorenliste des KOK aus dem Jahr 2023

Allgemeine Indikatoren	
1.	die Person ist nicht im Besitz der persönlichen Ausweise und Reisedokumente
2.	falsche Identitätsausweise, die vermutlich durch eine andere Person beschafft wurden
3.	die Person trägt Spuren von Misshandlung
4.	fehlende/mangelnde Sprachkenntnisse und/oder Ortskenntnis bzw. Orientierung (z. B. wird die Person zum Arbeitsplatz hin- und zurückgebracht)
5.	keine Kenntnisse der Rechtssituation in Deutschland
6.	kein Aufenthaltstitel, keine Arbeitserlaubnis in Deutschland
7.	die Person wird in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt, sie hält sich von anderen Mitarbeiter*innen fern oder wird ferngehalten
8.	es drängt sich eine „Beschützerperson" auf
9.	die Person traut sich nicht, offen zu sprechen, oder macht den Eindruck, instruiert worden zu sein
10.	kurze knappe Antworten ohne jegliche Aussagekraft zu Hintergründen
11.	die Person wirkt unruhig, verängstigt, unsicher oder sehr sensibel
12.	die Person versucht zu fliehen[845]
Arbeitssituation/Vertrag – sexuelle Ausbeutung/Zwangsprostitution[846]	
1.	die Person arbeitet in der Prostitution, z. B. auf dem Straßenstrich, in einem Bordell, Club, einer Modellwohnung, einem Escort-Service oder geht der Prostitution in Privatwohnungen, Hotels oder Ferienwohnungen nach
2.	die Person wird von Dritten (z. B. andere Prostituierte, dem*der Partner*in, Familienangehörigen, Mitarbeiter*innen des Bordells/Clubs) ständig überwacht
3.	die Person erhält keinen oder nur geringen Lohn
4.	die Person arbeitet und lebt im Club/in der Modellwohnung (was nach dem ProstSchG verboten ist)
5.	die Person kann bestimmte Kund*innen oder Handlungen nicht verweigern (z. B. ohne Kondom zu arbeiten, bestimmte Sexualpraktiken)
6.	die Person kann die Anzahl der Kund*innen pro Tag nicht selbst bestimmen
7.	die Person muss 24 Stunden pro Tag erreichbar sein
8.	die Person hat keine freien Tage
9.	die Person darf die Prostitution nicht beenden oder ins Heimatland zurückkehren, wenn oder wann sie es will
10.	bei einem Unfall, Erkrankung oder Schwangerschaft erfolgt keine angemessene Versorgung
11.	die Person darf keine Landsleute als Kund*innen bedienen
12.	die Person erhält Instruktionen über Ort und Art der Dienstleistung über Smartphone
Lebenssituation – allgemeine Indikatoren	
1.	Täuschung über mögliche Ausbildungsmöglichkeiten
2.	kein freier Zugang zu Telefon, Internet (Kontrolle über die Person)
3.	die Person wird digital überwacht durch bspw. Trackingapps u. Ä.
4.	die Person hatte/hat keine Kontrolle über die Inhalte ihres Smartphones
5.	unzumutbare Lebenssituation
6.	die Person wird über die Aufenthaltssituation getäuscht
7.	kein legaler Aufenthalt
8.	die Personen halten sich in verschlossenen Wohn- und Aufenthaltsbereichen auf und verfügen nicht über eigene Schlüssel
9.	Drohung mit Gewalt; Erleben von Gewalt
10.	Drohung mit Denunzierung bei Behörden
11.	soziale Kontakte werden verhindert/eingeschränkt
12.	Wuchermieten
13.	die Anwerbung fand informell statt, über Bekannte, Freunde, über Internet und Social Media
14.	die Person ist als Asylbewerber*in in einem anderen EU-Land anerkannt, z. B. Italien; dort herrschen jedoch desolate Zustände – diese Situation wird ausgenutzt
Lebenssituation – sexuelle Ausbeutung/Zwangsprostitution	
1.	der Person war vorher nicht bekannt, dass sie in der Prostitution arbeiten soll
2.	der Person war bekannt, dass sie in der Prostitution arbeitet, aber ihr war nicht bekannt, unter welchen Bedingungen
3.	die Person hat einen Freund, der von ihr erwartet, dass sie mit anderen Männern schläft
4.	die Person hat einen Freund mit sehr hohen Schulden und sie muss ihm bei der Abbezahlung helfen oder sie „hilft ihm bei der Abbezahlung"
5.	von der Person wurden Nacktfotos/-videos (ohne ihr Einverständnis) gemacht, die als Druckmittel genutzt werden
6.	es wurden von Dritten falsche Profile der Person in sozialen Medien angelegt
7.	Täter*innen übernehmen die Bedienung ihrer Social-Media-Profile, um sie noch weiter vom sozialen Umfeld zu isolieren
8.	Drohung, Familie, Bekannte etc. über die Tätigkeit zu informieren
9.	die Person wird bedroht, misshandelt
10.	Ausnutzung von kulturellen oder religiösen Überzeugungen (wie z. B.: Voodoo, Juju u. Ä.)
Zahlungsmodalitäten – allgemeine Indikatoren	
1.	die Person hat unkontrollierbare, überproportionale oder imaginäre Schulden bei dem*der Arbeitsgeber*in und/oder einem*einer Dritten – z. B. für die Vermittlung, Reisekosten, Kleidung
2.	es werden überproportionale Anteile am Verdienst abgezogen, z. B. für Unterkunft, Kleidung, Essen etc.
3.	Wuchermieten
4.	die Person kann nicht über ihre Einkünfte verfügen oder hat keinen direkten Zugang zum Verdienst (wird an Dritte ausgezahlt)
5.	die Person bekommt keinen Lohn oder nur kleine Beträge unregelmäßig
Zahlungsmodalitäten – sexuelle Ausbeutung/Zwangsprostitution	
1.	die Person bestimmt die Preise nicht selbst
2.	die Barmittel der Person werden bei einer anderen Person aufbewahrt
3.	die Person muss einen festgelegten Mindestbetrag pro Woche verdienen
4.	die*der Bordelbbesitzer*in/Zuhälter*in hat einen bestimmten Übernahmebetrag für die Person bezahlt, den diese zurückzahlen muss

[845] Darüber hinaus finden sich in dieser allgemeinen Aufzählung noch sieben weitere Indikatoren, die eher für andere Ausbeutungsformen relevant sein dürften.

[846] Zu Arbeitssituation/Vertrag sind in der Liste des KOK keine allgemeinen Indikatoren enthalten.

Vergleicht man die von den Behördensachbearbeiter*innen genannten Gesichtspunkte, in denen aus ihrer Sicht tatsächliche Anhaltspunkte i. S. d. § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG zu sehen sind, mit den vom KOK genannten Indikatoren, zeigt sich ein erhebliches Maß an Übereinstimmung bzw. Ähnlichkeit. In den vom KOK genannten Indikatoren spiegeln sich die von Behördenmitarbeitenden genannten Umstände vielfach wider (Abbildung 134). So findet sich der Umstand, dass die anmeldewillige Person

- durch Dritte begleitet wird (Drittbegleitung), in den vom KOK genannten Gesichtspunkten: „es drängt sich eine ‚Beschützerperson' auf" (Tabelle 61, I.8) und „die Person wird von Dritten ständig überwacht" (Tabelle 61, II.2);
- ein besonders auffälliges Verhalten in Form von Ängstlichkeit, Verunsicherung und/oder Verstörung (Angstverhalten) zeigt oder bei ihr eine bestimmte Art der Kommunikation festzustellen ist, in den vom KOK benannten Gesichtspunkten: „die Person traut sich nicht, offen zu sprechen, oder macht den Eindruck, instruiert worden zu sein" (Tabelle 61, I.9), „kurze knappe Antworten ohne jegliche Aussagekraft zu den Hintergründen" (Tabelle 61, I.10) und „die Person wirkt unruhig, verängstigt, unsicher oder sehr sensibel" (Tabelle 61, I.11);
- bestimmte und konkrete Äußerungen zum Bestehen einer Zwangs- und/oder Notlage tätigt (Kernaussagen) u. a.[847] in den vom KOK genannten Gesichtspunkten: „Drohung mit Gewalt" (Tabelle 61, III.9) und „die Person hat unkontrollierbare, überproportionale oder imaginäre Schulden bei dem*der Arbeitgeber*in und oder einem Dritten […]" (Tabelle 61, V.1);
- nicht im Besitz der persönlichen Ausweise und Reisedokumente ist bzw. ihr die Dokumente durch eine dritte Person ausgehändigt werden (Dokumentenübergabe), in dem vom KOK genannten Gesichtspunkt: „die Person ist nicht im Besitz der persönlichen Ausweise und Reisedokumente" (Tabelle 61, I.1);
- optisch erkennbar von Zwang und Gewalt betroffen ist, in den vom KOK genannten Gesichtspunkten: „die Person trägt Spuren von Misshandlungen" (Tabelle 61, I.3) und „Erleben von Gewalt" (Tabelle 61, III.9);
- orientierungslos ist, sie etwa keine Kenntnis davon hat, in welcher Stadt man sich befindet oder in welcher Stätte man arbeiten will, in den vom KOK benannten Gesichtspunkten: „fehlende/mangelnde […] Ortskenntnis bzw. Orientierung" (Tabelle 61, I.4);
- die Kommunikation nicht selbst gestaltet, sondern diese durch Dritte übernommen wird, jedenfalls ansatzweise in dem vom KOK genannten Gesichtspunkt: „es drängt sich eine ‚Beschützerperson' auf" (Tabelle 61, I.8) und in zahlreichen weiteren vom KOK genannten Umständen, die einen auffälligen Dritteinfluss zum Gegenstand haben;
- im Beratungsgespräch auffällig häufig mit dem Handy (mit anderen) kommuniziert, in dem vom KOK genannten Gesichtspunkten: „die Person wird von Dritten […] ständig überwacht" (Tabelle 61, II.2) und „die Person wird digital überwacht durch bspw. Trackingapps u. Ä." (Tabelle 61, III.3);

[847] Darüber hinaus finden sich in der Indikatorenliste des KOK weitere Formen von Drohungen mit einem empfindlichen Übel („Drohung mit Denunzierung bei Behörden", „von der Person wurden Nacktfotos/-videos (ohne ihr Einverständnis) gemacht, die als Druckmittel genutzt werden", und „Drohung, Familie, Bekannte etc. über die Tätigkeit zu informieren"). Ob den Behördenmitarbeiter*innen auch dies vor Augen stand, wenn sie allgemein Äußerungen der anmeldewilligen Person über Drohungen als tatsächlichen Anhaltspunkt i. S. d § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG angaben, kann hier nicht festgestellt werden.

- nicht über eigenes Geld verfügt oder einen abgezählten Betrag, der für die Anmeldung benötigt wird, mitgebracht hat, jedenfalls ansatzweise in den vom KOK benannten Gesichtspunkten: „die Person erhält keinen oder nur geringen Lohn“ (Tabelle 61, II.3), „die Person kann nicht über ihre Einkünfte verfügen oder hat keinen direkten Zugang zum Verdienst […]“ (Tabelle 61, V.4) und „die Person bekommt keinen Lohn oder nur kleine Beträge unregelmäßig“ (Tabelle 61, V.5);
- bestimmte Beweggründe über die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit (Prostitutionsmotiv) berichtet (etwa das Motiv, dies (auch) für den Partner tun zu wollen, oder die Person darüber berichtet, nach Deutschland gelockt worden zu sein), ebenfalls in den vom KOK genannten Gesichtspunkten. Konkret betrifft dies die in der Liste des KOK genannten Gesichtspunkte „Täuschung über mögliche Ausbildungsmöglichkeiten“ (Tabelle 61, III.1), „der Person war vorher nicht bekannt, dass sie in der Prostitution arbeiten soll“ (Tabelle 61, IV.1), „die Person hat einen Freund, der von ihr erwartet, dass sie mit anderen Männern schläft“ (Tabelle 61, IV. 3), sowie „die Person hat einen Freund mit sehr hohen Schulden und sie muss ihm bei der Abbezahlung helfen oder sie ‚hilft‘ ihm bei der Abbezahlung“ (Tabelle 61, IV.4).

Keine Entsprechung mit den vom KOK genannten Gesichtspunkten findet der von den Behördenmitarbeitenden ausschließlich für die Gruppe der unter 21-Jährigen genannte Umstand „unverzügliche Anmeldung nach Volljährigkeit“. Das bedeutet freilich nicht, dass in diesem Umstand kein tatsächlicher Anhaltspunkt i. S. d. § 5 Abs. 1 Nr. 4 ProstSchG zu sehen ist. Dass dieser Umstand in der Liste des KOK fehlt, dürfte seinen Grund vielmehr darin finden, dass in dessen Liste lediglich Indikatoren enthalten sind, die allgemein – und nicht ausschließlich bei der Gruppe der unter 21-Jährigen – auf das Vorliegen von Menschenhandel bzw. sexuelle Ausbeutung hindeuten. Der Gesichtspunkt „unverzügliche Anmeldung nach Volljährigkeit“ kann aber zwangsläufig nur in der Sondergruppe der sehr jungen Prostituierten eine Rolle spielen.

Aus den in Freitextform von Behördenmitarbeitenden gegebenen Antworten lässt sich daher grundsätzlich ableiten, dass der unbestimmte Rechtsbegriff „tatsächliche Anhaltspunkte“ i. S. d. § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG vielfach in nachvollziehbarer Weise ausgelegt wird. Sie haben – ob bewusst oder unbewusst – Kriterien herangezogen, die auch in der erfahrungsbasierten Liste des KOK enthalten sind. Einschränkend ist allerdings darauf hinzuweisen, dass ein Teil der Sachbearbeitenden nur wenige oder gar keine Kriterien aufgeführt hat. Ob dies den Schluss zulässt, dass ihnen hierzu nichts oder wenig eingefallen ist, oder ob das zeitaufwändige Ausfüllen des Freitextfeldes ihnen nicht möglich war, muss offenbleiben. Festzustellen ist überdies, dass manche Indikatoren, die in der KOK-Liste aufgeführt sind, nur selten bis nie genannt wurden. Das gilt bspw. für Indikatoren, die auf das Vorhandensein sexueller Selbstbestimmung bei Ausübung der Prostitution hinweisen (etwa: „die Person kann bestimmte Kund*innen oder Handlungen nicht verweigern“, Tabelle 61, II.5, und „die Person bestimmt die Preise nicht selbst“, Tabelle 61, VI.1).

Schon in den vorstehenden Einschränkungen deutet sich leise an, dass die Auslegung des Begriffs „tatsächliche Anhaltspunkte“ einen Teil der Mitarbeitenden aus dem Bereich der Anmeldung vor Probleme stellen könnte. Dies wird durch nachfolgenden Befund untermauert:

Den Sachbearbeitenden aus den verschiedenen Bereichen des ProstSchG (Anmeldung, gesundheitliche Beratung, Erlaubnisverfahren und Überwachung) wurden verschiedene unbestimmte/interpretationsbedürftige Rechtsbegriffe, die im ProstSchG enthalten sind, vorgelegt. Dies geschah mit der Bitte um Einschätzung, inwieweit ihnen die jeweiligen Begriffe bei ihrer Arbeit Probleme bereiten. Gefragt wurde u. a. nach der Auslegung der Begriffe „tatsächliche Anhaltspunkte“ (§ 5 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG), „Zuverlässigkeit“ (§ 14 Abs. 1 Nr. 2 ProstSchG), „sachgerechtes Notrufsystem“ (§ 18 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG), „ausreichend großer Innenraum“ (§ 19 Abs. 1 ProstSchG), „hierfür angemessene Innenausstattung“ (§ 19 Abs. 1 ProstSchG) und „angemessene sanitäre Ausstattung“ (§ 19 Abs. 3 ProstSchG).

Das für den Begriff „tatsächliche Anhaltspunkte“ bei den Sachbearbeitenden aus dem Bereich der Anmeldung erzielte Ergebnis ist Abbildung 135 zu entnehmen. Die Erkenntnisse zu den anderen unbestimmten Rechtsbegriffen finden sich Teil 5, Kapitel 2 C.I.1.

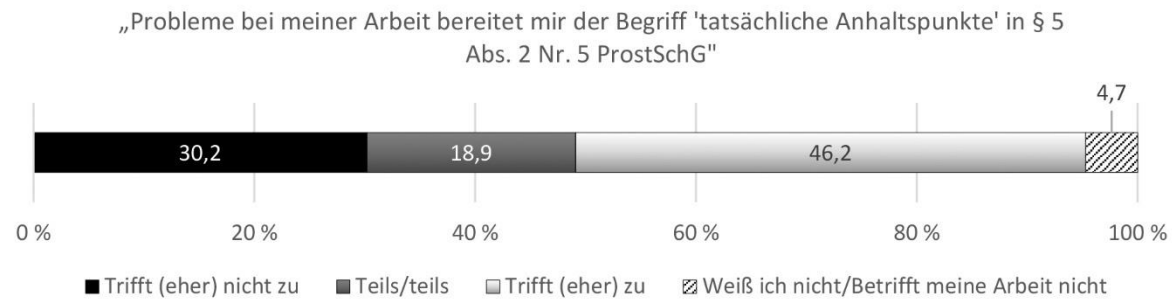


Abbildung 135: Beurteilung von Problemlage bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „tatsächliche Anhaltspunkte" (§ 5 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG), n= 212, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung)

Deutlich wird, dass fast die Hälfte der Befragten (46,2 %) aus dem Bereich der Anmeldung angegeben hat, die Auslegung des in Rede stehenden Rechtsbegriffs bereite ihnen (eher) Probleme. Bei „teils/teils" ordneten sich 18,9 % der Befragten ein, und nur ein knappes Drittel (30,2 %) stellte die Auslegung (eher) nicht vor Probleme. Mit diesen Werten bildet der Begriff „tatsächliche Anhaltspunkte" den „Spitzenreiter" bei den (in dieser Befragung behandelten) unbestimmten/interpretationsbedürftigen Rechtsbegriffen des ProstSchG. Bei den im Übrigen thematisierten Begriffen wurde jeweils von weniger Sachbearbeitenden angegeben, dass Probleme bei der Auslegung bestehen (Teil 5, Kapitel 2 C.I.1.).

(2) Entwicklung einer Praxis in der gesundheitlichen Beratung: Schaffung einer Gelegenheit („Möglichkeitsraum") zur Offenbarung einer Zwangs- oder Notlage

In der gesundheitlichen Beratung geht es, wie gesagt (Teil 3, Kapitel 1), um die Schaffung eines „Möglichkeitsraumes", also eines Raumes, der es den anmeldewilligen Personen ermöglicht, ihr Betroffensein ggf. *von sich aus* offenzulegen.

Zur Ermittlung der einschlägigen Praxis in der gesundheitlichen Beratung wurde bei den dort tätigen Sachbearbeitenden erhoben, wie sie vorgehen, um den beratenen Personen die Gelegenheit zu geben, eine etwaige bestehende Zwangs- oder Notlage zu offenbaren. Auch dies geschah im Wege einer knappen Beschreibung in Freitextform. Die Schilderungen wurden nachträglich kategorisiert, was besser (sprich: eindeutiger) gelang als bei der Anmeldung. Das Ergebnis ist Abbildung136 zu entnehmen.

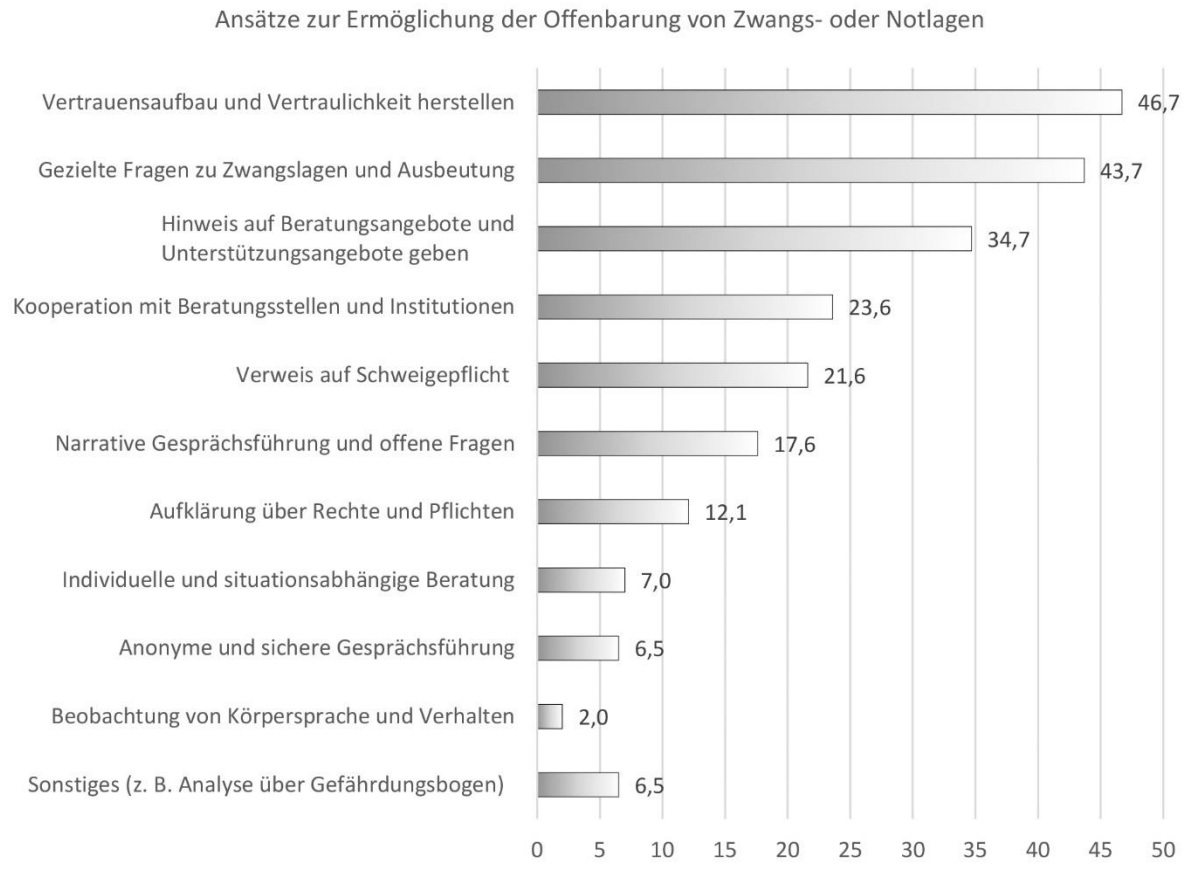


Abbildung136: Herangehensweisen, um die Möglichkeit zu eröffnen, eine etwaige bestehende Zwangs- oder Notlage zu offenbaren, n=199, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung)

Von den Sachbearbeitenden wurden viele verschiedene Aspekte in unterschiedlicher Häufigkeit aufgeführt. Sie liegen auf unterschiedlichen Ebenen:

Auf einer übergeordneten, die gesamte Situation der gesundheitlichen Beratung betreffenden Ebene liegt der am häufigsten genannte Gesichtspunkt „Vertrauensaufbau und Vertraulichkeit herstellen“ (46,7 %). Der gleichen Ebene ist der „Verweis auf die Schweigepflicht“ (21,6 %) zuzuordnen. Daneben gibt es mehrere Gesichtspunkte, die die Art der Gesprächsführung im Rahmen der gesundheitlichen Beratung betreffen. Dabei entsprechen die Antworten mal mehr und mal weniger der Intention der gesundheitlichen Beratung, den beratenen Personen einen Möglichkeitsraum zu einer – von sich aus – erfolgenden Offenbarung einer Zwangs- oder Notlage zu eröffnen: Eher entsprechen dieser Intention Antworten von Sachbearbeitenden, die unter „narrative Gesprächsführung und Stellen offener Fragen“ (17,6 %) zusammengefasst wurden. Weniger entsprechen dem die häufiger vorkommenden Antworten in der Kategorie „Stellen gezielter Fragen zu Zwangslagen und Ausbeutung“ (43,7 %). Als eher ausforschend, denn ermöglichend sind auch die seltenen Antworten in der Kategorie „Beobachtung von Körpersprache und Verhalten“ (2,0 %) sowie „Analyse über einen Gefährdungsbogen“ unter „Sonstiges“ zu bewerten. Ein erheblicher Teil der Antworten ließ sich überdies der Kategorie „Hinweise auf Beratungsangebote und Unterstützungsangebote“ (34,7 %) zuordnen. Dieses Vorgehen dürfte sich insbesondere bei Menschen eignen, die aktuell „noch nicht so weit sind“, dass sie sich offenbaren können:[848] Mit dem Hinweis auf vorhandene Beratungs- und Unterstützungsangebote werden sie möglicherweise dazu angeregt, ihre Situation zu reflektieren; zugleich wird ihnen gezeigt, dass sie, wenn gewollt, Hilfe bekommen können und nicht allein sind.

[848] S. dazu auch BMFSFJ (2020), 29, mit dem Hinweis, dass von Menschenhandel Betroffene sich oft erst nach Monaten dazu entschlössen, von Zwang zu erzählen und um Hilfe zu bitten.

Festhalten kann man insoweit, dass sich auch in der gesundheitlichen Beratung eine Praxis entwickelt hat. Ob das Vorgehen im Rahmen der Gesprächsführung durchweg der Intention der gesundheitlichen Beratung entspricht, ist indes nicht frei von Zweifeln. Da klare Kriterien zur Gestaltung dieser Gesprächssituation bislang aber fehlen, wird von einer weiteren Bewertung abgesehen.

(3) Möglichkeit des Erkennens prostitutionsspezifischer Kriminalität

Daneben wurden die Mitarbeitenden in Anmeldung und gesundheitlicher Beratung danach gefragt, inwieweit sie sich selbst in der Lage sehen, Betroffene von prostitutionsspezifischer Kriminalität zu erkennen. Konkret wurden die Mitarbeiter*innen in Anmeldung und gesundheitlicher Beratung wiederum unter Verwendung einer fünfstufigen Skala (von „1=trifft nicht zu“ bis „5=trifft voll zu“) darum gebeten, zu den beiden folgenden zwei Aussagen Stellung zu beziehen: „Ich erkenne es sofort, wenn Zuhälter*innen im Hintergrund agieren.“ und „Steht jemand unter Zwang oder wird unter Druck gesetzt, ist das für mich eindeutig erkennbar.“ (Abbildung 137).

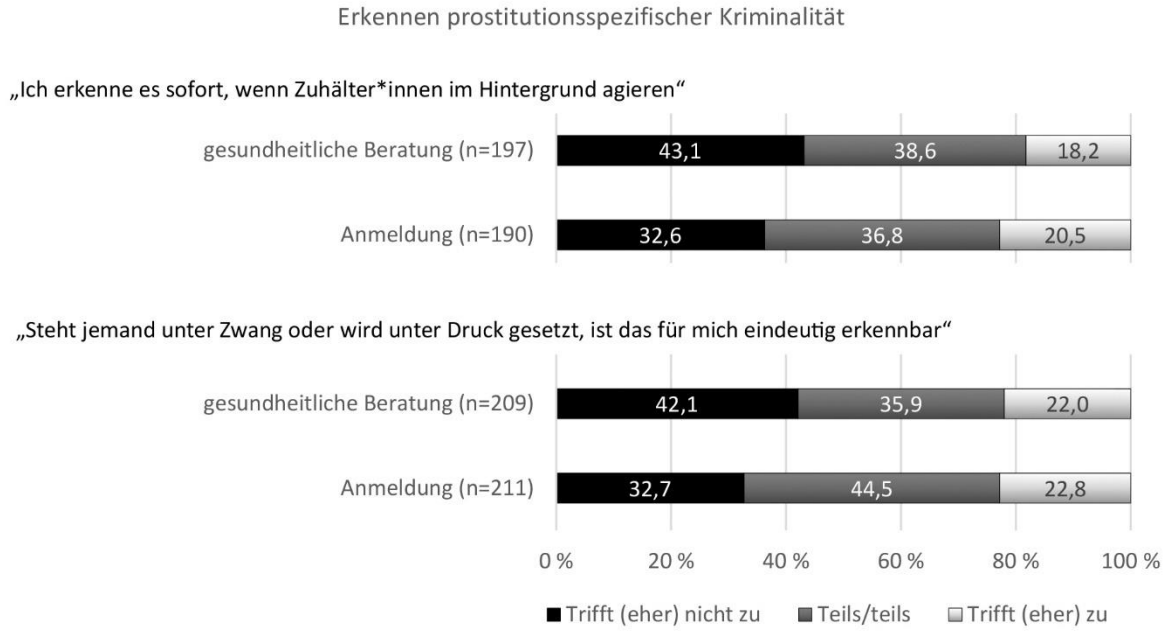


*Abbildung 137: Möglichkeit des Erkennens von prostitutionsspezifischer Kriminalität aus Sicht von Sachbearbeiter*innen aus den Bereichen gesundheitliche Beratung und Anmeldung (inkl. Informations- und Beratungsgespräch), Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung*

Abbildung 137 zeigt, dass die Sachbearbeitenden aus Anmeldung und gesundheitlicher Beratung beiden Aussagen in jeweils sehr ähnlicher Weise zugestimmt haben. Ihre Fähigkeit, eindeutig zu erkennen, wenn jemand unter Zwang steht oder unter Druck gesetzt wird, schätzen sie selbst eher als mäßig ein: Nur 22,0 % der Sachbearbeiter*innen in der gesundheitlichen Beratung (n=209) und 22,8 % in der Anmeldung (n=211) trauten sich zu, jemanden zu erkennen, der unter Zwang und Druck gesetzt wird, die Prostitutionstätigkeit aufzunehmen/fortzuführen.

Im ähnlichen Bereich bewegen sich die Zustimmungswerte zu der Aussage „Ich erkenne es sofort, wenn Zuhälter*innen im Hintergrund agieren“, wobei auch hier die Zustimmungswerte der Sachbearbeiter*innen aus der Anmeldung minimal höher sind (20,5 %, n=190) als bei den Sachbearbeiter*innen aus der gesundheitlichen Beratung (18,2 %, n=197).

Insgesamt deuten diese Werte auf ein verbreitetes Unsicherheitsgefühl und geringes Vertrauen der Sachbearbeiter*innen aus gesundheitlicher Beratung und Anmeldung in die eigenen Fähigkeiten zum Erkennen von prostitutionsspezifischer Kriminalität hin. Fragen kann man indes, ob dieser Eindruck nicht durch die Zuspitzung der den Behördenmitarbeitenden vorgelegten Aussagen mitbedingt ist. Konkret könnten die Formulierungen *eindeutige* Erkennbarkeit von Zwang oder Druck sowie *sofortiges*

Erkennen des Agierens von Zuhälter*innen zu den eher geringen Zustimmungswerten geführt haben. Abbildung 138 veranschaulicht jedoch, dass dies nicht der Fall ist. Darin sind die Ergebnisse zu der ebenfalls gestellten Frage aufgeführt, inwieweit im Einzelnen aufgeführte Personengruppen nach Meinung der Sachbearbeitenden dazu geeignet sind, zu erkennen, ob Menschen zur Prostitution gezwungen oder ausgebeutet werden. Erneut wurde hier eine fünfstufige Skala („1=trifft nicht zu“; „5=trifft voll zu“) verwendet.

Die Mehrheit der Sachbearbeiter*innen aus sowohl der gesundheitlichen Beratung als auch der Anmeldung gaben an, dass andere Prostituierte hierzu am ehesten geeignet seien (gesundheitliche Beratung: 84,3 %; Anmeldung: 81,1 %). Ähnlich geeignet sind nach Einschätzung der Sachbearbeitenden Fachberatungsstellen (gesundheitliche Beratung: 71,0 %; Anmeldung: 78,3 %) und – mit etwas Abstand – Gewerbetreibende (gesundheitliche Beratung: 58,9 %; Anmeldung: 53,7). Sich selbst ordnen die Sachbearbeitenden aus der gesundheitlichen Beratung auf dem vorletzten Platz ein (23,5 %), auf eben diesem Platz verorten sich selbst auch die Sachbearbeitenden aus der Anmeldung (27,6 %). Auch wechselseitig trauen sich die Sachbearbeitenden aus gesundheitlicher Beratung und Anmeldung eher wenig zu (gesundheitliche Beratung für Anmeldung: 33,9 %; Anmeldung für gesundheitliche Beratung: 28,4 %). Nur Prostitutionskund*innen sind nach Einschätzung der Sachbearbeitenden noch weniger in der Lage, etwaige Zwangssituationen bzw. Notlagen zu erkennen. In dem Freitextfeld wurden darüber hinaus noch Ärzt*innen (insb. Gynäkolog*innen), Hausdamen und die Familie oder Freund*innen erwähnt und vielfach als geeignet eingestuft.

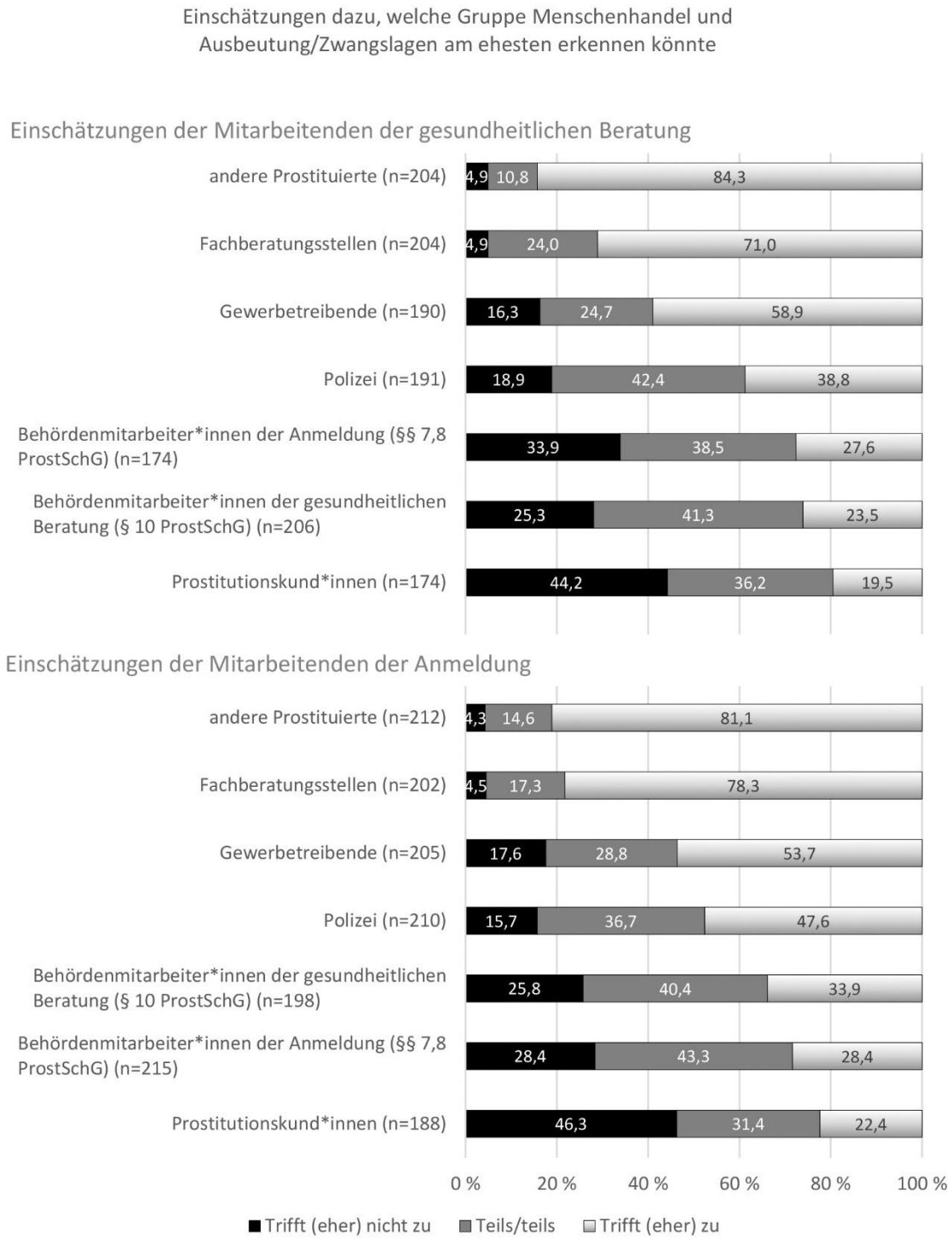


Abbildung 138: Einschätzung zum Erkennen von Menschenhandel und Ausbeutung/Zwangslagen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung und Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)

Zusammengefasst bestätigt sich der bereits oben beschriebene Befund eines eher geringen Vertrauens der Sachbearbeitenden aus beiden Bereichen in die eigenen Fähigkeiten, Betroffene von prostitutionsspezifischer Kriminalität zu erkennen. Jeweils ergeben sich nur geringfügige Unterschiede zu den vorher (Abbildung 137) ermittelten Zustimmungswerten. Die anderen vorgegebenen Personengruppen wurden von den Befragten aus Anmeldung und gesundheitlicher Beratung überwiegend für (deutlich) geeigneter gehalten, das gilt insbesondere für andere Prostituierte, Fachberatungsstellen und Betreiber*innen.

(4) Reaktionsmöglichkeiten bei prostitutionsspezifischer Kriminalität

Voraussetzung dafür, dass die zum Schutz vor prostitutionsspezifischer Kriminalität geschaffenen Mechanismen im Anmeldeverfahren funktionieren, ist freilich auch, dass die Sachbearbeitenden wissen, wie in einem solchen Fall zu reagieren ist und wie man den Betroffenen helfen kann. § 9 Abs. 2 ProstSchG gibt für den Fall des Erkennbarwerdens tatsächlicher Anhaltspunkte i. S. d. § 5 Abs. 1 Nr. 4 und 5 ProstSchG nur mit einer sehr allgemeinen Formulierung vor, dass die zuständige Behörde unverzüglich, also ohne schuldhaftes Zögern (§ 121 Abs. 1 BGB), die zum Schutz der Person erforderlichen Maßnahmen zu veranlassen hat.[849] Was konkret getan werden könnte, lässt die Norm offen.

Den Gesetzesmaterialien ist insoweit zu entnehmen, dass die zuständigen Behörden zum einen – insbesondere innerhalb ihres Aufgabenkreises –[850] selbst Schutzmaßnahmen durchführen können. Denken kann man insoweit etwa an nach dem ProstSchG zulässige Maßnahmen gegen Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben, die auf rechtswidrige Weise Einfluss auf Prostituierte nehmen.[851] Zum anderen genügt die Behörde ihrer Verpflichtung zur Einleitung geeigneter Schritte nach den Gesetzesmaterialien aber auch dadurch, dass sie durch Weitergabe von Informationen Maßnahmen im Aufgabenkreis anderer Behörden (etwa eines sozialpsychiatrischen Dienstes, des Jugendamtes oder der Polizei) initiiert. Darüber hinaus komme als geeigneter Schritt zum unmittelbaren Schutz der betroffenen Person die Vermittlung eines Kontakts oder die Unterstützung bei der Kontaktaufnahme zu einer qualifizierten Fachberatungsstelle oder Schutzeinrichtung in Betracht.[852]

Vor diesem Hintergrund wurden die Mitarbeitenden im Bereich der Anmeldung danach gefragt, was sie allgemein tun (würden), wenn sie bei einer zur Anmeldung erschienenen Person tatsächliche Anhaltspunkte für prostitutionsspezifische Kriminalität erkannt haben. Konkret wurden sie gebeten, in einem Freitextfeld „Ihr konkretes Vorgehen [zu schildern], wenn Sie den ernsthaften Verdacht haben, dass ein*e Prostituierte*r, die*der eine Anmeldebescheinigung begehrt, Opfer eines Menschenhandels ist.“ Die in Freitextform erhobenen Angaben (n=184) wurden im Anschluss kategorisiert. Das Ergebnis ist Abbildung 139 zu entnehmen.

[849] BT-Drs. 18/8556, 72.
[850] S. dazu Demir, in von Galen (2024), § 10 Rn. 6.
[851] So Demir, in von Galen (2024), § 10 Rn. 6.
[852] BT-Drs. 18/8556, 72.

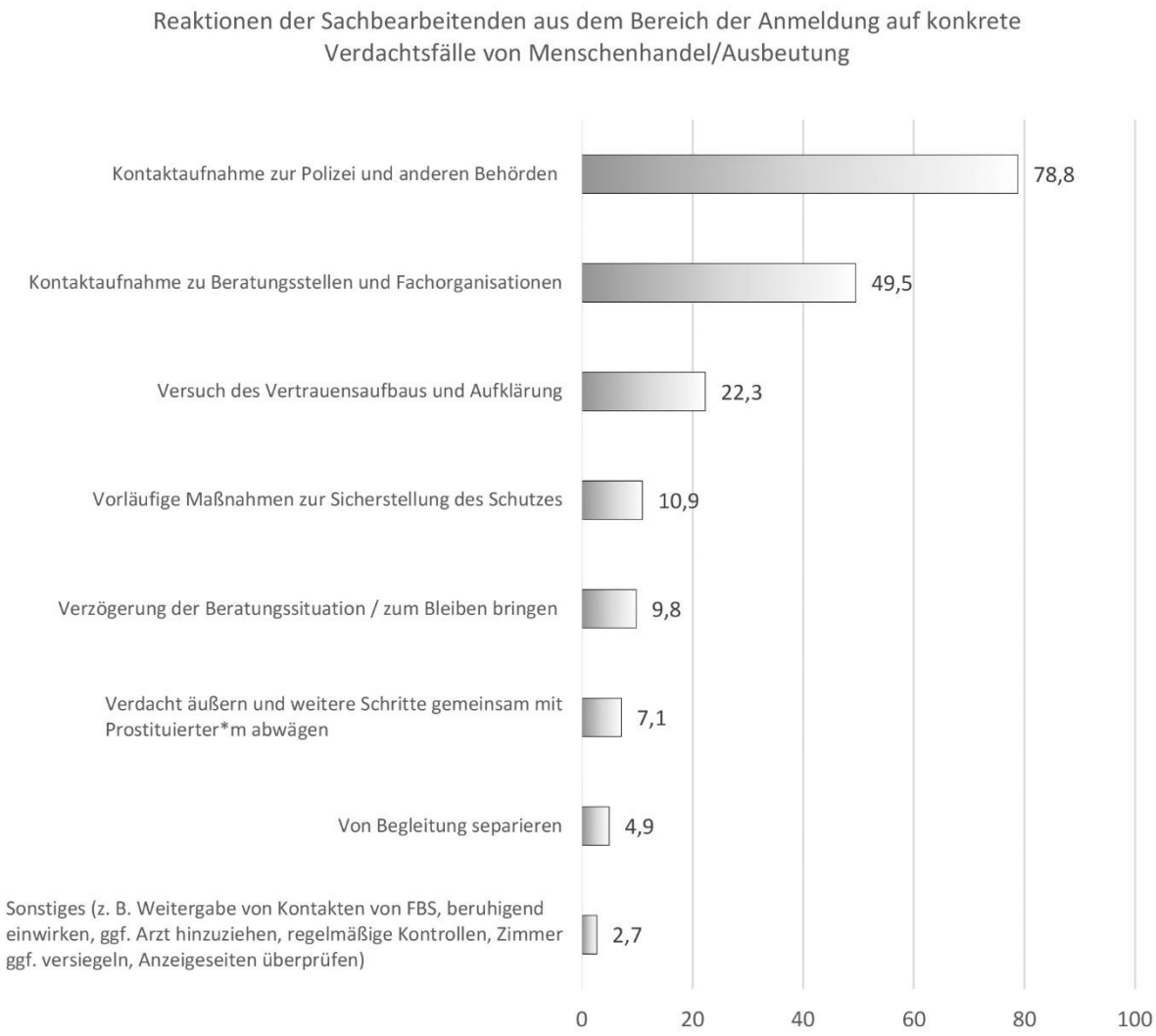


Abbildung 139: Reaktionen der Sachbearbeitenden aus dem Bereich der Anmeldung auf konkrete Verdachtsfälle von Menschenhandel/Ausbeutung, Angaben in Prozent, n=184, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)

Die meisten Sachbearbeitenden aus dem Bereich der Anmeldung gaben an, sie würden ihrer Verpflichtung zum Ergreifen von Schutzmaßnahmen durch Kontaktaufnahme zu anderen Behörden, insbesondere auch der Polizei, (78,8 %), nachkommen. Fast die Hälfte der Befragten (49,5 %) würde (alternativ oder kumulativ) Kontakt zu Beratungsstellen und Fachorganisationen suchen. Angesichts dieser beiden weit überwiegend gegebenen Antworten kann man formulieren, dass die Mitarbeitenden im Bereich der Anmeldung in erster Linie nicht an Möglichkeiten zur Initiierung eigener Schutzmaßnahmen (scil.: von ihrer Behörde selbst durchgeführte Schutzmaßnahmen) denken. Vielmehr kommen ihnen Schutzmaßnahmen anderer Behörden und Fachberatungsstellen/Fachorganisationen in den Sinn. Das ist kein überraschendes Ergebnis. Die Handlungsmöglichkeiten der ProstSchG-Behörden beim Verdacht von prostitutionsspezifischer Kriminalität sind beschränkt. Sie können zwar, wie gesagt, gegen Betreiber*innen, die auf rechtswidrige Weise die sexuelle Selbstbestimmung von Prostituierten verletzten, vorgehen. Zum Ergreifen von Maßnahmen gegen sonstige Personen, bedarf es aber mangels Ermächtigungsgrundlage im ProstSchG der Einschaltung anderer Behörden.

Dementsprechend beschränken sich die Angaben der Behördenmitarbeitenden zu selbst durchgeführten Schutzmaßnahmen auch weitgehend auf Handlungen, die in der konkreten Beratungssituation vorgenommen werden können. Hierzu zählen nach den Angaben der Sachbearbeitenden der Versuch, Vertrauen aufzubauen und aufzuklären (22,3 %), die Verzögerung der Beratungssituation und der Versuch,

die Person zum Bleiben zu bringen (9,8 %). Was man sich unter „Verzögerung der Beratungssituation“ vorzustellen hat, kommt in folgendem Interviewauszug zum Ausdruck:

„Ich versuche einfach, zu vernetzen [scil.: dafür braucht man Zeit]. [Ich sage dann]: Was weiß ich: ‚Der Drucker funktioniert nicht.‘ Wir haben ja ein paar Tage Zeit, um die Papiere einfach auszustellen. Dann geht der Drucker nicht – das stimmt manchmal sogar wirklich. ‚Sie müssen leider morgen nochmal kommen. Es tut mir leid‘. Also, die [scil.: zur Anmeldung erschienenen Personen] sind dann zwar total genervt, aber ich meine: Sie wollen ja die Papiere haben und kommen dann auch noch mal. In der Regel gucke ich dann wirklich, dass ich Kollegen von der Beratungsstelle dabeihabe. Ich denke: Verweigern ist für die Frauen nicht effektiv, ja, vernetzen ist da besser.“

Interviewausschnitt 30: 4. Interview Behörde, 113

Des Weiteren genannt wurden das Äußern des Verdachts, dass die anmeldewillige Person von Menschenhandel betroffen ist, und das nachfolgende gemeinsame Abwägen der nächsten Schritte mit der*dem Prostituierten (7,1 %) sowie das Separieren der*des Prostituierten von einer Begleitung (4,9 %).

Angesichts der am häufigsten genannten Schutzmaßnahme – Kontaktaufnahme zur Polizei – ist an dieser Stelle noch auf einen Umstand hinzuweisen, der sich im Laufe der Untersuchung aus einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs zur Zwangsprostitution nach § 232a StGB ergeben hat. Die Entscheidung ist im Jahr 2022 ergangen. Hieraus ergibt sich eine missliche Inkongruenz der Regelungen nach dem ProstSchG und den strafrechtlichen Regelungen. Diese Inkongruenz führt u. U. zu Folgendem: Sind im Rahmen des Informations- und Beratungsgesprächs tatsächliche Anhaltspunkte dafür erkennbar geworden, dass es sich bei der erschienenen Person um ein Opfer von Zwangsprostitution nach § 232a Abs. 1 StGB handelt, kann es sein, dass die Polizei gegen die*den Täter*in strafrechtlich nicht vorgehen kann, weil die Zwangsprostitution im Zeitpunkt der Anmeldung weder vollendet noch versucht worden ist. Die Vollendung einer Tat, zumindest aber das Erreichen des Versuchsstadiums ist jedoch Grundbedingung für das Ergreifen strafrechtlicher Maßnahmen. Hiermit befasst sich die nachfolgende Vertiefung 8.

Vertiefung 8: Versuchsbeginn bei der Zwangsprostitution gemäß § 232a StGB

Nach der Rspr. beginnt der Versuch einer Tat nach § 232a StGB dann mit der Einwirkung auf das Opfer, wenn sich die Ausübung der Prostitution unmittelbar anschließen soll. Vorgelagerte Akte (z. B. Verhandlungen mit Bordellbetreiber*innen) reichen dafür nicht aus. Das hat der Bundesgerichtshof explizit auch für die Erfüllung der Anmeldepflicht nach §§ 3 ff. ProstSchG entschieden.[853]

Diese Rspr. passt systematisch zu einer – neuen – Linie, die der BGH im Sexualstrafrecht bei Tatbeständen eingeschlagen hat, die das Bestimmen des Opfers von sexuellen Handlungen mit der*dem Täter*in oder mit Dritten erfassen. Während etwa für § 177 Abs. 3 StGB vertreten wurde, dass der Versuch entsprechend § 30 StGB bereits mit dem unmittelbaren Ansetzen zur Einwirkung auf das Opfer beginne,[854] stellte der 2. Senat in einer Grundsatzentscheidung klar, dass die Ratio von § 30 StGB nicht passe. Es gehe nicht um die Vorbereitung einer strafbaren Handlung, sondern um die Frage, wann die sexuelle Selbstbestimmung bereits hinreichend gefährdet sei. Deshalb könnten nur solche Einwirkungen einen strafbaren Versuch begründen, an die sich nach der Vorstellung der*des Täter*in die sexuelle Handlung unmittelbar zeitlich anschließen solle.[855] Auch bei § 232a StGB steht die sexuelle Selbstbestimmung als geschütztes Recht im Mittelpunkt. Zwar setzt Prostitution noch nicht voraus, dass es bereits zu einem Sexualkontakt mit einer*einem Kund*in gekommen ist, sondern erfasst auch schon die Anbahnung.[856] Entsprechend beginnt der Versuch nach § 232a Abs. 2 StGB erst dann, wenn das Anbieten sexueller Dienste gegen Entgelt unmittelbar bevorsteht. Das ist bei einer Anmeldung regelmäßig noch nicht der Fall.

Damit zeigt sich eine Inkongruenz von Strafrechtsschutz und Gefahrenabwehr durch das ProstSchG, die nicht abstrakt per se zu beklagen ist, wohl aber in ihren konkreten Auswirkungen. Mitarbeiter*innen, die wegen Anhaltspunkten einer künftig drohenden Ausbeutung der Sexualität die Anmeldebescheinigung gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 4 bzw. 5 ProstSchG verweigern, können und sollten auch die Polizei informieren. Aber wenn sich der Verdacht einer zumindest versuchten Straftat nach §§ 232 oder 232a StGB nicht bestätigt, wird die Polizei nicht weiter einschreiten und kein Strafverfahren einleiten. Die betroffene Person, die sich anmelden sollte, bleibt damit ohne strafrechtlichen Schutz. Der vom ProstSchG intendierte Schutz wird damit nicht – vollständig – sichergestellt.

Erhoben wurde bei beiden Sachbearbeitendengruppen auch, wie sie selbst ihre Möglichkeiten einschätzen, auf Fälle prostitutionsspezifischer Kriminalität zu reagieren. Konkret wurden die Sachbearbeitenden unter Verwendung der fünfstufigen Skala von „1=trifft nicht zu“ bis „5=trifft voll zu“ um Zustimmung zu der Aussage „Mir sind bei Opfern von Ausbeutung oder Zwang die Hände gebunden, man kann nicht helfen, selbst wenn man wollte“, gebeten (Abbildung 140).

[853] BGH, BeckRS 2022, 17533 (Rn. 7 ff.); ihm folgend OLG Celle, StV 2024, 314 (316 f.).
[854] Vgl. Eisele, in Schönke/Schröder (2019), § 177 Rn. 124.
[855] BGHSt 67, S. 261 (264 ff.) m. zustimmender Anm. Eisele, JR 2024, 315 ff.; ebenso für § 182 Abs. 4 StGB: BGH, StV 2022, 236.
[856] Vgl. BVerfG, NJW 1985, 1767; BGHSt 23, 167 (173); Eisele, in Schönke/Schröder (2019), § 180a Rn. 6.

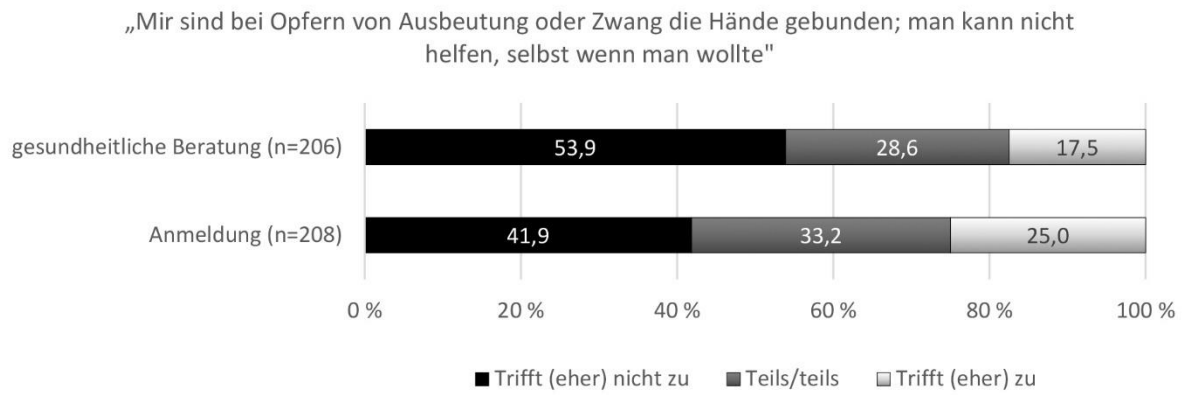


Abbildung 140: Einschätzung der Sachbearbeitenden aus unterschiedlichen Bereichen zu Reaktionsmöglichkeiten im Fall von Zwang und Ausbeutung, Angaben in Prozent, KFN-Befragungen Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung, Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch, Erlaubnisverfahren, Überwachung)

Niedrige Werte stehen an dieser Stelle für eine positive Einschätzung der Sachbearbeitenden: Mehr als die Hälfte der Sachbearbeitenden der gesundheitlichen Beratung (n=206) konnten der Aussage (eher) *nicht* zustimmen (knapp 54,0 %). Sie meinten also nicht, dass ihnen die Hände gebunden seien. Die Sachbearbeitenden aus dem Bereich der Anmeldung (n=208) stimmten seltener (eher) *nicht* zu (41,9%). Genau ein Viertel meinte, ihnen seien (eher) die Hände gebunden.

Was genau geschehen soll, wenn eine Person in der *gesundheitlichen Beratung* offenbart, dass sie von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffen ist, lässt das Gesetz offen. Angesichts des § 34 Abs. 7 S. 2 ProstSchG zu entnehmenden Verbots, personenbezogene Daten von Prostituierten, die im Rahmen der gesundheitlichen Beratung gewonnen wurden, ohne deren Einwilligung an andere Stellen weiterzugeben, steht indes Folgendes weitgehend fest: Maßnahmen zum Schutz der sich offenbarenden Personen dürfen im Grundsatz nur mit deren Zustimmung getroffen werden.[857] Ob sich in Einzelfällen aus der Notstandsvorschrift des § 34 StGB oder der Regelung über die Nichtanzeige geplanter Straftaten gem. § 138 Abs. 2 StGB etwas anderes ergibt, ist umstritten; dieser für die Praxis (und die Sachbearbeitenden) wichtigen Frage wird in der folgenden Vertiefung 9 nachgegangen:

[857] S. auch BMFSFJ (2020), 30.

Vertiefung 9: Grenzen der Vertraulichkeit nach § 34 ProstSchG

Einführung

§ 34 Abs. 7 ProstSchG enthält die strikte Garantie der Vertraulichkeit von Informationen, die Prostituierte bei der nach § 10 Abs. 3 ProstSchG verpflichtenden regelmäßigen gesundheitlichen Beratung offenbaren. Das entspricht dem in § 10 Abs. 2 S. 2 ProstSchG garantierten vertraulichen Gespräch.[858] Angesichts der „besonderen Sensibilität gesundheitsbezogener Daten",[859] die zudem einen „sehr intimen Bereich des Persönlichkeitsrechts"[860] betreffen, schreibt § 34 Abs. 7 ProstSchG vor, dass „im Rahmen der gesundheitlichen Beratung [erlangte] […] personenbezogene Daten von Prostituierten nur für Zwecke der Beratung verarbeitet werden [dürfen]. Sie dürfen nur mit Einwilligung der oder des Prostituierten nach Maßgabe der datenschutzrechtlichen Vorschriften des jeweiligen Landes an eine andere Stelle übermittelt werden."

Nur durch ein derart hohes Maß an Vertrauen kann überhaupt erhofft werden, dass sich eine betroffene Person gegenüber fremden Mitarbeiter*innen einer Behörde öffnet.

§ 10 Abs. 2 ProstSchG deutet gleichzeitig eine weitere Hoffnung an, die der Gesetzgeber mit der Gesundheitsberatung verbindet. „Die beratene Person […] erhält die Gelegenheit, eine etwaig bestehende Zwangslage oder Notlage zu offenbaren." Damit stellt sich das Problem, ob eine Datenweitergabe ohne Zustimmung der betroffenen Person, etwa zur Verfolgung von Straftaten nach den §§ 180a, 181a, 232 ff. StGB (s. § 34 Abs. 9 ProstSchG) oder zur Verhinderung solcher Straftaten, zulässig ist. Der vom BMFSFJ herausgegebener „Leitfaden zur gesundheitlichen Beratung nach § 10 des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG)" bejaht diese Frage unter Hinweis auf den rechtfertigenden Notstand nach § 34 StGB und die Anzeigepflicht nach § 138 StGB.[861] Dabei ist allerdings zu unterscheiden: § 34 StGB gewährt lediglich ein Recht; eine Offenbarungspflicht ergibt sich erst aus § 138 StGB. Damit besteht ein merkwürdiges Spannungsverhältnis zwischen zwei entgegengesetzten Pflichten: Vertrauensschutz auf der einen, Anzeigepflicht zur Verhütung von Straftaten auf der anderen Seite.

Kein absoluter Schutz der Vertraulichkeit

Das Datenschutzrecht misst dem Datenschutz und damit der Vertraulichkeit zwar einen hohen Stellenwert zu, setzt sie jedoch nicht absolut. Gegen den Willen der Person dürfen ihre personenbezogenen Daten auf einer gesetzlichen Grundlage zur Verhütung von Straftaten verarbeitet werden (Art. 23 Abs. 1 lit. d Datenschutzgrundverordnung [DSGVO]). § 25 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) lässt die Datenübermittlung an Strafverfolgungsorgane zu, wenn dadurch eine schwerwiegende Beeinträchtigung der Rechte einer anderen Person abgewendet werden soll.

Eine strafbewehrte Anzeigepflicht enthält § 138 Abs. 1 Nr. 6 StGB betreffend Verbrechen des besonders schweren Menschenhandels nach § 232 Abs. 3 S. 2 StGB, der schweren Zwangsprostitution nach § 232a Abs. 3 StGB und der besonders schweren Zwangsprostitution nach § 232a Abs. 4 StGB sowie der schweren Ausbeutung unter Ausnutzung einer Freiheitsberaubung nach § 233a Abs. 3 StGB. Einschlägig sind etwa Fälle der Anwendung von List und Gewalt gegen Kinder und Jugendliche, körperlich schwere Misshandlungen, eine schwere Gesundheits- oder eine Lebensgefährdung sowie die bandenmäßige Begehung bzw. alle denkbaren Kombinationen dieser Erschwerungsgründe.[862]

Aus § 139 StGB ergibt sich, dass diese Anzeigepflicht sogar grundsätzlich das von § 53 StPO gewährte Zeugnisverweigerungsrecht für Berufsgeheimnisträger aussticht. Lediglich die in § 53 Abs. 1 Nr. 1 StPO

[858] S. auch Demir, in von Galen (2024), § 10 Rn. 6.
[859] BT-Drs. 18/8556, 99.
[860] BT-Drs. 18/8556, 98.
[861] BMFSFJ (2020), 33; ebenso bereits Büttner (2017), Rn. 390; ablehnend Rixen, in v. Galen (2024), § 34 Rn. 13.
[862] Diese Aufzählung ist nicht abschließend. Näher dazu Renzikowski, in Münchener Kommentar zum StGB (2025), § 232 Rn. 85 ff.; § 232a Rn. 36 ff., § 233a Rn. 10.

genannten Geistlichen unterliegen gemäß § 139 Abs. 2 StGB keiner Anzeigepflicht. Keiner Anzeigepflicht unterliegen ferner aufgrund ihrer untergeordneten Stellung die sog. „Berufshelfer“ nach § 139 Abs. 3 S. 3 StGB.[863]

§ 139 StGB sieht zwei Möglichkeiten vor, trotz unterlassener Anzeige Straffreiheit zu erlangen. Nach § 139 Abs. 3 StGB setzt die Straflosigkeit abgesehen von den im vorliegenden Zusammenhang nicht interessierenden Straftaten nach Nr. 1 bis 3 wie etwa Mord, Totschlag oder Geiselnahme voraus, dass die Vertrauensperson sich ernsthaft darum bemüht, die*den Täter*in von der Tat abzuhalten oder den Erfolg abzuwenden.[864] Da die Aufzählung der Berufsgeheimnisträger*innen in § 139 Abs. 3 S. 2 StGB abschließend ist, kommt eine analoge Anwendung auf die der Schweigepflicht nach § 203 StGB unterliegenden oder der nach § 53 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 StPO zeugnisverweigerungsberechtigten Personen nicht in Betracht.[865] Diese Rechtfertigungsmöglichkeit für eine unterlassene Anzeige eröffnet sich damit nur Amtsärzt*innen, die die gesundheitliche Beratung durchführen. § 10 Abs. 1 ProstSchG benennt jedoch nur die zuständige Behörde, den örtlichen Gesundheitsdienst, ohne eine bestimmte Qualifikation vorzuschreiben;[866] dass es sich bei den in der gesundheitlichen Beratung tätigen Person überwiegend um Verwaltungsmitarbeiter*innen und nicht um Amtsärzt*innen handelt, wurde in Teil 5, Kapitel 1, A.II. dargelegt. Ansonsten bleibt nach § 139 Abs. 4 StGB straffrei, wer die Ausführung oder den Erfolg der Tat abwendet oder sich ernsthaft darum bemüht, falls die Straftat aus anderen Gründen nicht ausgeführt wird.[867]

Nun mag es eher selten vorkommen, dass die Person, die die Gesundheitsberatung durchführt, „glaubhaft“ von einer einschlägigen Tat „erfährt“, denn vage Vermutungen können noch keine Anzeigepflicht begründen. Es ist aber zu schlicht, die Geheimhaltungspflicht zu ignorieren, denn eine betroffene Person kann gute Gründe haben, einer Weitergabe der von ihr gelieferten Informationen zu widersprechen, etwa wenn sie mit Repressalien gegen sich oder ihre Familie rechnen muss. Die damit verbundenen Rechtsfragen sind alles andere als geklärt.

Zwei Konstellationen sind zu unterscheiden:

Konstellation 1: Die Person, die die gesundheitliche Beratung in Anspruch nimmt, ist selbst das (potenzielle) Opfer

Wenn die zur Anmeldung erschienene Person, die*der die gesundheitliche Beratung in Anspruch nimmt, selbst das (potenzielle) Opfer eines Menschenhandelsdelikts ist, ist eine Übermittlung ihrer*seiner Angaben ohne ihre*seine Zustimmung als Verletzung von Privatgeheimnissen nach § 203 StGB sogar strafbar.

Die fehlende Zustimmung kann nicht durch den rechtfertigenden Notstand überspielt werden. Es ist umstritten, ob § 34 StGB überhaupt auf eine interne Interessenkollision desselben*derselben Rechtsgutsträger*in – hier: Geheimhaltungsinteresse versus Schutz vor einer Straftat – angewendet werden kann.[868] Dagegen spricht, dass auf diese Weise das Selbstbestimmungsrecht durch die Interessenabwägung einer staatlichen Instanz, die es besser weiß, überspielt wird. Wer diesen Vorwurf einer patriarchalen Bevormundung nicht teilt und die Autonomie als Gesichtspunkt in eine als umfassend verstandene Interessenabwägung

[863] S. BT-Drs. 15/1311, 23.

[864] Nach h. L. handelt es sich um einen Rechtfertigungsgrund, s. statt vieler Hohmann, in Münchener Kommentar zum StGB (2025), § 139 Rn. 15 m. w. N.

[865] Hohmann, in Münchener Kommentar zum StGB (2025), § 139 Rn. 21; Krauß, in Leipziger Kommentar zum StGB (2021), § 139 Rn. 22.

[866] Vgl. Büttner (2017), Rn. 214; Demir, in von Galen (2024), § 10 Rn. 4. Nach BT-Drs. 18/8556, 73 soll fachliche Expertise erforderlich sein.

[867] Hierbei handelt es sich nach h. L. um einen Tatbestandsausschlussgrund, vgl. Hohmann, in Münchener Kommentar zum StGB (2025), § 139 Rn. 25 m. w. N.

[868] Abl. im Zusammenhang mit § 203 StGB etwa Altenhain, in Matt/Renzikowski (2020), § 203 Rn. 59; Hilgendorf, in Leipziger Kommentar zum StGB (2023), § 203 Rn. 198; einschränkend Ciernak/Niehaus, in Münchener Kommentar zum StGB (2025), § 203 Rn. 93; grundlegend Engländer, in Matt/Renzikowski (2020), § 34 Rn. 8; Erb, in Münchener Kommentar zum StGB (2025), § 34 Rn. 33; Neumann, in Nomos Kommentar (2023), § 34 Rn. 14.

einstellt,[869] steht letztlich vor dem gleichen Problem. Im Ergebnis erkennt auch diese Auffassung an, dass der Wille einer Person nicht über § 34 StGB umgangen werden darf.[870]

Was § 138 StGB betrifft, so besteht schon nach dem Gesetzeswortlaut in dieser Konstellation keine Anzeigepflicht. Denn geboten ist, „der Behörde *oder dem Bedrohten* rechtzeitig Anzeige zu machen", weshalb bei Straftaten gegen Individualrechtsgüter keine Pflicht besteht, wenn die betroffene Person die Bedrohung bereits kennt.[871]

Konstellation 2: Potenzielle Straftaten gegenüber Dritten

Sofern es um die Abwehr von Gefahren für Dritte bzw. die Allgemeinheit geht, kommt eine Rechtfertigung nach § 34 StGB für die Weitergabe von vertraulichen Informationen grundsätzlich in Betracht. „Auch zur Verhinderung konkret bevorstehender, nicht schon von § 138 erfasster Straftaten nicht unerheblichen Gewichts darf der Schweigepflichtige das Geheimnis in dem nach Sachlage erforderlichen Umfang weitergeben, wenn er den Geheimnisträger nicht von der Begehung abbringen kann", heißt es in einem führenden Kommentar.[872] Doch wird in diesem Zusammenhang der Fall nicht erörtert, dass der*dem Geheimnisträger*in selbst durch die Offenbarung Gefahren drohen könnten. Insoweit verlangt § 34 StGB, dass das geschützte Interesse – hier: der Schutz dritter Personen davor, Opfer einer Straftat zu werden, – das beeinträchtigte Interesse der*des Prostituierten *wesentlich* überwiegt. Auf deren*dessen Seite ist nicht nur die gesetzlich zugesicherte Vertraulichkeit zu veranschlagen, sondern auch Gefahren infolge der Offenbarung sind in Rechnung zu stellen. Auch wenn die Straftaten gegenüber Dritten, z. B. Menschenhandel, Zwangsprostitution usw., gravierend sind, kann nicht mehr ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass das geschützte Interesse die beeinträchtigten Interessen der Person, die sich in der Gesundheitsberatung offenbart, wesentlich überwiegt. Stattdessen wird man eine Weitergabe der vertraulichen Informationen entgegen § 34 Abs. 7 ProstSchG nur dann rechtfertigen können, wenn Repressalien für die sich offenbarende Person und ihre Angehörigen ausgeschlossen werden können – mit anderen Worten: Eine Weitergabe gegen den Willen kommt nur in Betracht, wenn eigentlich kein überzeugender Grund für ihre Weigerung erkennbar ist.

Die Verletzung der Schweigepflicht nach § 203 StGB ist auch dann gerechtfertigt, wenn eine Anzeige nach § 138 StGB geboten ist.[873] Doch auch hier stellt sich die Frage, ob durch eine Anzeige Rechtsgüter der sich offenbarenden Person ohne Weiteres gefährdet werden dürfen. Diese Frage wird in der Literatur nicht erörtert. Stattdessen heißt es etwa, dass eine Rechtfertigung nach § 34 StGB regelmäßig nicht in Betracht komme, weil das Erhaltungsinteresse das durch das Unterlassen der Anzeige beeinträchtigte Interesse an der Verhinderung schwerwiegender Straftaten nicht wesentlich überwiege.[874] Lediglich für den Fall, dass die*der Anzeigeerstatter*in oder nahe Angehörige mit dem Tod bedroht würden, wird eine Entschuldigung nach § 35 StGB in Betracht gezogen.[875] In der Konsequenz dieser Ansicht liegt es, dass der*dem Anzeigeerstatter*in die Rechtspflicht auferlegt wird, gegebenenfalls sein Leben zu riskieren! Eine derartige Pflicht zum Heldentum widerspricht jedoch dem von denselben Autoren angenommenen Rechtsgrund der Anzeigepflicht: Solidarität zum Schutz der Rechtsgüter, die durch die in § 138 StGB kataloghaft aufgeführten

[869] So etwa Perron, in Schönke/Schröder (2019), § 34 Rn. 8a; Zieschang, in Leipziger Kommentar zum StGB (2019), § 34 Rn. 9 und 111.
[870] Perron, in Schönke/Schröder (2019), § 34 Rn. 8a; Zieschang, in Leipziger Kommentar zum StGB (2019), § 34 Rn. 9 und 31.
[871] Hohmann, in Münchener zum StGB (2025), § 138 Rn. 2; Krauß, in Leipziger Kommentar zum StGB (2021), § 138 Rn. 2; Sternberg-Lieben, in Schönke/Schröder (2019), § 138 Rn. 2.
[872] Ciernak/Niehaus, in Münchener Kommentar zum StGB (2025), § 203 Rn. 95 mit Hinweis auf BGH, Beschluss vom 16.02.2011 – IV ZB 23/09, NJW 2011, 1077 (1078); ebenso Eisele, in Schönke/Schröder (2019), § 203 Rn. 58; Hilgendorf, in Leipziger Kommentar zum StGB (2023), § 203 Rn. 196; Kargl, in Nomos Kommentar (2023), § 203 Rn. 120.
[873] Altenhain, in Matt/Renzikowski (2020), § 203 Rn. 53; Ciernak/Niehaus, in Münchener Kommentar zum StGB (2025), § 203 Rn. 96; Hilgendorf, in Leipziger Kommentar zum StGB (2023), § 203 Rn. 172.
[874] Vgl. Krauß, in Leipziger Kommentar zum StGB (2021), § 138 Rn. 53; Sternberg-Lieben, in Schönke/Schröder (2019), § 138 Rn. 24.
[875] Krauß, in Leipziger Kommentar zum StGB (2021), § 138 Rn. 54.

Straftaten bedroht sind.[876] Eine Solidaritätspflicht, zum Schutze anderer, sein eigenes Leben oder seine Gesundheit zu riskieren, kennt das Recht nicht.[877] Ein derartiges Opfer darf aber auch nicht den Informant*innen auferlegt werden, die durch die Weitergabe der von ihnen erlangten Information erheblichen Gefahren ausgesetzt würden. Die Verletzung der Schweigepflicht ist also nicht schon deshalb gerechtfertigt, weil durch die Anzeige eine der in § 138 StGB genannten Straftaten verhindert werden soll, sondern geboten ist eine umfassende Abwägung der betroffenen Interessen, wie von § 34 StGB vorgesehen.[878]

Fazit

Die Weitergabe vertraulicher Informationen aus der Gesundheitsberatung ist damit gegen den Willen der betroffenen Person problematisch. Eine Information der Strafverfolgungsbehörden kommt nur dann in Betracht, wenn eine persönliche Gefährdung der zur Anmeldung erschienenen Person ausgeschlossen werden kann.

Bei genauem Hinsehen kann es auch gar nicht anders sein: Es wäre ein Selbstwiderspruch, Informationen aus der Gesundheitsberatung, die § 10 Abs. 2 ProstSchG zufolge ausschließlich dem Schutz der beratenen Person dienen soll, unter Missachtung der Vertraulichkeit in einer Art und Weise zu verwenden, die diese Person gefährdet.

bb. Einschätzung zur Wirksamkeit der Anmeldepflicht

Des Weiteren wurden die Sachbearbeitenden aus allen Bereichen des ProstSchG (Anmeldung, gesundheitliche Beratung, Erlaubnisverfahren und Überwachung) um ihre Einschätzung zu der Aussage gebeten, ob „die Anmeldepflicht das Risiko verringert, von Zwang oder Ausbeutung betroffen zu sein“ (Abbildung 141). Wiederum wurde hierzu die bekannte fünfstufige Skala verwendet.

Die Zustimmungswerte zur Aussage verhalten sich zwischen gesundheitlicher Beratung und Anmeldung sehr ähnlich. Ein Großteil der teilnehmenden Sachbearbeitenden schätzt die Wirkung der Anmeldepflicht unter dem hier maßgeblichen Gesichtspunkt eher kritisch ein (53,5 % bzw. 56,2 %). Lediglich ein gutes Fünftel der Sachbearbeitenden findet die vorgelegte Aussage (eher) zutreffend und spricht der Anmeldepflicht einen protektiven Effekt zu (21,0 % bzw. 22,4 %).

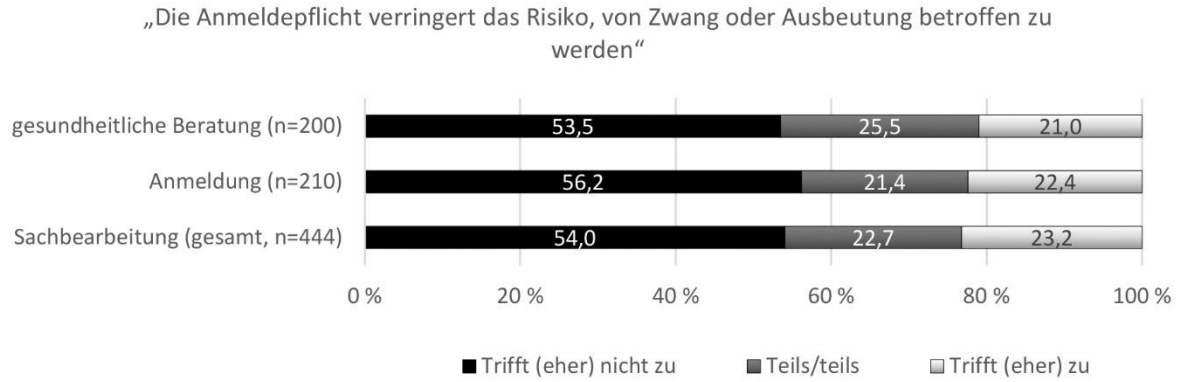


Abbildung 141: Zustimmungswerte zur Aussage „Die Anmeldepflicht verringert das Risiko, von Zwang oder Ausbeutung betroffen zu werden“, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesamt, gesundheitliche Beratung, Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)

Aus Sicht der befragten Behördenmitarbeitenden scheinen in puncto Schutz vor prostitutionsspezifischer Kriminalität durch die Anmeldepflicht daher noch Verbesserungspotenziale zu bestehen.

[876] Krauß, in Leipziger Kommentar zum StGB (2021), § 138 Rn. 1; Stein, in Systematischer Kommentar zum StGB (2023), § 138 Rn. 4.
[877] Vgl. auch BVerfG, Urteil vom 15.02.2006 – 1 BvR 375/05, BVerfGE 115, 118 – Verfassungswidrigkeit von § 14 Abs. 3 LuftSiG.
[878] In diese Richtung auch Hoyer, in Systematischer Kommentar zum StGB (2023), § 203 Rn. 111.

Teils wurde allerdings eine mögliche *mittelbar* positive Wirkung der Anmeldepflicht beschrieben. Über die Anmeldung entstehe ein Erstkontakt, der unter Umständen bei weiteren Zusammentreffen intensiviert werden könne. Das kam etwa in einer Fokusgruppe in den Ausführungen einer*eines Sachbearbeitenden zum Ausdruck:

„Also, ich glaube auch nicht, dass diese Anmeldung, also zumindest diese gesundheitliche Beratung, wirklich das geeignete Instrument ist, um Zwangsprostitution oder Menschenhandel zu erkennen. Ich meine: Ja, die Leute sitzen hier alleine drin, da kommt keine dritte Person mit dazu. Und theoretisch bestünde die Möglichkeit [scil.: sich zu öffnen]. Aber im ersten Moment sitzen die ja auch erstmal vor – wie soll ich sagen – mir als wildfremde Person irgendwie. Dann ist dieser Sprachdolmetscher mit dazu geschaltet – ja, also schon in einigen Fällen –, weil auch hier die allermeisten Frauen einfach aus Osteuropa, aus Rumänien, stammen, die dieser Tätigkeit eben nachgehen. Und […] ich habe eher den Eindruck: Dadurch, dass die mich, wie gesagt, in diesen Gesprächen sehen und ich auch viel so aufsuchende Arbeit mache und in die Bordelle gehe. Das heißt also: Die sehen mich immer wieder. Und dadurch, wie der Herr C [scil.: Vorredner] eben gesagt hat, entsteht eine Beziehung. Und in so einem Kontext wird dann eher was geäußert, aber das [scil.: die aufsuchende Arbeit] hat nichts mit diesem Gesetz zu tun, sondern das ist diese andere Geschichte und das einzige, wie gesagt, was dazu förderlich ist, dass sie mich hier mal kennengelernt haben, mit mir gesprochen haben. Die konnten dann feststellen: ‚Sie ist nicht furchtbar. Man kann mit ihr sprechen, sozusagen.' Aber würde vielleicht auch so passieren."

Interviewausschnitt 31: Fokusgruppe Behörde, 34

cc. Häufigkeit der Versagung einer Anmeldebescheinigung

Die Zahlen zu Gründen, derentwegen Bescheinigungen über die gesundheitliche Beratung und die Anmeldung nicht erteilt werden, wurden bereits in Teil 5, Kapitel 1, A.II. überblicksartig erläutert (s. Tabelle 39 und Tabelle 40). Betrachtet man diese Zahlen unter dem hier maßgeblichen Gesichtspunkt noch einmal genauer, ergibt sich Folgendes:

16,8 % der antwortenden (n=232) Sachbearbeiter*innen aus der gesundheitlichen Beratung haben mindestens einmal eine Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung aus irgendeinem Grund nicht erteilt (dazu, dass teils auch Bescheinigungen über die gesundheitliche Beratung nicht erteilt werden, Teil 5, Kapitel 1, A.II). Insgesamt wurden von den Sachbearbeitenden aus der gesundheitlichen Beratung 550 Gründe, derentwegen eine Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung nicht erteilt wurde, berichtet (s. zum Unterschied zwischen Fällen und Gründen, Teil 5, Kapitel 1, A.II). Der Grund „Vorhandensein tatsächlicher Anhaltspunkte für prostitutionsspezifische Kriminalität" wurde 53-mal genannt, das entspricht einem Anteil von 9,6 % aller genannten Gründe. *Hiervon* beziehen sich 42 (79,2 %) auf über 21-jährige Personen und elf (20,8 %) auf unter 21-jährige Personen.

Ein etwas anderes Bild entsteht, wenn man die Nichterteilungen von Anmeldebescheinigungen fokussiert (dazu Teil 5, Kapitel 1, A.II) Kaum überraschend ist angesichts gesetzlich zwingender Nichterteilungsgründe (§ 5 Abs. 2 ProstSchG) zunächst, dass es in der Anmeldung im Verhältnis deutlich mehr Sachbearbeitende gibt, die mindestens einmal eine Anmeldebescheinigung nicht erteilt haben. Bei 39,6 % aller Antwortenden aus diesem Bereich (n=265) kam dies im Laufe ihrer gesamten Tätigkeit mindestens einmal vor. Durchaus erstaunlich ist hingegen, dass sowohl die absoluten (29) als auch die relativen Zahlen (1,9 %) zu Gründen der Nichterteilung von Bescheinigungen wegen Anhaltspunkten für prostitutionsspezifische Kriminalität bei der Anmeldung deutlich geringer sind als bei der gesundheitlichen Beratung. Das deutet darauf hin, dass ein relevanter Teil der Personen, bei denen Anhaltspunkte für prostitutionsspezifische Kriminalität bestehen, bereits in der (vorgeschalteten) gesundheitlichen Beratung identifiziert und von der Anmeldung abgehalten werden. Mit Blick auf das Alter überwiegen auch bei den Nichterteilungen der Anmeldebescheinigungen die Anhaltspunkte für prostitutionsspezifische Kriminalität bei über 21-Jährigen (absolut: 17; relativ: 58,6 %; unter 21-Jährige absolut: 12; relativ: 41,4 %). Der Unterschied zwischen erwachsenen Betroffenen prostitutionsspezifischer Kriminalität und Heranwachsenden ist hier jedoch nicht so groß wie bei der gesundheitlichen Beratung. Nur angemerkt sei, dass aus diesen Befunden – selbstredend – nicht geschlossen werden kann, dass über 21-Jährige *generell* häufiger von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffen sind als unter 21-Jährige.

Zuletzt ist im Kontext Nichterteilung von Bescheinigungen wegen tatsächlicher Anhaltspunkte für prostitutionsspezifische Kriminalität noch auf einen problematischen Punkt hinzuweisen, der sich im Rahmen der Studie ergeben hat. Er resultiert aus Folgendem:

In den vorbereitenden Interviews[879] wurde von Sachbearbeitenden teils zum Ausdruck gebracht, dass sie die Versagung der Anmeldebescheinigung nicht für das richtige Mittel halten, um prostitutionsspezifische Kriminalität zu verhindern: Oben wurde bereits aus einem Interview zitiert, in dem ein*e Sachbearbeitende*r zum Ausdruck brachte, die Nichterteilung sei bei prostitutionsspezifischer Kriminalität „nicht effektiv“ (Interviewausschnitt 30). Angesichts dessen wurden die Sachbearbeitenden in der Anmeldung auch danach gefragt, ob sie die Anmeldebescheinigung schon einmal erteilt haben, obschon sie die Vermutung hatten, dass ein Fall von prostitutionsspezifischer Kriminalität (Menschenhandel oder Ausbeutung) vorliegt (Abbildung 142).

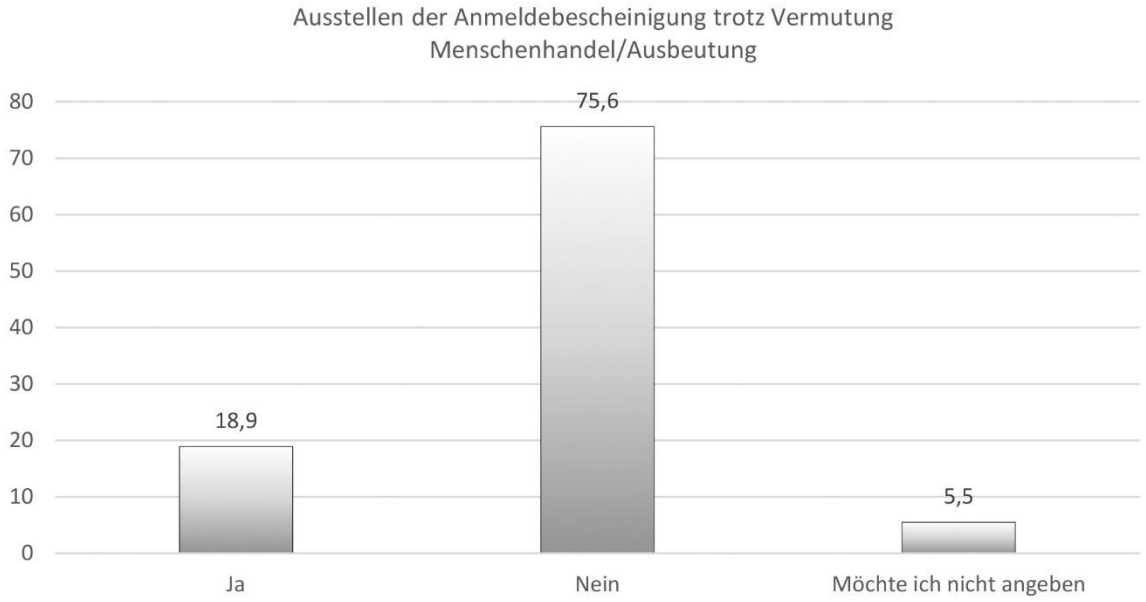


Abbildung 142: Ausstellen der Anmeldebescheinigung trotz Vermutung Menschenhandel/Ausbeutung, n=254, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung)

Gut drei Viertel (75,6 %) der befragten Sachbearbeitenden aus dem Bereich der Anmeldung verneinten dies. Ein kleiner Teil (5,5 %) wollte hierzu keine Angabe machen. Ein knappes Fünftel (18,9 %) gab an, sie hätten die Anmeldebescheinigung trotz des Bestehens eines solchen Verdachts ausgestellt. *Diese* Teilnehmenden wurden weiter nach den Gründen für ihr Handeln befragt (Abbildung 143).

[879] S. bspw. 1. Interview Behörde: 32.

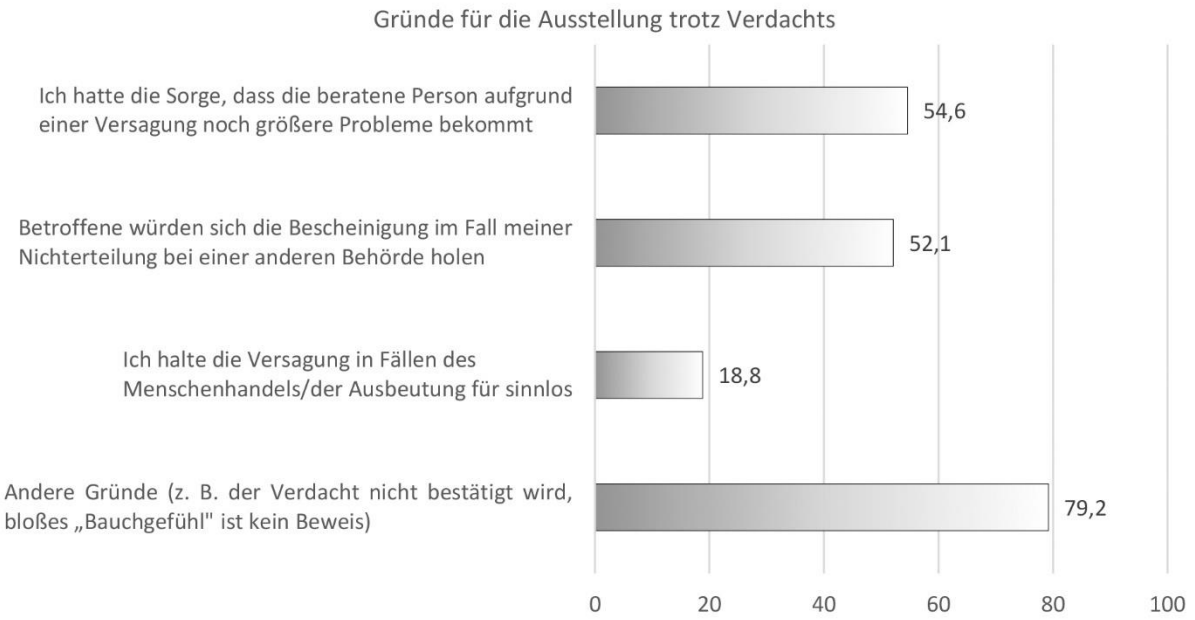


Abbildung 143: Gründe für die Ausstellung trotz Vermutung prostitutionsspezifischer Kriminalität, n=48, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)

Von den vier vorgegebenen Antwortmöglichkeiten wurde am häufigsten die Möglichkeit „Andere Gründe“ (79,2 %) gewählt. Die sodann im Freitextfeld von den Antwortenden hierzu gegebenen Erläuterungen ließen zunächst erkennen, dass der bei Formulierung der Fragestellung genutzte Begriff „Vermutung“ unglücklich gewählt war. So wiesen zahlreiche Teilnehmende darauf hin, dass es Fälle gebe, in denen das „Bauchgefühl“ einem sage, es könne ein Fall von prostitutionsspezifischer Kriminalität vorliegen. Ein solches „Bauchgefühl“ reiche aber zur Versagung der Anmeldebescheinigung nicht aus; es bedürfe tatsächlicher Anhaltspunkte i. S. d. § 5 Abs. 1 Nr. 4 und 5 ProstSchG.

Darüber hinaus gaben diejenigen Befragten, die jemals die Anmeldebescheinigung erteilt haben, obschon sie die Vermutung hatten, dass die zur Anmeldung erschienene Person von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffen ist, noch weitere Gründe an: Etwa zur Hälfte begründeten sie ihr Handeln mit der Sorge, dass die beratene Person sonst noch größere Probleme bekommen könnte (54,6 %). Damit dürfte gemeint sein, dass die*der Täter*in der prostitutionsspezifischen Tat der betroffenen Person möglicherweise Leid zufügen könnten, wenn diese ohne Anmeldebescheinigung aus dem Informations- und Beratungsgespräch zurückkehrt.

Etwas mehr als die Hälfte der Antwortenden (52,1 %) gab (auch) den Grund an, dass der*die Betroffene sich die Anmeldebescheinigung im Fall der Nichterteilung bei einer anderen Behörde holen würde. Diese Antwort bezieht sich auf einen Aspekt, der die gesetzliche Konstruktion des Anmeldeverfahrens betrifft: Hat sich eine anmeldewillige Person bei einer Behörde anzumelden versucht und ist ihr die Anmeldebescheinigung nach § 5 Abs. 2 ProstSchG nicht erteilt worden, erlangen andere Behörden hiervon *keine* Kenntnis. Ein behördenübergreifend einsehbares Verzeichnis darüber, wer bereits versucht hat, sich an irgendeinem Ort in Deutschland für die Prostitution anzumelden, gibt es nicht. Da die Anmeldung aber (faktisch) bei jeder Anmeldebehörde in Deutschland vorgenommen werden kann, sofern nur die anmeldewillige Person glaubhaft darlegt, dass sie ihre Tätigkeit vorwiegend im Bereich dieser Behörde ausüben möchte (vgl. § 3 Abs. 1 ProstSchG), besteht die Möglichkeit, die von einer Anmeldebehörde verfügte Nichterteilung einer Anmeldebescheinigung zu unterlaufen: War die Anmeldung an einem Ort erfolglos, kann andernorts relativ problemlos ein erneuter Anmeldeversuch in der Hoffnung unternommen werden, dort eine Anmeldebescheinigung zu erhalten. Da die Beantwortung der Frage, ob tatsächliche Anhaltspunkte für das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität bestehen, auch von situationsabhängigen Umständen – etwa dem jeweiligen Antwortverhalten der zur Anmeldung erschienenen Person – und ein Stück weit auch von der jeweiligen Wertung der*des

zuständigen Sachbearbeitenden abhängt, ist die Möglichkeit eines Erfolges bei einem weiteren Anmeldeversuch an anderer Stelle durchaus gegeben.

Vor diesem Hintergrund ist die – von insgesamt nur sehr wenigen Sachbearbeitenden – gegebene Antwort, sie hätten die Anmeldebescheinigung trotz tatsächlicher Anhaltspunkte erteilt, weil bei Nichterteilung die Gefahr bestanden hätte, dass die anmeldewillige Person sich die Bescheinigung anderorts holt, erklärlich. Die hierzu führenden Überlegungen werden durch das nachfolgende Zitat einer*eines Sachbearbeitenden noch einmal veranschaulicht:

„Ich hab da tatsächlich auch lange drüber nachgedacht, was passiert: Ich könnte ja theoretisch die Anmeldebescheinigung verweigern. Ich könnte ihr die nicht ausstellen mit dieser Begründung ‚Verdacht auf Zwangsprostitution' oder keine Ahnung was. Na ja gut, dann kriegt sie wahrscheinlich noch Ärger von ihrem Freund, der im Auto sitzt, weil sie ohne Bescheinigung zurückkommt. Und dann ruft sie halt in [A-Großstadt] oder in [B-Großstadt] oder in – keine Ahnung wo – an und holt sich nen neuen Termin. Irgendwo kriegt sie die Anmeldebescheinigung schon her. Also: Es [die Nichterteilung] führt halt zu nichts."

Interviewausschnitt 32: 1. Interview Behörde, 32

Diese Begründung kann man für plausibel halten. Es muss aber darauf hingewiesen werden, dass die Erteilung einer Anmeldebescheinigung trotz Vorhandenseins tatsächlicher Anhaltspunkte für prostitutionsspezifische Kriminalität rechtlich riskant ist: Dies gilt nicht nur, weil § 5 Abs. 2 ProstSchG die Versagung in solchen Fällen zwingend fordert. Vielmehr besteht auch die Gefahr, dass Sachbearbeitende, die der Maßgabe des § 5 Abs. 2 ProstSchG zuwiderhandeln, sich unter Umständen selbst wegen Beteiligung (§ 28 Abs. 2 StGB) an der prostitutionsspezifischen Tat strafbar machen. Das kommt in der nachfolgenden Vertiefung 10 zum Ausdruck.

Vertiefung 10: Ausstellung der Anmeldebescheinigung trotz Verdachts auf Menschenhandel

Nach der Erhebung wird in manchen Fällen die nach § 5 Abs. 1 ProstSchG für die Ausübung der Prostitution notwendige Anmeldebescheinigung erteilt, obwohl die*der zuständige Mitarbeiter*in den Verdacht hat, dass es sich bei der betroffenen Person um ein Opfer von Zwangsprostitution handelt (vgl. § 5 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG).

Die Überlegung, „wenn ich nicht die Bescheinigung ausstelle, dann wird es jemand anderes tun", ist jedoch eine schlechte Idee, denn sie führt in die Strafbarkeit. Da hypothetische Kausalverläufe grundsätzlich unbeachtlich sind,[880] kommt es auf das fiktive Alternativgeschehen nicht an.

Die Art der Strafbarkeit ist eine akademisch interessante Frage. So könnte man etwa an Zwangsprostitution (§ 232a StGB) in mittelbarer Täterschaft in der Form der „Beseitigung einer normativen Schranke" denken. Diese Konstruktion wurde entwickelt, um die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Funktionsträger*innen von Umweltbehörden zu begründen: Wer im Rahmen seiner Amtsstellung rechtswidrig eine Genehmigung zur Nutzung bestimmter Umweltmedien erteilt, soll als mittelbare*r Täter*in nach den §§ 324 ff. StGB zur Rechenschaft gezogen werden können, wenn die*der Genehmigungsempfänger*in von der wirksamen Erlaubnis Gebrauch macht. Da aber die*der Amtsträger*in erst den Zugriff auf das Umweltmedium freigebe, entscheide sie*er maßgeblich über die Tatbegehung.[881] Eine vergleichbare normative Beherrschung kommt auch Amtsträger*innen zu, die über die Ausstellung der für die legale Ausübung der Prostitution erforderliche Bescheinigung entscheiden. Diese Sichtweise scheint umso mehr bestätigt zu werden, wenn man mit der h. L. unter „Veranlassen" i. S. v. § 232a Abs. 1 StGB jede irgendwie ursächliche Herbeiführung der Prostitution versteht.[882] Ungeachtet dessen ist jedoch zweifelhaft, ob man das Verhalten der*des Amtsträger*in als Ausnutzung einer Zwangslage[883] ansehen kann. Nach h. L. bezeichnet die Tathandlung „Veranlassen" ein finales Tun und setzt daher eine entsprechende Ausbeutungsabsicht voraus,[884] an der es regelmäßig fehlen wird.

Hält man daher die Ausstellung einer Bescheinigung unter Missachtung von § 5 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG – im Hinblick auf Nr. 4 gilt das Gleiche – nicht für eine *täterschaftliche* Begehung der Zwangsprostitution, so bleibt es bei einer strafbaren Beihilfe, sofern die Haupttat mindestens das Versuchsstadium erreicht (s. dazu oben Vertiefung 9). Denn durch die Ausstellung der Bescheinigung wird die Zwangsprostitution i. S. v. § 27 StGB gefördert. Da es sich bei der Ausstellung der Bescheinigung um ein Tun handelt, muss man noch nicht einmal darüber nachdenken, ob die*der zuständige Amtsträger*in Garant*in i. S. v. § 13 StGB zur Verhinderung von Menschenhandel und Zwangsprostitution ist.[885]

---

[880] Vgl. BGH, Urteil vom 27.11.1951 – 1 StR 303/51, BGHSt 2, 20 (24); BGH, Urteil vom 11.07.1957 – 4 StR 160/57, BGHSt 10, 369; BGH, Urteil vom 15.10.1981 – 4 StR 398/81, BGHSt 30, 228; BGH, Urteil vom 08.11.1999 – 5 StR 632/98, BGHSt 45, 270 (294 f.); grundlegend Haas (2015), 86 (90 ff.).

[881] Vgl. Rudolphi (1982), 561 (565 ff.); aufgegriffen von BGH, Urteil vom 03.11.1993 – 2 StR 321/93, BGHSt 39, 381 (387 ff.) m. zust. Anm. Rudolphi, NStZ 1994, 433 ff.; OLG Frankfurt, Urteil vom 22.05.1987 – 1 Ss 401/86, NJW 1987, 2753 (2757).

[882] Wozu dann noch nicht einmal eine Kommunikation zwischen Täter*in und Opfer erforderlich sein soll, s. etwa BGH, Urteil vom 19.05.2010 – 3 StR 56/10, NStZ 2011, 157 (zu § 233 StGB); Fischer (2025), § 232a Rn. 10; Eisele, in Schönke/Schröder (2019), § 232a Rn. 17; Reintzsch (2013), 109 ff.; dagegen und enger Renzikowski, in Münchener Kommentar zum StGB (2025), § 232a Rn. 24 und 25 m. w. N.

[883] Über dieses Merkmal erreicht die h. L. die gebotene Einschränkung, s. BGH, Urteil vom 19.05.2010 – 3 StR 56/10, NStZ 2011, 157; Fischer (2025), § 232a Rn. 12.

[884] S. Fischer (2025), § 232a Rn. 16; Kudlich, in Leipziger Kommentar zum StGB (2022), § 232a Rn. 19; Petzsche, in Matt/Renzikowski (2020), § 232a Rn. 21; Eisele, in Schönke/Schröder (2019), § 232a Rn. 21; Noltenius, in Systematischer Kommentar zum StGB (2023), § 232a Rn. 18; ablehnend Eidam, in Nomos Kommentar zum StGB (2023), § 232a Rn. 10; Zimmermann, in Satzger/Schluckebier/Werner (2024), § 232a Rn. 22.

[885] Im Rahmen seiner Zuständigkeit ist er das außerdem auch.

b. Unterbindung der Prostitutionstätigkeit bei erkennbar von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffenen Personen in Prostitutionsgewerben (Uz2a3) durch Normierung einer entsprechenden Betreiber*innenpflicht (Ma7)

Zur Verhinderung von prostitutionsspezifischer Kriminalität hat der Gesetzgeber auch die Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben in die Pflicht genommen. Nach § 25 Abs. 1 Nr. 2 und 3 ProstSchG dürfen Betreiber*innen eine Person nicht als Prostituierte*n in ihrem Prostitutionsgewerbe tätig werden lassen, wenn für sie erkennbar ist, dass diese Person von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffen ist. Ein Tätigwerdenlassen ist Betreiber*innen zudem verboten, wenn für sie erkennbar ist, dass es sich um eine Person im Alter von unter 18 Jahren (Nr. 1) oder um eine Person handelt, die nicht über eine gültige Anmelde- oder Aliasbescheinigung verfügt (Nr. 4).

Um zu prüfen, wie dieser Mechanismus zur Verhinderung prostitutionsspezifischer Kriminalität in der Praxis funktioniert, wurden die Gewerbetreibenden (ebenso wie zuvor die Behörden) zunächst danach gefragt, nach welchen Kriterien sie beurteilen, ob eine Person von besagter Kriminalität betroffen ist (aa). Hiernach wurden sie um eine Einschätzung gebeten, inwieweit sie sich selbst dazu in der Lage sehen, das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität zu erkennen (bb). Des Weiteren geriet in den Blick, inwieweit die Betreiber*innen ihrer Einschätzung nach in der Lage sind, in solchen Situationen zu helfen (cc). Schließlich wurde erhoben, wie häufig tatsächlich Fälle vorgekommen sind, in denen sie einer Person, die bei ihnen als Prostituierte*r tätig werden wollte, die Aufnahme der Tätigkeit untersagt haben (dd).

aa. Kriterien für das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität aus Sicht der Betreiber*innen

Die teilnehmenden Betreiber*innen wurden gebeten, in einem Freitextfeld anzugeben, woran sie erkennen, dass es sich bei Personen, die in ihrem Betrieb als Prostituierte tätig werden wollen, um Opfer von prostitutionsspezifischer Kriminalität handelt. Die Antworten wurden nachfolgend kategorisiert, das Ergebnis veranschaulicht nachstehende Abbildung 144.

*Abbildung 144: Anzeichen für Menschenhandel oder Zwang aus Sicht der Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben, KFN-Befragung Gewerbetreibende*

Genannt wurde eine Vielzahl von Aspekten, wobei auch Betreiber*innen darauf hinwiesen, dass man nur im Wege einer Gesamtschau beurteilen könne, ob jemand von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffen ist. Gleicht man die gebildeten Antwortkategorien wiederum mit der Indikatorenliste des KOK ab (Tabelle 61), zeigt sich ein erhebliches Maß an Übereinstimmung; die konkreten Übereinstimmungen werden nachfolgend durch Klammerzusätze deutlich gemacht. Angegeben wurden als Indikatoren für prostitutionsspezifische Kriminalität von Betreiber*innen:

- irritierende Dritteinflüsse, etwa die häufige Begleitung durch Dritte (Übereinstimmung mit Tabelle 61, I.8, II.2), die finanzielle Kontrolle durch Dritte, die ständige Berichterstattung von Prostituierten an Dritte, etwa durch Berichterstattung mittels Smartphone nach jedem Kundenkontakt (Tabelle 61, II.7, III.3), und die Vermittlung an den Betrieb durch Dritte;
- ein ständiger Drang zur Arbeit ohne Freizeit und Pausen (Tabelle 61, II.8);
- mangelnde Sprachkenntnisse (Tabelle 61, I.4) und geringe Bildung;
- fehlende bzw. nichtverfügbare Dokumente (Tabelle 61, I.1);
- physische Anzeichen von Missbrauch (Tabelle 61, I.3 und III.9);
- Isolation von anderen, auch während des Aufenthalts im Betrieb (Tabelle 61, I.7);
- Mangel an Selbstbestimmung, etwa im Hinblick auf die angebotenen Leistungen („alles machen“) und die Kund*innenauswahl („jeden nehmen“) (Tabelle 61, II.5 und II.6);
- ein geringes Selbstbewusstsein (Tabelle 61, I.11).

Neben der Übereinstimmung mit den KOK-Kriterien zeigt sich – selbstredend – auch ein erhebliches Maß an Übereinstimmung mit den Kriterien, die von Behörden als maßgebend angesehen wurden (s. o. Abbildung 134): Übereinstimmung besteht etwa in den Punkten Drittbegleitung, ängstliches Verhalten und geringes Selbstbewusstsein, fehlende Dokumente und Anzeichen von Gewalt/Missbrauch. Zugleich rücken bei den Betreiber*innen aber auch Kriterien in den Blick, die sich in der Befragung von Behördenmitarbeitenden nicht oder nur sehr selten fanden. Das gilt für die Kriterien ständiger Drang zur Arbeit ohne Freizeit und Pausen, Isolation von anderen, auch während des Aufenthalts im Betrieb, und Mangel an Selbstbestimmung, bspw. im Hinblick auf die angebotenen Leistungen und die Kund*innenauswahl. Der Grund dafür liegt nahe: Bei den eben genannten Kriterien handelt es sich um solche, die die Arbeitsweise und das Verhalten gegenüber Kolleg*innen betreffen. Das Vorliegen dieser Kriterien kann von Behördenmitarbeitenden nur schwer beurteilt werden. Demgegenüber haben Betreiber*innen, die vielfach mehrere Stunden am Tag auf begrenztem Raum mit den bei ihnen beschäftigten Prostituierten zusammen sind, diesbezüglich einen vergleichsweise guten Einblick.

bb. Möglichkeit des Erkennens prostitutionsspezifischer Kriminalität

Der eben angesprochene Umstand der größeren Nähe zu den bei ihnen beschäftigten Prostituierten könnte auch für einen weiteren Befund ursächlich sein. Er folgt aus Abbildung 145. So haben Betreiber*innen der auch ihnen vorgelegten Aussage: „Wird jemand zur Prostitution gezwungen, ist das für mich eindeutig erkennbar“ im Durchschnitt eher zugestimmt (M=4,0, min=1, max=5, SD=1,1, n=188) als Sachbearbeitende in der Anmeldung und der gesundheitlichen Beratung. Ihr Zutrauen in die eigenen Fähigkeiten, prostitutionsspezifische Kriminalität zu erkennen, ist damit deutlich stärker ausgeprägt, als dies bei den Sachbearbeitenden aus der gesundheitlicher Beratung (M=2,7, min=1, max=5, SD=1,1, n=208) oder der Anmeldung (M=2,8, min=1, max=5, SD=0,9, n=211) der Fall ist (s. Abbildung 145).

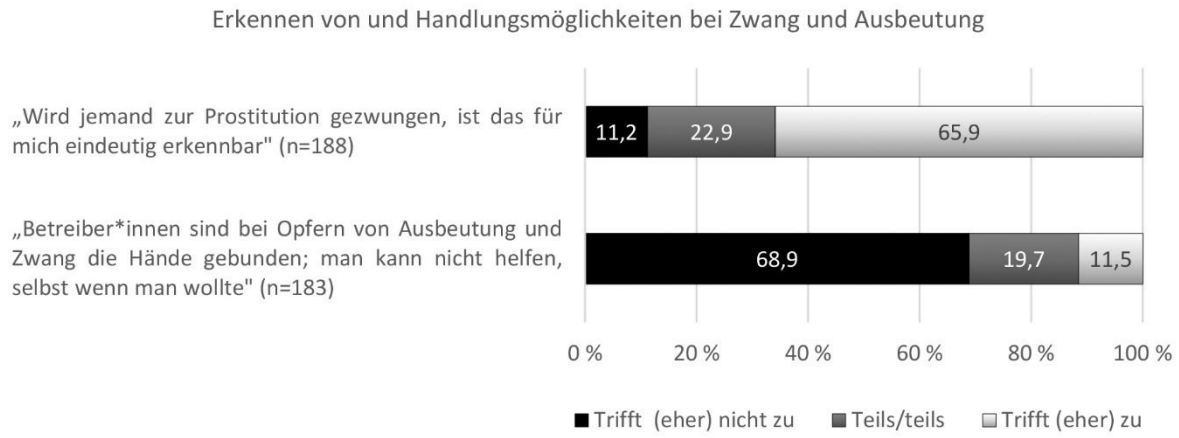


*Abbildung 145: Zustimmungswerte zu den Aussagen „Wird jemand zur Prostitution gezwungen, ist das für mich eindeutig erkennbar“ und „Betreiber*innen sind bei Opfern von Ausbeutung oder Zwang die Hände gebunden; man kann nicht helfen, selbst wenn man wollte“, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende*

Dieser Befund spiegelt sich auch in den Ergebnissen aus Abbildung 146. Hier waren Betreiber*innen gebeten, für verschiedene Personengruppen anzugeben, inwieweit diese in der Lage sind, prostitutionsspezifische Kriminalität zu erkennen. Ergeben hat sich Folgendes: Mehrheitlich sahen auch Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben Prostituierte am ehesten als geeignet an, das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität bei anderen Prostituierten zu erkennen (76,2 %). Sich selbst ordneten die Betreiber*innen auf dem zweiten Platz ein (66,2 %); die Sachbearbeitenden aus gesundheitlicher Beratung und Anmeldung hielten sich diesbezüglich für deutlich weniger geeignet (Abbildung 138). Diese Einschätzung, dass die Sachbearbeitenden hierfür wenig geeignet sind, wird von Prostitutionsgewerbetreibenden überwiegend geteilt. Nur ein Drittel der Gewerbetreibenden hält Behördenmitarbeiter*innen aus Anmeldung und gesundheitlicher Beratung zum Erkennen von prostitutionsspezifischer Kriminalität geeignet. Ebenso wie die zuvor befragten Sachbearbeitenden schätzen schließlich auch für Gewerbetreibende ein, dass Kund*innen am wenigsten dazu in der Lage sind, prostitutionsspezifische Kriminalität zu erkennen.

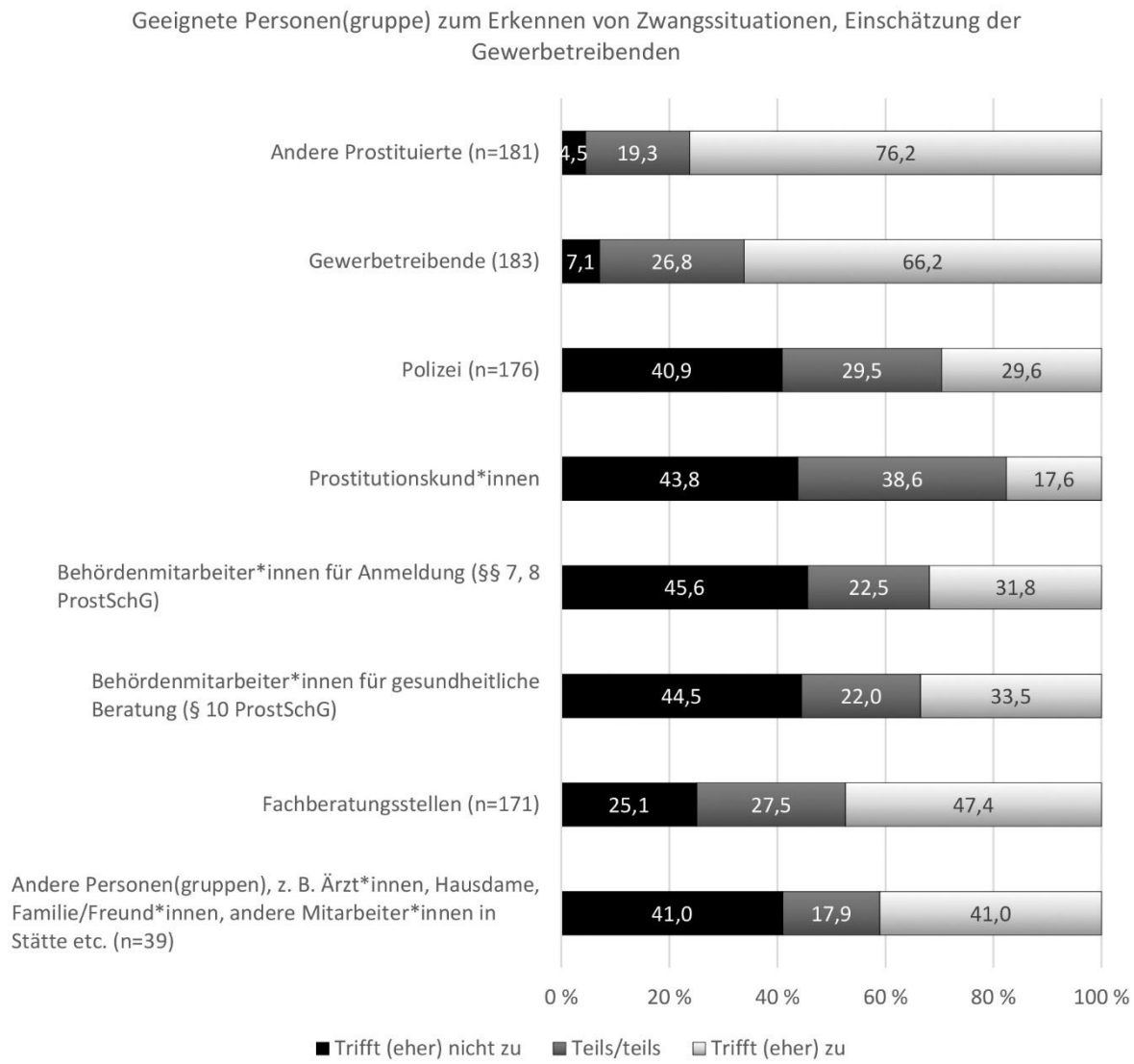


Abbildung 146: Zustimmungswerte zum Erkennen von Menschenhandel und Ausbeutung aus Sicht der Gewerbetreibenden, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende

Zusammengefasst: Am besten sind zum Erkennen von prostitutionsspezifischer Kriminalität sowohl aus Sicht der Gewerbetreibenden (M=4,2, min=1, max=5, SD=1,0, n=181) als auch aus Sicht der Sachbearbeitenden ($M_{ges.\ Beratung}$=4,1, min=1, max=5, SD=0,8, n=204; $M_{Anmeldung}$=4,1, min=1, max=5, SD=0,8, n=212) andere Prostituierte geeignet. Fachberatungsstellen folgen bei den Sachbearbeitenden an zweiter Stelle ($M_{ges.\ Beratung}$=3,8, min=1, max=5, SD=0,8, n=204 ; $M_{Anmeldung}$=4,0, min=1, max=5, SD=0,8, n=202), bei den Betreiber*innen – die sich selbst an die zweite Stelle „gesetzt" haben – rangieren Fachberatungsstellen auf der dritten Position (M=3,3, min=1, max=5, SD=1,2, n=171). Sachbearbeitende aus gesundheitlicher Beratung und Anmeldung sind nach ihrer eigenen Einschätzung (für gesundheitliche Beratung: $M_{ges.\ Beratung}$=3,1, min=1, max=5, SD=0,9, n=206; für Anmeldung: $M_{Anmeldung}$=3,0, min=1, max=5, SD=0,1, n=215) und nach Einschätzung der Betreiber*innen (bzgl. Anmeldung: M=2,8, min=1, max=5, SD=1,3, n=173; bzgl. gesundheitliche Beratung: M=2,8, min=1, max=5, SD=1,3, n=173) vergleichsweise weniger in der Lage, prostitutionsspezifische Kriminalität zu erkennen. Dass Prostitutionskund*innen eine Betroffenheit von prostitutionsspezifischer Kriminalität erkennen, ist sowohl aus Sicht der Betreiber*innen (M=2,7, min=1, max=5, SD=1,1, n=176) als auch aus Sicht der Sachbearbeitenden ($M_{ges.\ Beratung}$=2,7, min=1, max=5, SD=1,0, n=174); $M_{Anmeldung}$=2,7, min=1, max=5, SD=1,1, n=188) wenig wahrscheinlich.

cc. Reaktionsmöglichkeiten bei prostitutionsspezifischer Kriminalität

Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben sehen sich ausweislich Abbildung 145 überdies mehrheitlich dazu in der Lage, bei Ausbeutung und Zwang etwas zu unternehmen (68,9 %, n=183). Auch hier sind die Werte höher als bei den Sachbearbeitenden aus gesundheitlicher Beratung und Anmeldung (s. Abbildung 140). So liegen die Zustimmungswerte zu der Aussage „Betreiber*innen sind bei Opfern von Ausbeutung oder Zwang die Hände gebunden, man kann nicht helfen, selbst wenn man wollte“ im Mittel bei „eher nein“ (M=1,96). Ihre Selbsteinschätzung zu der Möglichkeit, in solchen Fällen zu helfen, fällt damit etwas besser aus als die Einschätzung der Sachbearbeitenden aus den Bereichen Anmeldung (M=2,68) und gesundheitliche Beratung (M=2,39).

dd. Häufigkeit der Untersagung einer Prostitutionstätigkeit bei erkennbar von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffenen Personen

Schließlich wurden die Betreiber*innen danach gefragt, ob es in den letzten zwölf Monaten vorkam, dass sie einer Person, die in ihrem Prostitutionsgewerbe tätig werden wollte, die Tätigkeit als Prostituierte*r untersagt haben. Sofern Betreiber*innen dies bejahten, wurden sie um Angaben zu den Gründen und zur Häufigkeit des Auftretens dieser Gründe gebeten (Abbildung 147 und Abbildung 148).

Abbildung 147: Untersagung der Prostitutionsausübung in den letzten zwölf Monaten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende (Prostitutionsstätten und -vermittlungen)

30,0 % der befragten Betreiber*innen von Prostitutionsstätten und 78,9 % der Betreiber*innen von Prostitutionsvermittlungen haben in den letzten zwölf Monaten mindestens in einem Fall einer Person, die in ihrem Prostitutionsgewerbe der Prostitution nachgehen wollte, die Prostitutionsausübung untersagt. Bei 63,5 % bzw. 15,8 % der Betreiber*innen kam dies in den letzten zwölf Monaten nicht vor. 6,4 % bzw. 5,3 % wollten hierzu keine Angabe machen (der zu 100 % fehlende Wert ist rundungsbedingt; Angaben von Betreiber*innen von Fahrzeugen und Veranstaltungen werden aufgrund der geringen Anzahl nicht dargestellt).

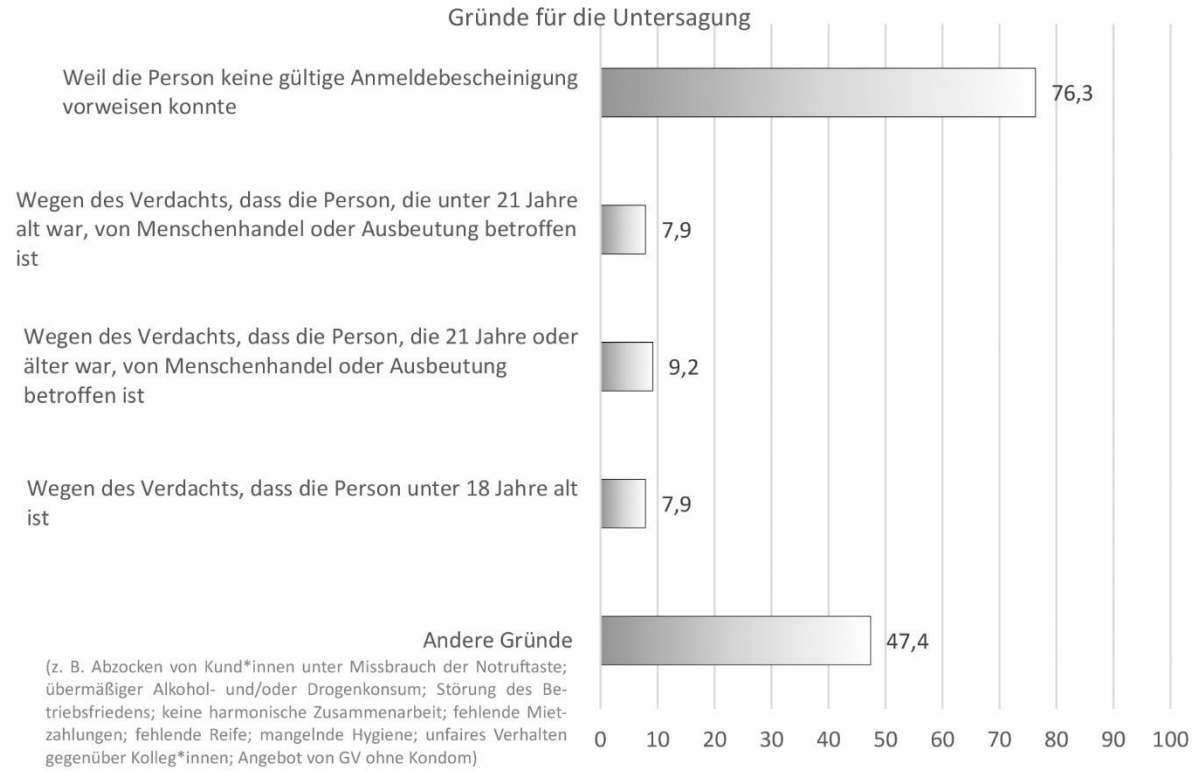


Abbildung 148: Gründe für die Untersagung (alle Betreibende), n=76, Angaben in Prozent, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Gewerbetreibende (Prostitutionsstätten und -vermittlungen)

Von den Betreiber*innen (Prostitutionsstätten und -vermittlungen), die angaben, dass sie in den letzten zwölf Monaten Personen die Tätigkeit als Prostituierte*r untersagt haben (n=76), wurden insgesamt 507 Gründe berichtet, derentwegen die Untersagung erfolgte.[886] Der am häufigsten genannte Grund war, dass keine gültige Anmeldebescheinigung vorlag (76,3 %). Der Grund, dass es sich um Betroffene prostitutionsspezifischer Kriminalität handelte, wurde von 17,1 % der Betreiber*innen angegeben (Erwachsene: 9,2 %; Heranwachsende: 7,9 %). Darüber hinaus gaben 7,9 % den Grund an, es sei für sie erkennbar gewesen, dass es sich um Minderjährige handele.

Daneben nannte ein Teil der Betreiber*innen (47,4 %) andere Gründe, etwa das „Abzocken von Freiern unter Mi[ss]brauch der Notruftaste“, „übermäßiger Alkohol- und/oder Drogenkonsum“, „Störung des Betriebsfriedens“, „keine harmonische Zusammenarbeit“, „fehlende Mietzahlungen“, „fehlende Reife“, mangelnde Hygiene“, „unfaires Verhalten gegenüber Kolleg*innen“ und „Angebot von GV ohne Kondom“. Hier geht es also maßgeblich um Sachverhalte, in denen die Tätigkeit nicht primär zum Schutz der Prostituierten untersagt wurde. Maßgeblich waren vielmehr die Gründe: Wahrung des Betriebsfriedens, Schutz von Kund*innen und nicht zu überwindende Dissonanzen im persönlichen Bereich.

Schließlich ist an dieser Stelle noch auf einen Befund aus der Befragung von Gewerbetreibenden hinzuweisen, der für die Beurteilung des hier in Rede stehenden Unterziels relevant ist (Abbildung 149). So wurde Gewerbetreibenden auch folgende Aussage mit der Bitte um Bewertung vorgelegt: „Die Anmeldebescheinigung mit dem richtigen Namen der Prostituierten gibt mir als Betreiber*in die Sicherheit, dass ich niemanden bei mir tätig werden lasse, der unter Zwang steht.“ Dieser Aussage stimmten 50,6 % der teilnehmenden Betreiber*innen (eher) zu. Sie interpretierten die Anmeldebescheinigung mithin als eine Art behördlichen Negativattest, sprich: als einen Nachweis dafür, dass die sich vorstellende Person nicht von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffen ist. Das ist ein Problem. Denn die Konzeption des Gesetzgebers fußt gerade darauf, die Betreiber*innen *zusätzlich* zur Anmeldebehörde in die Pflicht zu nehmen, um prostitutionsspezifische Kriminalität zu verhindern.

[886] Ggf. handelt es sich um Mehrfachzählungen, wenn sie zu einem Fall mehrere Gründe angegeben hatten.

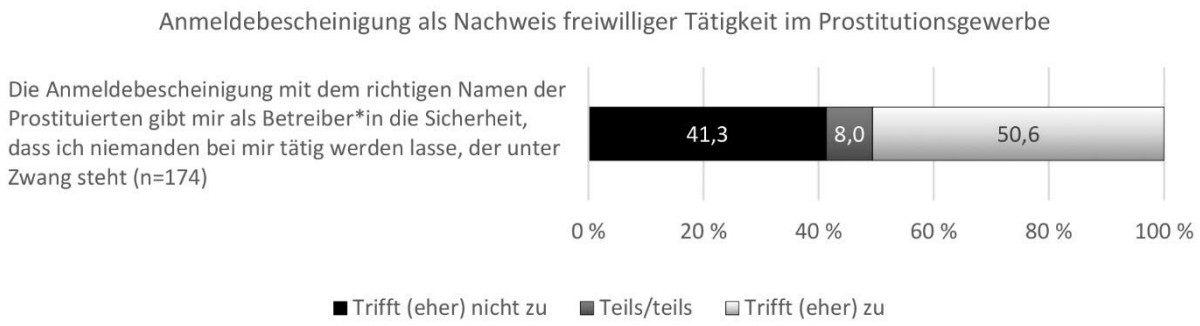


*Abbildung 149: Zustimmungswerte zur Aussage „Die Anmeldebescheinigung mit dem richtigen Namen der Prostituierten gibt mir als Betreiber*in die Sicherheit, dass ich niemanden bei mir tätig werden lasse, der unter Zwang steht", n=174, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende*

c. Ausschluss von Personen, die ihrer Verantwortung für die Rechtsgüter von Prostituierten voraussichtlich nicht gerecht werden (unzuverlässige Personen), von der Leitung eines Prostitutionsgewerbes durch eine behördliche Zuverlässigkeitsprüfung (Uz2a2 zu Hz2a durch Ma4)

Hinsichtlich dieses Zieles kann weitgehend auf die Ausführungen zur Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens und der in diesem Rahmen stattfindenden Unzuverlässigkeitsprüfung verwiesen werden (Teil 5, Kapitel 1, B.II.). Die Kernaspekte seien kurz zusammengefasst:

Auch hier ist zunächst festzustellen, dass nur ein Teil der Prostitutionsgewerbetreibenden am Erlaubnisverfahren teilnimmt. Bei ihnen kann die Zuverlässigkeit daher nicht geprüft und die gesetzgeberische Maßnahme keine Wirkung entfalten. Im Übrigen hat sich jedoch gezeigt, dass die Zuverlässigkeitsprüfung in der Praxis recht gut funktioniert. Der Informationsbezug für diese Prüfung scheint – bis auf die Einholung von Informationen zu einer früheren Mitgliedschaft in einem Verein i. S. d. § 15 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG – keine Probleme zu bereiten. Die gesetzlichen Möglichkeiten zur Verneinung der Zuverlässigkeit von Prostitutionsgewerbetreibenden wurden von den hier befragten Sachbearbeitenden mit deutlicher Mehrheit (74,0 %) als ausreichend gekennzeichnet. Und die fehlende Zuverlässigkeit von Antragsteller*innen ist laut den Angaben der an dieser Befragung teilnehmenden Behörden der zweithäufigste Versagungsgrund (nach dem Fehlen einer baurechtlichen Genehmigung): Im Zeitraum 2017 bis 2023 wurde von den teilnehmenden Behörden in 58 Fällen die Versagung der Erlaubnis (auch) mit der fehlenden Zuverlässigkeit von Antragsteller*innen begründet (Tabelle 52). Viermal fehlte die Zuverlässigkeit von Stellvertreter*innen. Nicht abschließend beurteilt werden kann auf Basis der vorliegenden Daten, inwieweit die von einzelnen Sachbearbeitenden aufgestellte Behauptung, es gelinge nicht ausreichend, Strohmannverhältnisse zu verhindern, zutrifft. Laut den von den Behördenleitungen zur Verfügung gestellten Daten gab es immerhin15 Fälle, in denen eine festgestellte Strohmannkonstellation oder auch nur ein entsprechender Verdacht (mit-)maßgeblich war. Die Anforderungen, die die Rspr. an den Nachweis einer solchen Konstellation stellt, sind aber im Allgemeinen, das heißt nicht nur im Bereich des ProstSchG, hoch.

d. Uz2b1 zu Hz2b durch Ma5 und Ma6: Unterbindung problematischer Geschäftsmodelle im Bereich der Prostitutionsgewerbe

Zum Schutz der sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten wollte der Gesetzgeber auch bestimmte problematische Geschäftsmodelle in Prostitutionsgewerben unterbinden (Uz2b1). Dem Gesetzgeber standen insoweit (Rape-)Gang-Bang-Veranstaltungen und Flatrate-Sex vor Augen, weil er befürchtete, dass Prostituierte hierbei die Möglichkeiten zur Rücknahme ihres gegebenen Einverständnisses verlieren oder ausgebeutet werden könnten (Teil 3, Kapitel 1).

Inwieweit dieses Ziel erreicht wurde, lässt sich – da die Befragten hierauf zumeist keine Antworten wussten (s. dazu sogleich) – nur schwer beurteilen. Festgestellt werden kann aber immerhin, dass am Erlaubnisverfahren teilnehmende Prostitutionsgewerbetreibende sich im Betriebskonzept dazu äußern müssen, wie sie in ihrem Gewerbe die sexuelle Selbstbestimmung gewährleisten und Ausbeutung

verhindern wollen; die Umsetzung des Betriebskonzepts wird, wie gezeigt (Teil 5, Kapitel 1, B.II), auch auf mehrerlei Weise von den Erlaubnisbehörden geprüft. Die Aufschlüsselung der Gründe, derentwegen von den an dieser Befragung teilnehmenden Behörden eine Erlaubnis versagt wurde (Teil 5, Kapitel 1, B.II), zeigt zudem, dass es im Zeitraum 2017 bis 2023 drei Fälle gab, in denen die Erlaubnis versagt wurde, weil die Art des Prostitutionsgewerbes mit der Wahrnehmung des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung unvereinbar war (Tabelle 52). Für denselben Zeitraum gab es überdies zwei Versagungen, weil die Art des Prostitutionsgewerbes der Ausbeutung von Menschen in der Prostitution Vorschub leistete. Dies lässt immerhin erkennen, dass Behörden Gefahren für die sexuelle Selbstbestimmung und Ausbeutungsrisiken im Blick haben.

Ob und vor allem in welchem Umfang die als gefährlich eingestuften Erscheinungsformen der Prostitution möglicherweise trotzdem weiterhin in Prostitutionsgewerben existieren, muss hier offenbleiben. Zwar wurden Prostituierte, Gewerbetreibende und Sachbearbeiter*innen danach gefragt, ob Gang-Bang-Partys und Flatrate-Sex trotz des gesetzlichen Verbots weiterhin in Prostitutionsgewerben stattfinden. Vielfach wussten die Befragten hierauf jedoch keine Antwort: Auf den ersten Blick lässt Abbildung 150 erkennen, dass in jeder Befragtengruppe etwas mehr oder etwas weniger als die Hälfte aller Teilnehmenden hierzu keine Angaben machen konnte (Prostituierte: 46,4 %, Gewerbetreibende: 49,8 %, Sachbearbeitung: 57,4 %). Im Übrigen gaben 27,1 % der Prostituierten, 11 % der Gewerbetreibenden und 18,8 % der Sachbearbeitenden an, dass diese Form der Prostitutionsausübung trotz des Verbots noch in Betrieben stattfindet. Von den Gewerbetreibenden antwortete ein knappes Drittel (31,8 %), dass dies (eher) nicht zutrifft.

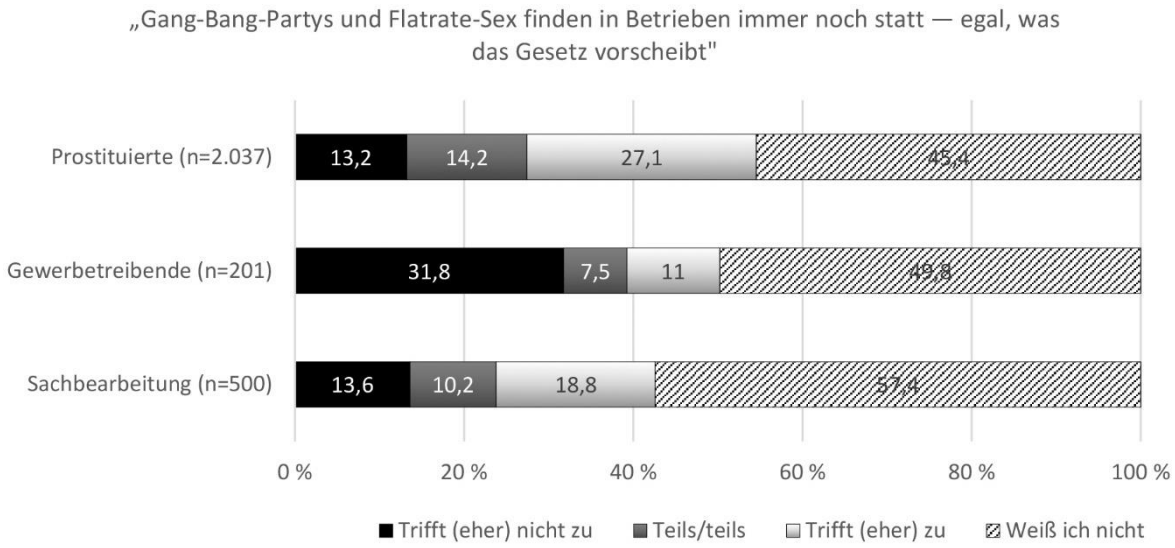


Abbildung 150: Gruppenvergleich der Zustimmungswerte zur Aussage „Gang-Bang-Partys und Flatrate-Sex finden in Betrieben immer noch statt – egal, was das Gesetz vorschreibt", Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Gewerbetreibende, Sachbearbeitung (gesamt)

Im Vergleich der Angaben wird offenbar, dass die Einschätzungen von Prostituierten und Sachbearbeitenden sich ähneln, während Gewerbetreibende überwiegend eine andere Einschätzung abgaben. Das bestätigt auch der Gruppenvergleich der ANOVA. Er zeigt, dass es statistisch belastbare Unterschiede im Antwortverhalten der Befragten gibt (F(2, 1.423)=28,6, 95 %-KI [0,021; 0,059], η^2=0,04, p<0,001), wobei Personen, die keine Antwort gaben, hierin nicht beachtet werden konnten. Gewerbetreibende unterscheiden sich in ihrem Antwortverhalten von den Prostituierten und den Sachbearbeitenden am deutlichsten. Während Prostituierte und Sachbearbeiter*innen die Durchführung von Gang-Bang-Veranstaltungen und Flatrate-Sex in Betrieben trotz gesetzlichen Verbots sehr ähnlich einschätzen (M_{Diff}=0,2, 95 %-KI [−0,02; 0,48), p=0,091), unterscheiden sich Gewerbetreibende signifikant von diesen beiden Gruppen. Sie gaben häufiger an, dass es diese Erscheinungsformen in Prostitutionsgewerben nicht mehr gibt ($M_{Diff\ [Prostituierte]}$=−1,1, 95 %-KI [−1,43; −0,74), p<0,001 und $M_{Diff\ [Sachbearbeitung]}$= −0,9, 95 %-KI [−1,26; −0,45), p<0,001).

Erkennbar besteht daher eine weit verbreitete Unsicherheit darüber, ob die vom Gesetzgeber als gefährlich eingestuften Erscheinungsformen der Prostitution in Prostitutionsgewerben weiterhin existieren. Dies könnte mit einem anderen Befund aus dieser Untersuchung in Verbindung stehen. So ist in Teil 5, Kapitel 1, B.II. herausgearbeitet worden, dass Prostitutionsveranstaltungen, die sich am ehesten für diese Erscheinungsformen eignen dürften, bislang kaum ans Licht dringen. Das kommt auch in folgendem Ausschnitt aus einem Interview mit einem*einer Sachbearbeitenden (S) zum Ausdruck:

S: „[…] Und Gang-Bang-Partys, die sind nicht erlaubnisfähig. Aber die werden hier auch keinen Antrag auf Erlaubnis stellen. Und ob es die wirklich gibt oder nicht und auch Flatrate? Das kann sein, vielleicht wird es das noch weiter das geben. Ja."

I: „Wie würden Sie vorgehen, wenn Sie von solchen Veranstaltungen Kenntnis erlangen?"

S: „Ja, Veranstaltungen sind schwierig. Also, Veranstaltungen zu identifizieren, ist schwierig. Wenn es gut laufen würde, müssten wir dahin und das unterbinden. Das ist unser Zuständigkeitsbereich. Aber ganz viele Sachen werden dann irgendwie als Pornodreh getarnt oder als private Party und da kommen wir nicht hinterher."

Interviewausschnitt 33: 2. Interview Behörde, 174–176

III. Sexuelle Selbstbestimmung der befragten Prostituierten unter Geltung des ProstSchG

Unter diesem Punkt soll dem Gesetzgeber ein Eindruck davon vermittelt werden, wie es unter Geltung des ProstSchG um die sexuelle Selbstbestimmung bei den hier befragten Prostituierten bestellt ist. Dabei wird auf die in Vertiefung 3 aufgezeigten vier Ebenen der sexuellen Selbstbestimmung im Rahmen der Prostitution Bezug genommen: Thematisiert werden mithin die Entscheidungen über die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit (Ebene 1) und die Fortführung der Prostitutionstätigkeit (Ebene 2). Außerdem werden die sexuelle Selbstbestimmung bei Eingehung und Ausgestaltung der einzelnen prostitutiven Akte (Ebene 3) und die Möglichkeit zur Rückholung des einmal gegebenen Einverständnisses zur Vornahme eines prostitutiven Aktes (Ebene 4) behandelt.

1. Aufnahme und Fortführung der Tätigkeit als Prostituierte*r (Ebenen 1 und 2)

a. Aufnahme der Tätigkeit

Zunächst wurden die Prostituierten zu den Gründen befragt, warum sie die Prostitutionstätigkeit aufgenommen haben. Konkret wurde insoweit darum gebeten, zu einzelnen vorgegebenen Aufnahmegründen jeweils anzugeben, inwieweit diese Gründe auf sie zutreffen (fünfstufige Skala von „1=trifft nicht zu" bis „5=trifft voll zu"). Darüber hinaus bestand für die Befragten die Möglichkeit, andere Gründe in einem Freitextfeld anzugeben. Das Ergebnis für die vorgegebenen Antwortmöglichkeiten ist Abbildung 151 zu entnehmen.

Dabei wird zunächst offenbar, dass die höchsten Zustimmungswerte – trifft (eher) zu – jeweils Aussagen erhalten haben, die auf eine selbstbestimmte bzw. aus üblichen ökonomischen Gründen heraus getroffene Berufsentscheidung hindeuten. Das gilt für die Aussagen „Ich habe mit der Prostitution angefangen,

- „weil ich Geld für mich selbst verdienen musste" (trifft (eher) zu: 64,1 %, n=2.064);
- „weil es für mich eine normale Arbeit war" (56,8 %, n=2.020);
- „weil ich dachte: Mit der Prostitution verdiene ich mehr Geld als mit anderen Berufen" (55,7 %, n=2.052);
- „weil ich das spannend fand und ausprobieren wollte" (52,4 %, n=1.905);
- „weil ich mich so selbst verwirklichen wollte" (49,3 %, n=1.988);
- „weil ich Geld für meine Kinder/Familie oder andere wichtige Personen verdienen musste" (36,3 %, n=2.021).

Deutlich weniger Zustimmung haben Aussagen gefunden, die darauf schließen lassen, dass die Entscheidung zur Aufnahme der Prostitution aus einer prekären Lage heraus getroffen wurde. Dies gilt für die Aussagen, dass die Entscheidung zur Aufnahme der Prostitution getroffen wurde, weil man Schulden hatte (25,8 %, n=1.861) oder weil man Geld brauchte zur Finanzierung einer Sucht (13,1 %, n=2.008). Auch Entscheidungen für die Prostitution aus einer solchen Lage heraus, sind freilich vom Recht grundsätzlich als selbstbestimmte Entscheidung zu akzeptieren. Das hat das zu dieser Evaluation von Brettel erstellte Gutachten zur Freiwilligkeit in der Prostitution verdeutlicht.[887] Hieran hat der Gesetzgeber auch das ProstSchG ausgerichtet: Dies kann man daran ablesen, dass auch denjenigen Personen, die die Prostitutionstätigkeit wegen ihrer Schulden oder ihrer Drogensucht aufnehmen wollen, die Anmeldebescheinigung zu erteilen ist.

Beeinträchtigt ist die sexuelle Selbstbestimmung bei Aufnahme der Prostitution aus rechtlicher Sicht jedoch dann, wenn in inakzeptabler Weise durch einen Dritten Einfluss auf die Entscheidung zur Aufnahme der Prostitution genommen wird (nachfolgend: inakzeptabler Dritteinfluss). Hierbei ist zu unterscheiden: Es gibt einerseits Dritteinflüsse, die *nur unter bestimmten weiteren Voraussetzungen inakzeptabel* sind. Andererseits gibt es *stets inakzeptable* Dritteinflüsse.

Anwendungsfälle eines *unter bestimmten Voraussetzungen inakzeptablen Dritteinflusses* nennt § 232a Abs. 1 StGB. Hierzu ist zunächst erforderlich, dass eine Person sich in einer persönlichen oder wirtschaftlichen Zwangslage oder in einer Situation der Hilflosigkeit befindet, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist (auslandsspezifische Hilflosigkeit). Als unter diesen Voraussetzungen inakzeptabler Einfluss gilt es sodann, wenn ein*e Dritte*r die Person unter Ausnutzung ihrer verletzlichen Lage/Situation zur Prostitution veranlasst. In diesem Fall kann nach teilweise vertretener Auffassung[888] schon der bloße Rat einer*eines Dritten zur Aufnahme der Prostitution zu einer rechtlich relevanten Beeinträchtigung der sexuellen Selbstbestimmung führen, sofern die Prostitution später tatsächlich aufgenommen wird. Ähnliches gilt nach § 232a Abs. 1 StGB bei Veranlassung einer Person unter 21 Jahren zur Prostitution. Hier bedarf es indes weder einer Ausnutzung durch den*die Dritte*n, noch ist das Bestehen einer Zwangslage / auslandsspezifischen Hilflosigkeit erforderlich. Ausreichend ist allein das Veranlassen einer unter 21-jährigen Person zur Prostitution.

Wie häufig solche nur *unter bestimmten Voraussetzungen inakzeptablen Dritteinflüsse* bei der Entscheidung über die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit eine Rolle gespielt haben, muss hier offenbleiben. Die Frage kann angesichts des komplexen Zusammenspiels der Voraussetzungen des § 232a Abs. 1 StGB nicht beantwortet werden. Hierzu hätten wesentlich mehr Erkenntnisse zur konkreten Situation bei Aufnahme der Prostitution erlangt werden müssen. Das war bei dieser Befragung von Prostituierten, in der zahlreiche weitere Themen abgehandelt werden mussten, nicht möglich. Lediglich für unter 21-Jährige wird unter Teil 5, Kapitel 4 eine vertiefende Betrachtung angestellt.

Beurteilen lässt sich das Vorliegen *stets inakzeptabler Dritteinflüsse*. Was hierunter zu verstehen ist, ergibt sich aus § 232a Abs. 3 StGB: Hiernach verwirklicht den Tatbestand der Zwangsprostitution u. a., wer eine andere Person mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution veranlasst. Solche Dritteinflüsse wertet der Gesetzgeber stets als inakzeptabel. Daneben enthält § 232a Abs. 3 StGB noch das Merkmal Veranlassen durch List. Auch hierin sieht der Gesetzgeber einen stets inakzeptablen Dritteinfluss. Dieses Merkmal hat aber nur einen sehr eingeschränkten Anwendungsbereich,[889] es bleibt daher hier außer Betracht.

Betrachtet man die Angaben der hier befragten Prostituierten zu den stets inakzeptablen Dritteinflüssen bei der Entscheidung über die Aufnahme der Prostitution, wird deutlich, dass nur ein geringer

[887] Brettel (2025), Abschnitt E.

[888] S. etwa Fischer/Anstötz, in Fischer (2025), StGB, § 232a Rn. 11.

[889] S. Renzikowski, in Münchener Kommentar zum StGB (2025), § 232a Rn. 40. Er nennt folgende Beispiele: „Der Täter bringt das Opfer unter Vorspiegelung religiöser Motive (Sekte) zu sexuellen Handlungen, durch die es ausgebeutet wird. Oder er täuscht darüber, dass der Sexualkontakt für eine pornographische Darstellung aufgezeichnet wird." Nach BGH, Beschluss v. 4.8.2020 – 3 StR 132/20, NJW 2021, 869 (871), genügt die Herbeiführung eines Motivirrtums nicht.

Anteil hiervon betroffen war. Von einem Betroffensein ist bei den folgenden Aussagen auszugehen: „Ich habe mit der Prostitution angefangen, weil

- ich den Eindruck hatte: Ich werde gezwungen“ (trifft (eher) zu: 3,5 %, n=1.957);
- mir gedroht wurde, wenn ich es nicht tue. Zum Beispiel: Meine Wohnung wird gekündigt. Meine Familie schließt mich aus oder andere Dinge“ (3,3 %, n=1.988);
- mir mit Gewalt gedroht wurde“ (2,9 %, n=2.043).

Absolut stehen hinter den Prozentwerten 131 Prostituierte, das entspricht 6,8 % (n=2.092) der Antwortenden. Sofern Prostituierte angegeben haben, bspw. sowohl von Zwang als auch von Drohung betroffen zu sein, wurden sie nur einmal gezählt.

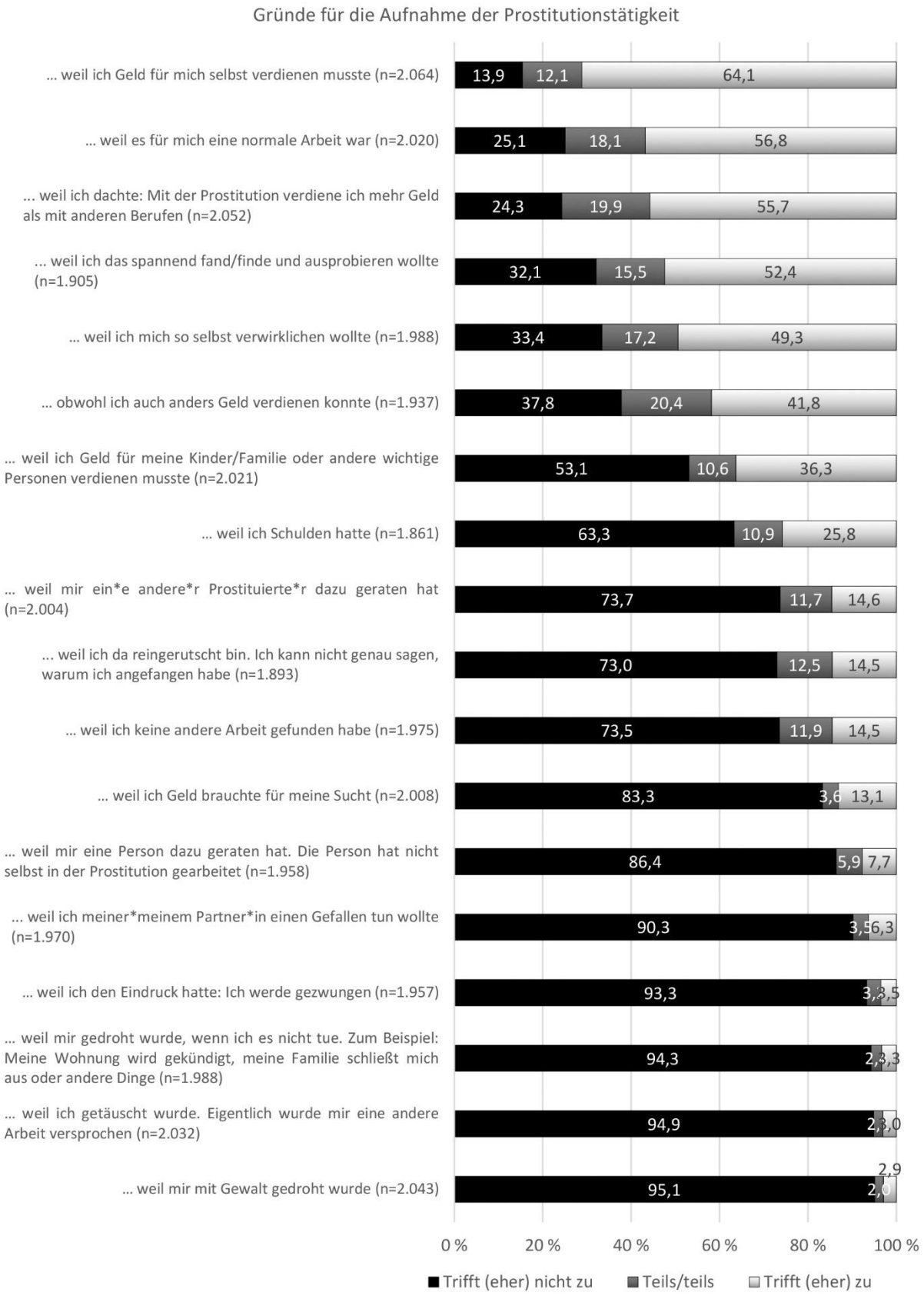


Abbildung 151: Gründe der befragten Prostituierten für die Aufnahme der Tätigkeit, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

217 Personen gaben in einem Freitextfeld weitere Gründe für die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit an. Die Freitextantworten hätten nach dem Eindruck des Evaluationsteams häufig unter die in der Befragung vorgegebenen Antwortmöglichkeiten gefasst werden können. Offenbar war es diesem Teil der Befragten aber sehr wichtig, die für sie maßgeblichen Gründe (zusätzlich) individuell zum Ausdruck zu bringen. Dem soll hier dadurch Rechnung getragen werden, dass die Freitextantworten in der nachfolgenden Vertiefung 11 im Wortlaut – grob kategorisiert – wiedergegeben werden. Die Ausführungen veranschaulichen auch die Vielfalt der Aufnahmegründe.

Vertiefung 11: Weitere Gründe für die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit

Ökonomische Notwendigkeit/finanzielle Gründe

„Ich habe mir ein besseres Leben gewünscht." / „Ich möchte meiner Familie helfen." / „Ich will meiner Familie helfen." „Um meinen Kindern zu helfen." / „Für die Kinder" / „Für mein Kind" / „Um die Behandlungen meiner Mutter zu finanzieren." / „Ich brauche Geld für meine Familie." / „Ich hatte einen regulären Vollzeitjob, konnte damit, es waren 775 € pro Monat, nicht alle 2 Wochen meine Kinder in [A-Großstadt] besuchen. Ich selbst lebte in [B-Großstadt]." / „Die Löhne sind sehr niedrig, die Mieten und Ausgaben sind sehr hoch. Meine Kinder litten unter Mangel." / „Ich arbeite, um meinen Lebensunterhalt zu verdienen." / „Ich brauchte schnell viel Geld für eine eigene Wohnung und wollte auf eigenen Beinen stehen." / „Ich musste Geld verdienen, und dies war eine Möglichkeit, dies zu tun, ohne viele Stunden in einer Umgebung zu verbringen, die nicht mit meiner psychischen Gesundheit vereinbar war." / „Wegen des Kapitalismus." / „Ich habe kein Geld, ich habe keine Hilfe." / „Ich könnte vielleicht putzen, aber dann arbeite ich 10 Stunden, um das zu verdienen, was ich in einer Stunde in diesem Job mache." / „Jeden Tag schnelles Geld." / „Schnelles Geld, viel Geld, Unabhängigkeit." / „Scheidung" / „Um ein besseres Leben zu sichern." / „Um ein besseres Leben zu haben." / „Weil ich Geld brauche." / „Konnte auch woanders Geld machen, aber nicht so viel in so kurzer Zeit." / „Ein schöner, gut bezahlter Nebenerwerb." / „Bessere Bezahlung als Niedriglohn, mehr Freiheiten und Selbstbestimmung." / „Bessere Arbeit als damals andere Optionen zur Arbeit." / „Berufliche Schwierigkeiten und Geldknappheit, Probleme mit den Eltern. Auch mein Partner fand es gut, der hatte Schulden, die ich dann bezahlt habe, mir selber hat die Prostitution dann innerlichen Halt und Selbstbewusstsein gegeben, das hatte ich vorher nicht."

Mangel an geeignet erscheinenden Alternativen und Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt

„Mangel an Arbeit und beruflicher Tätigkeit." / „In [A-Staat] gibt es zu viele Schwarzarbeiter, die Menschen werden nicht gemeldet, und selbst mit Fremdsprachenkenntnissen sind die Gehälter niedrig." / „Mein Beruf und meine Qualifikation bieten mir nicht viel Raum, verursachen mehr Stress und weniger Geld. Die Lebensbedingungen sind unter dem Durchschnitt." / „Wenige Arbeitsmöglichkeiten." / „Für Transsexuelle in [B-Staat] ist es sehr schwierig, einen Job zu bekommen. Ich bin [Ausbildungsberuf im Handwerk] und Massagetherapeutin, aber ich kann es nicht." / „Ich kann noch nicht in einem anderen Job arbeiten, bis ich die Genehmigung erhalten habe. Mit meinem Visum kann ich mich nicht für einen Job bewerben." / „Ich bekam keinen Job wegen Rassismus." / „Ich bin transsexuell." / „[Ich habe eine körperliche Behinderung] und werde bei regulären Jobs abgelehnt." / „Ich bin behindert, qualifiziere mich aber nicht für Leistungen. Sexarbeit ermöglicht es mir, so viel zu arbeiten, wie ich kann, und nicht zu arbeiten, wenn meine Behinderung es mir nicht erlaubt." / „Damals war in meiner Generation Trans ein rotes Tuch und Homosexualität war nicht gern gesehen. Anfangs sah man, dass ich nun mal anders bin!!!"

Interesse, sexuelle Lust und Überzeugung, Empowerment

„Berufung!" / „Ich mag Sex." / „Ich liebe Sex, besonders Gruppensex." / „Ich habe mich entschieden, das aus Vergnügen zu tun und natürlich auch wegen des Geldes." / „Ich liebe die Arbeit, die ich mache, und ich bin glücklich, diesen Job zu haben." / „Ich habe mir gewünscht, das zu tun." / „Ich wollte das." / „Ich habe es einmal aus Zufall gemacht, zusammen mit einer Freundin, als wir unterwegs waren, und es hat mir gefallen." / „Ich wollte einige Ziele erreichen." / „Ich fand damals diese Arbeit sehr interessant und wollte es ausprobieren." / „Ich habe gerne Sex und dachte mir, ich kann damit auch Geld verdienen." / „Ich liebe die Freiheit, die der Job mit sich bringt." / „Ich wollte es ausprobieren." / „Ich wollte über die mann-männliche Prostitution Bescheid wissen." / „Ich wollte wissen, wie sich die Menschen in diesem Milieu verhalten." / „Ich bin mein eigener Chef." / „Selbstständige Arbeit zu meinen mit meiner Behinderung vereinbaren

Zeiten.“ / „Selbstermächtigung, Erlernen neuer Fähigkeiten, besser handhabbare Arbeitsbelastung aufgrund von Behinderung.“ / „Ich möchte das aus freien Stücken tun, so kann ich flexibel sein, selbst bestimmen, was ich will und was nicht.“ / „Weil das meine Entscheidung war. Und ich habe sie ALLEINE[890] getroffen.“ / „Weil ich keinen Stress habe und es für mich sehr gut ist.“ / „Ich liebe meine Arbeit.“ / „Ich möchte den Menschen helfen, ihre eigene innere Wahrheit zu erfahren.“ / „Für meine Entwicklung.“ / „Faszination und Freiheit.“ / „Freie Zeiteinteilung, nebenberuflich möglich.“ / „Freie Zeiteinteilung, geringer zeitlicher Aufwand.“ / „Flexible Arbeitszeiten, mehr Freizeit, Sinn.“ / „Flexible Arbeitszeiten und Rollen.“ / „Der Job macht mir Spaß und wurde dadurch stärker und selbstbewusster.“ / „Ich habe schon seit meinem 14. Lebensjahr darüber nachgedacht, Sexarbeiterin zu werden.“ / „Weil ich viele Erfahrungen mit Sexualität sammeln wollte, ohne mein Gegenüber emotional zu verletzen.“ / „Alle anderen infrage kommenden Berufe erschienen mir nicht passend, langweilig.“

Lebensumstände mit Zwang, Trauma und psychischen Faktoren

„Ich wurde ausgenutzt und betrogen.“ / „Mein Vater hat mich in die Prostitution gezwungen.“ / „Ich bin eine transgender Frau aus [C-Staat]. Ich war gezwungen, Sexarbeit zu leisten.“ / „Loverboy.“ / „6 Jahre älterer Freund fand’s geil und hatte Schulden.“ / „Meine Eltern haben mich rausgeworfen, als ich noch zur Schule ging, und ich brauchte Geld.“ / „Mit 17 Jahren bin ich von zu Hause weggegangen. Misshandlung zu Hause.“ / „Mir wurde gedroht, meine Tochter zu entführen, und sie sollte dann meine Schulden abarbeiten im Ausland.“ / „Bin vor der Arbeit als Domina mehrfach Opfer sexueller Übergriffe geworden, teils auch an regulären Arbeitsplätzen. Der Heilungsprozess hat mich mehr Geld gekostet, als es wert war. Bin Domina und endlich geht die Kosten-Nutzen-Rechnung (psychisch + finanziell) auf.“ / „1999 in [D-Staat] war es schwer, eine Arbeit zu finden.“ / „3 Monate vor meinem Abschluss ging mir das Geld aus. Beim Amt wurde mir geraten, die Schule abzubrechen und Sozialhilfe zu beantragen oder ins Obdachlosenasyl zu gehen. Da hab ich mich lieber im nächsten Puff beworben und konnte so meine Ausbildung abschließen.“ / „Selbstbestrafung.“ / „Ich wurde ausgenutzt und betrogen.“ / „In den 90er-Jahren wurde ich verkauft, und nach der Rückzahlung arbeitete ich bereits aus freiem Willen.“ / „Als Kind für Sachleistungen wie Mobilität und Zugang zu Konzerten etc. wegen Armut“.

Therapeutische Motivation

„Als Diplom-Pädagogin und zertifizierte Tantra-Masseurin erachte ich körperorientierte Methoden als wichtige Ergänzung zu traditionellen und meist rein gesprächsorientierten therapeutischen Verfahren.“ / „Ich mache Tantra-Massage, weil ich mich mit der Heilung von Sexualität und Traumata beschäftige.“ / „Tantra-Massage ist ein Verehrungsritual und mit Prostitution nicht zu vergleichen.“ / „Ich biete sexologische Körpertherapie an – das ist ein schöner therapeutischer Beruf, der den Menschen in gesunder Sexualität hilft.“ / „Ich möchte durch ganzheitliche Berührung den Menschen ein Gefühl von Geborgenheit und Nähe geben.“ / „Für mich ist dieser Beruf ein helfender Beruf.“ / „Prostitution ist ein Job, den ich sehr mag. Ich mag es zu kommunizieren, und ich mag auch, wie man in diesem Beruf Geld verdient.“ / „Weil ich es bedeutsam und erfüllend finde, Menschen Nähe und Liebe zu schenken.“ / „Es ist mir eine große Ehre, Menschen in ihre Energie und Emotionen zu begleiten.“

Neugier und Experimentierfreude

„Neugier.“ / „Neugierde! Sich ausprobieren wollen!“ / „Aus Spaß und Neugier.“ / „Persönlicher Kink; bahnbrechende Neugier.“ / „Ich fand es total spannend.“ / „Aus Lust. Aus einem Kink heraus.“ / „Lust auf diese wertvolle Arbeit.“ / „Eigene Neigung.“

Politische oder gesellschaftliche Motivation

„Als Teil meines feministischen Kampfes.“ / „Politischer Schritt aus Solidarität als sonst öffentliche Person.“ / „Revolution gegen die Gesellschaft.“ / „Sexuelle Aufklärung und Beratung.“

[890] Hervorhebung im Original.

b. Fortführung der Prostitution

Gefragt wurden die teilnehmenden Prostituierten zudem, aus welchen Gründen sie zum Zeitpunkt der Befragung in der Prostitution tätig sind, sie die Tätigkeit also fortführen (Abbildung 152). Dazu wurden ihnen im Wesentlichen dieselben Aussagen wie bei der Frage nach Aufnahme der Tätigkeit vorgelegt.

Die Angaben der Befragten zeigen zunächst Folgendes: Wiederum weisen diejenigen Aussagen, die auf eine selbstbestimmte bzw. aus üblichen ökonomischen Gründen heraus getroffene Berufsentscheidung hindeuten, die höchsten Zustimmungswerte auf. Dabei fällt auf, dass die Zustimmungswerte zu diesen Aussagen fast durchweg noch etwas höher sind als die Vergleichswerte bei Aufnahme der Tätigkeit (Abbildung 151). Konkret haben sich folgende Zustimmungswerte ergeben: „Ich arbeite immer noch in der Prostitution,

- weil ich Geld für mich selbst verdienen muss“ (trifft (eher) zu: 78,5 %, n=2.165; Aufnahme der Tätigkeit: 64,1 %, n=2.064);
- weil es für mich eine normale Arbeit ist“ (68,3 %, n=2.053; Aufnahme: 56,8 %, n=2.220);
- weil ich mit der Prostitution mehr Geld verdiene als mit anderen Berufen“ (59,8 %, n=2.007; Aufnahme: 55,7 %, n=2.052);
- weil ich das spannend finde“ (53,2 %, n=1.950; Aufnahme: 52,4 %, n=1.905);
- weil ich mich so selbst verwirklichen kann“ (54,8 %, n=2.035; Aufnahme: 49,3 %; n=1.988);
- weil ich Geld für meine Kinder/Familie oder andere wichtige Personen verdienen muss“ (32,9 %, n=2.039; Aufnahme: 36,3 %; n=2.021).

Etwas niedriger oder genau gleich sind (im Vergleich zur Aufnahme) die Zustimmungswerte zu den Aussagen, die auf die Fortführung der Tätigkeit in einer prekären Situation hindeuten: Das gilt für die Aussage, dass man die Prostitutionstätigkeit fortführt, weil man Schulden hat (22,5 %, n=1.918; Aufnahme: 25,8 %; n=1.861) und weil man Geld zur Finanzierung einer Sucht braucht (13,1 %, n=2.025; 13,1 %, n=2.008).

Diejenigen Aussagen, die auf einen stets inakzeptablen Dritteinfluss schließen lassen, haben im Vergleich zur Aufnahme etwas weniger oder gleichviel Zustimmung gefunden. Dies betrifft die Aussagen: „Ich arbeite immer noch in der Prostitution,

- weil ich gezwungen werde“ (2,1 %, n=1.969; Aufnahme: 3,5 %, n=1.957);
- weil mir gedroht wurde, wenn ich es nicht tue. Zum Beispiel: Meine Wohnung wird gekündigt, meine Familie schließt mich aus oder andere Dinge“ (2,7 %, n=2.017; Aufnahme: 3,3 %, n=1.988);
- weil mir mit Gewalt gedroht wurde“ (1,7 %, n=2.27; Aufnahme: 2,9 %, n=2.043).

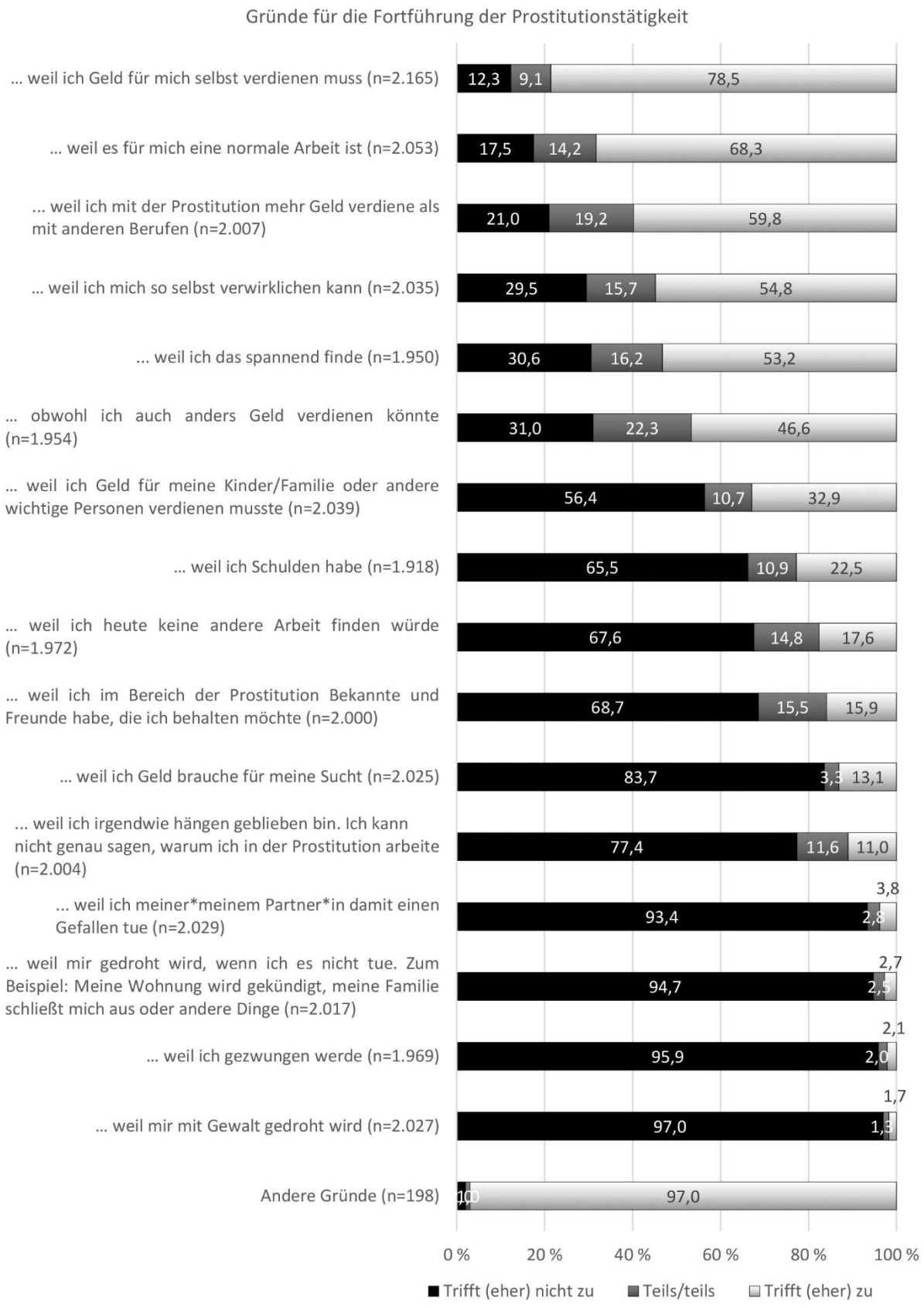


Abbildung 152: Gründe der befragten Prostituierten für die Fortführung der Prostitutionstätigkeit, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

Fragt man auch hier nach der Anzahl der Personen, die mindestens einer der Aussagen über den stets inakzeptablen Dritteinfluss eher oder ganz zugestimmt haben, ergibt sich Folgendes: 76 Personen gaben an, im Zeitpunkt der Befragung mindestens einem inakzeptablem Dritteinfluss zu unterliegen. Das entspricht 3,7 % derer, die Angaben zu den Themenfeldern gemacht hatten (n=2.069).

Vergleicht man diesen Wert mit der Zahl der Personen, die angegeben haben, dass sie bei *Aufnahme* der Tätigkeit einem inakzeptablem Dritteinfluss unterlagen (zur Erinnerung: 131 Personen), fällt etwas auf: Es gibt Personen, die angegeben haben, dass sie die Prostitution zwar unter stets inakzeptablem Dritteinfluss aufgenommen haben, zum Zeitpunkt der Befragung aber keinem solchen Dritteinfluss mehr unterlagen. Das veranschaulicht die nachstehende Tabelle62, der sich entnehmen lässt, wie viele der hier befragten Prostituierten die Tätigkeit unter inakzeptablem Dritteinfluss aufgenommen haben und/oder sie im Zeitpunkt der Befragung unter einem solchen Einfluss fortgeführt haben.

Tabelle 62: Aufnahme und/oder Fortführung der Prostitutionstätigkeit unter stets inakzeptablem Dritteinfluss (Angabe: „trifft eher zu"/„trifft voll zu"), KFN-Befragung Prostituierte

Aufnahme/Fortführung	Fortführung ohne stets inakzeptablen Dritteinfluss	Fortführung mit stets inakzeptablem Dritteinfluss
Aufnahme ohne stets inakzeptablen Dritteinfluss	1.875	24
Aufnahme mit stets inakzeptablem Dritteinfluss	79	52

Hiernach haben 1.875 befragte Prostituierte weder hinsichtlich der Aufnahme noch der Fortführung der Prostitutionstätigkeit angegeben (mit „trifft [eher] nicht zu" und „teils/teils"), dass sie einem stets inakzeptablem Dritteinfluss ausgesetzt waren bzw. sind. Es gibt unter den Befragten allerdings einen kleinen Anteil von Prostituierten, die bei Aufnahme der Prostitution nach eigenen Angaben noch keinem entsprechenden Einfluss ausgesetzt waren, die Tätigkeit als Prostituierte zum Zeitpunkt der Befragung aber unter einem solchen Einfluss fortführten (24 Personen). Gleichsam umgekehrt existieren aber auch, wie erwähnt, Prostituierte, die die Prostitutionstätigkeit unter stets inakzeptablem Dritteinfluss aufgenommen haben, sie nun aber ohne einen solchen Einfluss ausüben (79 Personen). Die Zahl der Prostituierten, die seit dem Beginn ihrer Prostitutionstätigkeit und auch zum Zeitpunkt der Befragung unter inakzeptablem Dritteinfluss stehen, beträgt schließlich 52 Personen.

Von Interesse ist an dieser Stelle natürlich, wie viele *angemeldete* Personen sich unter denjenigen Prostituierten befinden, die bei Aufnahme und/oder Fortführung der Tätigkeit einem stets inakzeptablen Dritteinfluss ausgesetzt waren:

- In der Gruppe mit Personen, die die Prostitution zwar unter stets inakzeptablem Dritteinfluss aufgenommen haben, diese aber mittlerweile ohne diesen Einfluss fortführen, befinden sich 79 Personen; hiervon waren 42 jemals angemeldet.
- In der Gruppe, die sowohl bei Anmeldung als auch bei Fortführung der Prostitutionstätigkeit einem inakzeptablen Dritteinfluss unterlagen (52 Personen), haben 25 mindestens einmal das Anmeldeverfahren durchlaufen.
- In der Gruppe mit Personen, die die Prostitution ohne inakzeptablen Dritteinfluss aufgenommen haben und die die Prostitution mittlerweile unter diesem Einfluss fortführen, befinden sich 24 Personen; hiervon waren 15 mindestens einmal angemeldet.

In jeder Gruppe war mithin eine bestimmte Zahl von Personen mindestens einmal angemeldet. Damit ist freilich nicht zugleich die Feststellung verbunden, dass all diese Personen im Anmeldeverfahren „durchgerutscht" sind. Denn bei manchen liegt die Aufnahme der Tätigkeit, die mit einem stets inakzeptablen Dritteinfluss verbunden war, weit vor dem Inkrafttreten des ProstSchG. Führen diese Personen die Prostitution mittlerweile ohne besagten Dritteinfluss fort, muss ihnen die Anmeldebescheinigung erteilt werden. Für diejenigen, die angegeben haben, dass sie aktuell einem solchen Dritteinfluss unterliegen und das Anmeldeverfahren durchlaufen haben (40 Personen), wird man allerdings mit

ziemlicher Sicherheit davon ausgehen können, dass ihr Betroffensein im Anmeldeverfahren nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erkannt wurde. Auf dieser Basis lässt sich formulieren: Es scheint Fälle zu geben, in denen das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität im Anmeldeverfahren nicht erkannt wird.

Auch in Bezug auf die Fortführung der Tätigkeit war es einem Teil der Befragten wichtig, ihre Gründe freitextlich zu erläutern. Um auch diesen Befragten gerecht zu werden, werden die Gründe wie zuvor im Wortlaut wiedergegeben. Da die Antworten hier teils anders ausfielen als bei den freitextlich gegebenen Antworten zur Aufnahme der Tätigkeit, mussten partiell abweichende Oberbezeichnungen gefunden werden.

Vertiefung 12: Gründe, weiterhin in der Prostitution tätig zu sein

Ökonomische Notwendigkeit und finanzielle Gründe

„Als Frau und Mutter ist es schwer, gut bezahlte Arbeit mit wenig Stunden zu bekommen, von der man leben kann." / „Arbeite hauptberuflich im Büro [und] verdiene trotz Vollzeit[-anstellung] zu wenig." / „Es ist einfacher, Geld zu verdienen." / „Gibt mir den finanziellen Spielraum, mit Ü40 noch mal eine Ausbildung im Handwerk zu machen." / „Ich habe Schulden, und ich möchte mein eigenes Geld selbst verdienen." / „Ich bin immer noch in der Prostitution, um eine bessere Zukunft zu haben, Geld zu sparen und mein eigenes Geschäft in meinem Land zu eröffnen, einen Schönheitssalon oder eine Klinik für Ästhetisches und in Würde zu leben." / „Ich habe Schulden." / „Ich brauche Geld, um meine Gesundheit zu behandeln." / „Es macht Spaß, man gewinnt Freunde. Man verliert aber auch den Glauben an treue Beziehungen und möchte das eigene Business nur ungern für einen Mann/eine Beziehung mit ungewisser Zukunft aufgeben. Jetzt bin ich ;jung', jetzt kann ich Geld verdienen." / „Schnelles Geld." / „Es gibt paar Stammfreier, die ich noch mache." / „Ich kann noch keine andere Arbeit finden." / „Ich habe meine Ausbildung im 3. Jahr abgebrochen." / „Ausbildungsfinanzierung." / „Die Arbeitsbedingungen im Kulturbereich sind nicht besser geworden." / „Schuldenberg aufgrund der Scheinselbständigkeit." / „Es ist ein gut bezahlter Job, und ich mag dieses Feld." / „Weil es mir zum Teil leichtfällt und ich Geld verdiene." / „Es ist einfach, [das] Geld zu verdienen." / „Es ist jetzt einfach. Ich kenne die Kunden und verdiene gutes Geld." / „Steigende Miete und mein Gehalt würde nicht ausreichen für meine Mietwohnung." / „Weil es mir Spaß macht und ich gutes Geld verdiene mit vergleichbar niedrigem Aufwand." / „Man verdient schnell Geld." / „Finanzielle Gründe." / „Man verdient sehr gut, und es gefällt mir." / „Geld." / „Typisch geringe Frauenaltersrente." / „Um die Behandlung meiner Mutter zu bezahlen." / „Ich habe Schulden, und ich möchte mein eigenes Geld selbst verdienen." / „In so kurzer Zeit kann ich woanders nicht so viel Geld verdienen." / „Schulden und ich zahle mit dem Geld eine Weiterbildung, damit ich später mit dem Job aufhören kann." / „Ich bin alleinerziehende Mama und verdiene hiermit am einfachsten Geld und kann somit auch viel mehr Zeit mit meinem Kind verbringen." / „Weil ich schneller Geld für bestimmte Operationen im Zusammenhang mit meiner Transgeschlechtlichkeit sammeln möchte. Ich meine die Operationen, die der Staat nicht abdeckt." / „Ich bin eine Transperson und die Leute fetischisieren mich ständig kostenlos. Ich möchte davon profitieren." / „Mit anderen Jobs kann ich mir eine unbezahlte Vollzeit-Ausbildung nicht finanzieren."

Berufung, Flexibilität und Freiheit

„Auch weil dieser Beruf für mich von Anbeginn eine Berufung war." / „Die Freiheit und Flexibilität, die ich in dieser Branche habe, sind im Vergleich zu jedem anderen Job, mit dem ich Geld verdienen könnte, unvergleichlich. Außerdem habe ich durch meine Arbeit in dieser Branche meine Privatsphäre geopfert." / „Die Freiheit, das Leben selber zu bestimmen, ist ein sehr großer Reiz, Wiedereinstiegsmöglichkeiten nach fast zehn Jahren sind sehr schwierig. Das mache ich gerne." / „Die Zeitfreiheit und Flexibilität, die ich habe, sind erstaunlich, und ich kann das bei keinem anderen Job bekommen." / „Einmal angefangen kommt man schwer wieder raus. Die Freiheit, die der Job bietet, ist für mich ein Grund nicht damit aufzuhören." / „Es ist eine Berufung, erfüllt meine Lebensziele, das Leben anderer zu verbessern, und fühlt sich bedeutungsvoll an. Ich habe die Fähigkeit, meinen Kunden zu helfen, von der ich zuvor nicht wusste, dass ich sie

besitze.“ / „[…] Für mich ist eine höchsttherapeutische Arbeit. Immer mit dem Ziel für andere da zu sein.“ / „Ist immer interessant für mich.“ / „Weil es noch Spaß macht.“ / „Weil ich damit etwas Gutes für meine Klienten tue“ / „Ich habe jetzt die Freiheit zu arbeiten, wann und wie ich will. Und dabei verdiene ich immer noch gut – auch wenn es schlechter geworden ist. Ich kann nicht mehr in einer Firma für jemand anderen der Depp sein.“ / „Es ist meine Berufung, ich liebe es.“ / „Es ist mit der Zeit immer mehr zu meiner Berufung/Traumjob geworden.“ / „Es ist sehr erfüllend zu erfahren, wie es den Menschen während und nach einer tantrischen Massage geht. Diese hat auch positive Auswirkungen auf das Leben und Umfeld der massierten Person.“ / „Weil es ein erfüllender Job ist.“ / „Unter optimalen Rahmenbedingungen (vollständige Entkriminalisierung, Streichung des ProstSchG) ist das für mich der Traumjob schlechthin.“ / „Weil ich der Meinung bin, eine wichtige Arbeit zu machen, indem ich Menschen helfe, ihre Sexualität zu erforschen und auszuleben, ihnen helfe, schwierige Themen wie Scham zu bearbeiten. Meine Arbeit hat etwas Therapeutisches.“ / „Weil ich mir keinen anderen Beruf vorstellen kann, der meinem Leben so viel Sinn gibt – und dabei so viel Freude macht.“ / „Ich sehe mich nicht als Sexarbeiterin/Prostituierte, sondern vielmehr als Person, die einen wichtigen Beitrag zur ganzheitlichen Entwicklung des Menschen und für seine sexuelle Gesundheit leistet.“ / „Flexibilität und Unabhängigkeit.“ / „Freie Zeiteinteilung.“ / „Freie Zeiteinteilung, Selbständigkeit.“ / „Die Zeitfreiheit und Flexibilität, die ich habe, sind erstaunlich.“ / „Flexibilität, Selbstbestimmung.“ / „Weil ich ein selbstbestimmtes und erfüllendes Leben führe und Menschen dabei unterstütze, das Potenzial ihrer Sexualität zu entdecken.“ / „Weil es mir mehr Flexibilität erlaubt als jeder andere Job, den ich bisher hatte.“ / „Weil ich es selbstbestimmt und flexibel, was Arbeitszeiten und Orte angeht, nachgehen kann.“ / „Weil ich die freie Zeiteinteilung schätze, dass ich keinen Chef habe und dass Männer für meine Aufmerksamkeit bezahlen, anstatt sich gratis zu bedienen.“ / „Weil ich mehr Freizeit und Freiheit habe als in anderen Berufen.“ / „Weil ich die Freiheit mag.“ / „Es gibt ein paar Stammfreier, die ich noch mache.“ / „Ich arbeite, wann ich kann.“ / „Ich liebe die Abwechslung und Vielfalt, die dieser Job mir bietet.“ / „Weil es ein spannender Beruf ist + ich in der Selbständigkeit meine eigenen Regeln machen kann.“ / „Alte Ausreden habe ich nicht mehr! Der einzige Grund bin ich, ich arbeite für mich.“ / „Aus Spaß und Freude an meinem selbstbestimmten Leben.“ / „Bessere Arbeitszeiten, größere Flexibilität als in anderen Berufen.“ / „Der Beruf lässt sich super mit Kindern und Mann im Schichtsystem ausüben.“ / „Ich habe meine Kunden und wähle jetzt, wen ich annehme. Ich habe einen anderen Job, sodass ich nur die annehme, die ich mag.“ / „Weil es Teil meiner Identität geworden ist und ich sexuelle Dienstleistungen nicht mehr (ausschließlich) umsonst anbieten möchte. Es fühlt sich nach Selbstausbeutung an, dafür keine Bezahlung zu verlangen […].“ / „Escort ist meine persönliche Tinder-Alternative; Männer, die für einen eine ordentliche Summe hinblättern müssen, tragen einen auf Händen; und promiskuitive Frauen, die kein Geld dafür nehmen, machen das gleiche wie wir – nur unklüger.“ / „Freie Zeiteinteilung.“ / „Freie Zeiteinteilung, nebenberuflich möglich.“ / „Maximale Selbständigkeit auf dem Straßenstrich.“ / „Vor allem die Freiheit, zu machen, was/wann/wie ich möchte.“ / „Weil ich sehr flexibel bin und wenige andere Berufe mir diese Flexibilität bieten können.“ / „Ich mache diese Arbeit, weil ich die Freiheit mag.“ / „Flexibilität und Unabhängigkeit.“ / „Flexible Arbeitseinteilung sichert gute Betreuungsmöglichkeiten meiner Kinder (Partner arbeitet im Schichtdienst); kein Rechtfertigen vor Arbeitgeber bzgl. Kind krank.“

Spaß, sexuelle Lust, Leidenschaft

„Als Prostituierte bin ich in die BDSM-Szene gekommen und lebe nun diesen Lebensstil privat und beruflich voll aus.“ / „Das gleiche wie zuvor [gemeint: Aufnahme der Tätigkeit]: Ich liebe den Lebensstil, den mir die Sexarbeit ermöglicht, und ich bin leidenschaftlich an Sexualität interessiert und fasziniert davon.“ / „Ich liebe diese Arbeit.“ / „Ich liebe meinen Beruf und mit Männern zusammen zu sein.“ / „Weil ich Sex liebe, nicht fürs Geld.“ / „Weil es meinen Kunden guttut und das Team und die Arbeitsbedingungen super sind.“ / „Ich liebe meine Arbeit.“ / „Ich liebe mein Job trotz dessen, dass er anders ist, ist es für mich aber Freiheit.“ / „Ich liebe es, wenn meine Gäste meine Räumlichkeiten höchst zufrieden und mit einem Lächeln verlassen.“ / „Andere Menschen im Entdecken und Erleben Ihrer Sexualität zu begleiten, bereitet mir Freude.“ / „Bedürfnisse …“ / „Sexualität erleben.“ / „Weil ich den Sex wirklich liebe, nicht fürs Geld sonst was.“/ „Gehe immer noch meiner Leidenschaft nach.“ / „Weil es für mich sexuelle Freiheit bedeutet.“ / „Weil es inzwischen meine Leidenschaft geworden ist und ich damit Menschen helfen kann.“ / „Weil es mein triebiges Wesen befriedigt, ohne dabei weiteren Kontakt pflegen zu müssen.“ / „Ich habe Spaß an dem Job.“ / „Ich mag Sex und Geld.“ / „[Hauptberuf] ist langweilig und das [ist] ein sehr lukrativer Nebenverdienst, der auch noch

meine Sexualität verwirklicht.“ /„Ich liebe diese Tätigkeit und die vielschichtigen sozialen Kontakte die man nicht zuletzt darüber knüpft.“ / „Weil es mich reizt … Fetisch … sub sein … Triebe ausleben.“ / „Spaß.“ / „Weil es mir Spaß macht.“ / „Weil die Tätigkeit Spaß macht und mich erfüllt.“ / „Weil es Freude macht und mich erfüllt. Ich bin Tantra-Masseurin […], in Ausbildung bei dem anerkanntesten Institut [gelöscht aus Anonymisierungsgründen]. Es ist ein Skandal, dass wir unter dieses Gesetz fallen sollen.“ / „Weil es mir Freude macht.“ / „Weil es immer noch einzelne Termine gibt, die mir wirklich gut gefallen und weil ich die selbständige erotische Tätigkeit ja nicht ganz aufgeben muss, wenn ich noch eine weitere selbständige Tätigkeit hinzunehmen möchte (kein 1 oder 0).“ / „Ich liebe meinen Beruf und mag es, mit Männern zusammen zu sein.“ / „Ich mag, was ich tue.“ / „Ich mag es, mich zu prostituieren.“ / „Ich liebe diese Arbeit, weil sie mir Spaß macht.“ / „Der Berufsfeldwechsel von Escort nach Domina.“ / „Ich kann in diesem Beruf neue Reize erleben.“ / „Das Gleiche wie zuvor [gemeint: Aufnahme der Tätigkeit]: Ich liebe den Lebensstil, den mir die Sexarbeit ermöglicht, und ich bin leidenschaftlich an Sexualität interessiert und fasziniert davon.“ / „Schwule Sexarbeit ist eine faszinierende Welt, die einen nicht mehr loslässt!“ / „Hohe Wertschätzung meiner Arbeit durch Kunden.“ / „Ich finde es geil. Ich habe gerne Sex und ich verhelfe Menschen gerne zu gutem Sex. Als Dienstleistung eben.“

Psychologische und emotionale Aspekte:

„Es hat mich in meiner Persönlichkeitsentwicklung vorangebracht.“ / „Weil ich es sinnvoll und erfüllend finde.“ / „Ich fühle mich einfach wohl und gesehen.“ / „Ich arbeite gerne.“ / „Es ist der beste Job, ich liebe ihn. Dieser Job gibt mir Selbstbewusstsein und Selbstbestimmtheit.“ / „Es ist ein bisschen zu einer Sucht geworden.“ / „Selbstbestätigung durch Sexarbeit ist schwer aufzugeben, ist eine Art Sucht und ich brauche ständig dieses Gefühl, dass ich begehrt werde.“ / „Kontakt mit netten Kund*innen und Deckung meines eigenen Bedürfnisses nach Nähe und Intimität in einem Rahmen, der für mich stimmig ist.“ / „Konnte mich aus der gewalttätigen Loverboy-Beziehung retten und im Escort-Bereich macht es mir auch oft einfach Spaß.“ / „Jetzt weiß ich, wer ich bin und wie ich richtig gut arbeiten kann, sodass es mir guttut.“ / „Für meine Entwicklung.“ / „Ich möchte auch in etwas involviert sein, um meine Probleme zu vergessen.“ / „Ich brauche sehr viel Zeit für mich selber und das kann ich nur so verwirklichen, da ich zwischen den Gästen Zeit habe für Recherchen zu den Themen: Politik, Soziales, Spirituelles usw.“

Kriminalität, Zwang und Lebensumstände:

„Ich wurde als Kind vergewaltigt. Sucht nach Sex für Geld. Trauma des Verrats. Ich schäme mich, einen anderen Job zu suchen und wegen meiner Vergangenheit als Prostituierte diskriminiert zu werden.“ / „Weil ich meinen Zuhälter nicht verlieren möchte.“

Gesellschaftliche und ideologische Motivation:

„Für die Kinder kämpfe ich, ihnen das zu geben, was ich nicht hatte, als ich klein war.“ / „Es ist eine Berufung, erfüllt meine Lebensziele, das Leben anderer zu verbessern, und fühlt sich bedeutungsvoll an.“ / „Sinnvolle und wichtige Arbeit!“ / „Tantra ist Friedensarbeit.“ / „Teil meines feministischen Kampfes.“ / „Weil ich darin einen wertvollen Beitrag sehe, in der queeren Community.“

Krankheit und körperliche Einschränkungen

„Ich habe eine chronische Krankheit.“ / „Ich bin in einer schwierigen Lebenssituation und finde keine andere Möglichkeit zur Existenzsicherung.“ / „Chronische Erkrankung, Behinderung.“ / „Ich habe Rückenprobleme, kann körperlich nicht arbeiten, und für einfache Arbeit braucht man eine Ausbildung.“ / „Chronische Krankheit.“ / „Eine Behinderung macht es schwierig, andere Jobs zu behalten, die erfordern, dass ich jeden Tag arbeite.“ / „Ich habe eine chronische Erkrankung und Sexwork bietet mir einen guten Rahmen, um mit meinen verfügbaren Energien finanziell unabhängig zu sein.“ / „Krankheit“ / „Gesundheitlich keine Energie für 40-Stunden-Woche. CFS-Patient.“ / „Weil es immer noch am besten mit meiner Behinderung vereinbar ist.“ / „Ich kann keine andere Arbeit finden, weil ich arbeitsunfähig bin.“ / „Hoher Blutdruck, Herzkrankheit, Panikstörung.“ / „Ich bin arbeitsunfähig und brauche einen sehr flexiblen Job.“ / „Weil ich mich leider eine schweren Operation stellen musste und seitdem nicht mehr im 1. Arbeitsmarkt arbeiten kann.“ / „Es ist immer noch am besten mit meiner Behinderung vereinbar.“ /„Ich kann keine andere Arbeit finden, weil ich arbeitsunfähig bin.“

Weitere Gründe

„Ich wage nicht zu wechseln, obwohl ich gerne eine andere Arbeit machen würde. Oft habe ich das Gefühl, dass das herauskommen wird, und ich kann keine private Wohnung mieten, um ein neues Leben zu beginnen." / „Weil ich nicht kriminell werden will." / „Macht der Gewohnheit."

2. Selbstbestimmung bei den einzelnen prostitutiven Akten (Ebenen 3 und 4)

Im Rahmen der Erhebung bei Prostituierten wurden zudem Angaben zu der dritten und vierten Ebene der sexuellen Selbstbestimmung erbeten. Konkret wurde erhoben, inwieweit die befragten Prostituierten selbst über das Ob der Eingehung und die Ausgestaltung eines prostitutiven Aktes entscheiden (Ebene 3 der sexuellen Selbstbestimmung in der Prostitution, s. dazu Vertiefung 3). Hier geht es mithin um die Frage nach der selbstbestimmt getroffenen Entscheidung über die Art der Leistung, den Preis der Leistung und die Wahl des*der Kund*in. Zusätzlich wurde eruiert, inwieweit Prostituierte nach eigener Einschätzung ein einmal begonnenes Treffen mit Kund*innen abbrechen können (Ebene 4 der sexuellen Selbstbestimmung, s. dazu Vertiefung 3).

Eine Einschätzung zu diesen Aussagen wurde überdies von den Sachbearbeitenden der ProstSchG-Behörden, den Betreiber*innen und den Kund*innen erbeten. Die Ergebnisse können Abbildung 153 entnommen werden. Bearbeitet werden konnten die Aussagen mithilfe einer fünfstufigen Skala von „1=trifft nicht zu" bis „5=trifft voll zu". Die genaue Formulierung der Aussagen enthält nachstehende Tabelle 63.

Tabelle 63: Darstellung der Dimensionen der Selbstbestimmung bei Prostituierten

Dimension	Gruppenzugehörigkeit	Itemformulierung
Selbstbestimmte Entscheidung über die Leistung		
	Prostituierte	Ich entscheide selbst über meine Leistung
	Gewerbetreibende	Prostituierte bestimmen selbst über ihre Leistungen
	Kund*innen	Ihr Angebot legen Prostituierte selbst fest
	Sachbearbeitung	Prostituierte bestimmen selbst, welche Leistung sie anbieten
Selbstbestimmte Entscheidung über den Preis einer Leistung		
	Prostituierte	Ich verhandele selbst mit meinen Kund*innen über den Preis
	Gewerbetreibende	Prostituierte verhandeln selbst über den Preis der sexuellen Leistung
	Kund*innen	Ich verhandele mit der*dem Prostituierten selbst (und nicht mit einer*einem Dritten) über den Preis
	Sachbearbeitung	Prostituierte verhandeln selbst über den Preis der sexuellen Leistung
Selbstbestimmte Entscheidung über die Auswahl der*des Kund*in		
	Prostituierte	Manche Kund*innen mag ich nicht oder finde sie ekelig. Diese Kund*innen lehne ich ab
	Gewerbetreibende	Prostituierte können Kund*innen, die sie nicht mögen oder ekelig finden, ablehnen
	Kund*innen	Ich wurde schon mal von einer*einem Prostituierten abgelehnt (*persönliche Ablehnungserfahrung)*
	Sachbearbeitung	Prostituierte können Kund*innen, die sie nicht mögen oder ekelig finden, ablehnen
Selbstbestimmte Entscheidung über den Abbruch eines Treffens		
	Prostituierte	Ich kann ein Treffen mit einer*einem Kund*in abbrechen, wenn ich das will
	Gewerbetreibende	Begonnene Dates/Treffen mit Kund*innen können Prostituierte immer abbrechen
	Kund*innen	Begonnene Dates/Treffen mit Kund*innen können Prostituierte immer abbrechen
	Sachbearbeitung	Begonnene Dates/Treffen mit Kund*innen können Prostituierte immer abbrechen

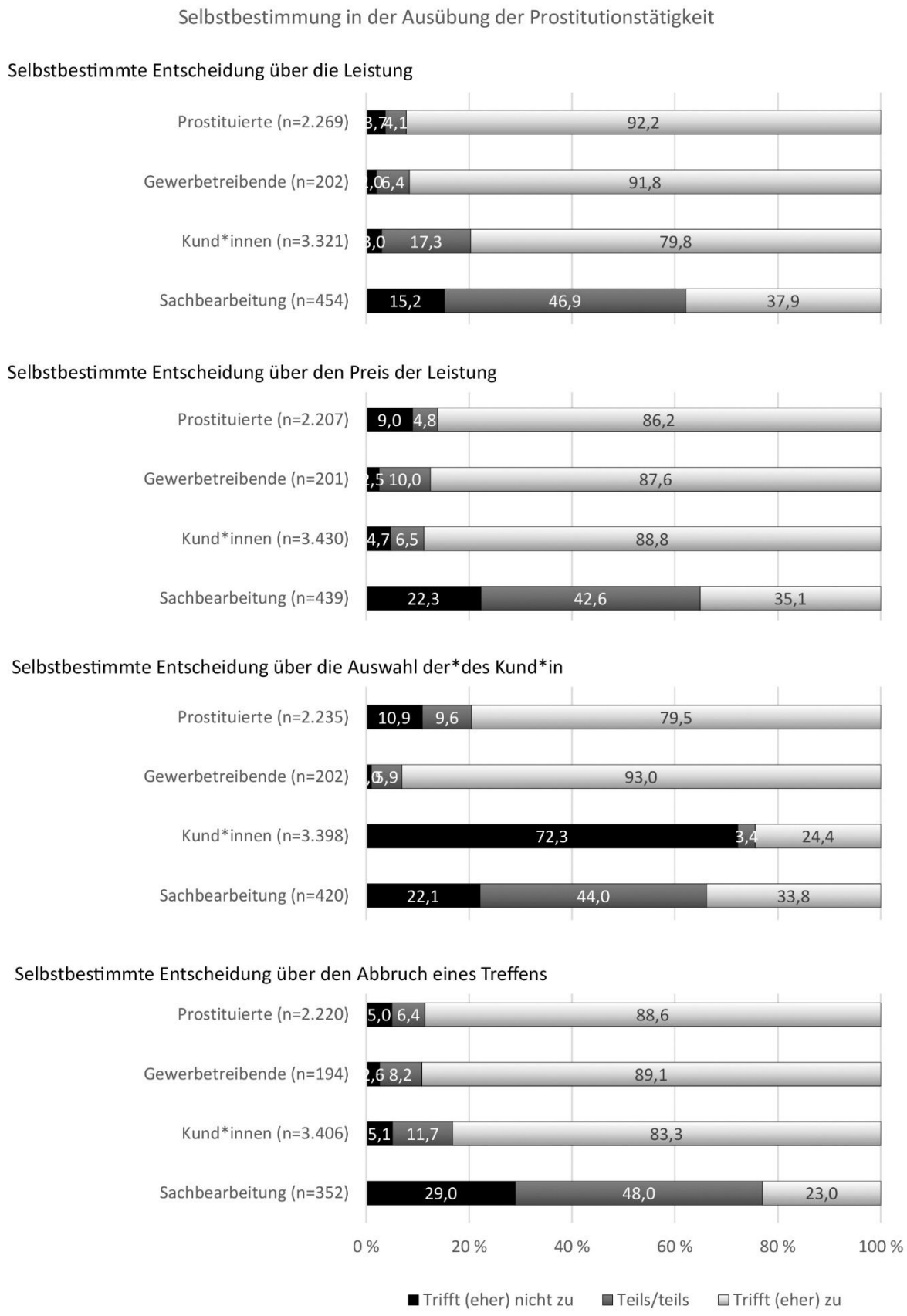


*Abbildung 153: Darstellung der Zustimmungswerte zur selbstbestimmten Entscheidung über die Leistungen, den Preis, die Auswahl der Kund*innen und den Abbruch eines Treffens, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Gewerbetreibende, Kund*innen und Sachbearbeitung (gesamt)*

Vergleicht man die Angaben der einzelnen Befragtengruppen mit den ihnen vorgelegten Aussagen, zeigt sich Bemerkenswertes:

Abbildung 153 verdeutlicht, dass die Einschätzungen der Kund*innen und der Gewerbetreibenden weitestgehend mit denen der Prostituierten übereinstimmen. Die Zustimmung von Sachbearbeitenden zu den einzelnen Aussagen weicht demgegenüber stets deutlich von den Zustimmungswerten der anderen befragten Gruppen ab. Das ist ein Befund, der sich noch an einer weiteren Stelle der Untersuchung zeigen wird (s. dazu Teil 5, Kapitel 2, D.V.). Eine Erklärung wird dort versucht.

Im Einzelnen:

92,2 % der Prostituierten (n=2.269) gaben an, dass sie über ihre Leistungen selbst entscheiden. Ähnlich schätzen dies Gewerbetreibende ein (91,8 %, n=202). Auch Kund*innen sind weit mehrheitlich der Auffassung, dass Prostituierte selbst bestimmen können, welches Angebot sie unterbreiten (79,8 %, n=3.321). Lediglich die befragten Sachbearbeiter*innen (n=454) waren diesbezüglich skeptischer und gaben nur zu 37,9 % an, dass Prostituierte selbst über ihr Angebot befinden.

Ohne die Einbeziehung von Dritten verhandelt die große Mehrheit der befragten Prostituierten über den Preis von Leistungen mit den Kund*innen persönlich (86,2 %, n=2.207). Sehr ähnlich schätzten dies auch Gewerbetreibende und Kund*innen ein (Gewerbetreibende: 87,6 %, n=201; Kund*innen: 88,8 %, n=3.430). Demgegenüber kreuzte nur ein gutes Drittel der Sachbearbeiter*innen an, dass Prostituierte über die Preise mit den Kund*innen ohne Einbindung von Dritten verhandeln.

Dass Prostituierte ihre Kund*innen selbst auswählen können, gaben 79,5 % der befragten Prostituierten (n=2.235) an. Die Ursache dafür, dass die Werte hier etwas geringer als bei anderen Aussagen sind, könnte bspw. darin liegen, dass manche Prostituierte es sich aus finanziellen Gründen oder mangels Nachfrage nicht leisten können, Kund*innen abzulehnen. Gewerbetreibende stimmten dieser Aussage prozentual noch häufiger zu: Sie bejahten die Aussage mit 93,0 % (n=202). Sachbearbeiter*innen waren erneut skeptischer und stimmten nur zu gut einem Drittel zu, dass die Wahl der Kund*innen nur von Prostituierten selbst getroffen wird (33,8 %, n=420). Dass Kund*innen hier deutlich häufiger „(eher) nicht zutreffend“ ankreuzten, dürfte an der Formulierung des ihnen vorgelegten Items liegen. Abgefragt wurde, ob die Kund*innen bereits *selbst* die Erfahrung gemacht haben, dass ein*e Prostituierte*r sie abgelehnt hat. Ein knappes Viertel der Kund*innen gab an, dies sei bereits der Fall gewesen (24,4%). Knapp drei Viertel (72,3 %) haben keine derartigen Erfahrungen gemacht (n=3.398).

Hinsichtlich der Möglichkeit, ein begonnenes Treffen mit einer*einem Kund*in abzubrechen, gab erneut die deutliche Mehrheit der Prostituierten an, dass dies (eher) zutreffend ist (88,6 %, n=2.220). Auch Gewerbetreibende (89,1 %, n=194) und Kund*innen (83,3 %, n=3.406) stimmten der ihnen vorgelegten Aussage „Begonnene Dates/Treffen mit Kund*innen können Prostituierte immer abbrechen“ mehrheitlich (eher) zu. Die befragten Sachbearbeiter*innen (n=352) waren sich hingegen eher unsicher, ob ein Treffen tatsächlich jederzeit von Prostituierten abgebrochen werden kann. 29,0 % der Sachbearbeiter*innen schätzten, die Aussage treffe (eher) nicht zu, und etwa die Hälfte (48,0 %) der Sachbearbeitenden gab „teils/teils“ als Antwort an.

Zwei weitere Aussagen wurden nur Prostituierten vorgelegt: Hierbei handelt es sich um die Sätze: „Ich entscheide selbst, an welchen Tagen ich wann arbeite.“ und „Ich entscheide selbst, wo ich arbeite. Das kann als Escort, im Bordell, in einer Wohnung auf der Straße oder woanders sein.“ Nach den Angaben der befragten Prostituierten entscheiden fast alle selbst, an welchen Tagen sie wann arbeiten (92,9 %, n=2.235). 91,7 % (n=2.238) stimmten darüber hinaus der Aussage zu, dass sie entscheiden, wo sie arbeiten (als Escort, im Bordell, in einer Wohnung oder auf der Straße oder ganz woanders).

Werden die Mittelwerte für angemeldete und nichtangemeldete Prostituierte getrennt voneinander betrachtet, ergeben sich signifikante Unterschiede. Angemeldete sind nach eigener Auskunft auf den Ebenen 3 und 4 „sexuell selbstbestimmter“ (Mittelwertskala, sechs Aussagen, α=0,82, n=2.029) als Nichtangemeldete (t(654,7)=−7,85, p<0,001). Zudem weisen sie nicht nur insgesamt, sondern zu jeder einzelnen Aussage signifikant höhere Zustimmungswerte auf. Es besteht daher ein Zusammenhang von Anmeldeverfahren und sexueller Selbstbestimmung auf der dritten und vierten Ebene. Das

Anmeldeverfahren könnte insoweit also wirksam sein. Belegt ist dies jedoch nicht: Denn vorstellbar ist bspw. auch, dass nichtangemeldete Personen nicht nur geringere Werte bei sexueller Selbstbestimmung aufweisen, sondern zugleich multiple Problemlagen im Leben zu meistern haben, durch die sie an einer Teilnahme am Anmeldeverfahren gehindert werden.

IV. Bewertung des Zielerreichungsgrades

Unter diesem Punkt werden die Erkenntnisse, die zu den einzelnen Zielen gewonnen wurden, kurz zusammengefasst und einer Bewertung zugeführt.

1. Ergebnis zu Uz1.1. zu Hz1, zu erreichen durch Ma1: Vermittlung von Kenntnissen über Rechte und Pflichten durch das Informations- und Beratungsgespräch

Hinsichtlich dieses Unterziels wurde zunächst darauf hingewiesen, dass die teilweise bestehenden Probleme in Akzeptanz und Praktikabilität des Anmeldeverfahrens den Grad der Zielerreichung mindern. Die Probleme scheinen jedoch behebbar.

Soweit Prostituierte am Informations- und Beratungsgespräch teilnehmen, erhalten sie dort aber – wie vom Gesetzgeber intendiert – Grundinformationen über ihre Rechte und Pflichten. Sowohl Behördensachbearbeiter*innen als auch Gewerbetreibende gehen mehrheitlich davon aus, dass das Anmeldeverfahren wirksam ist und die Kenntnis von Prostituierten über ihre Rechte und Pflichten steigert. Die Angaben von Kund*innen zu einer Veränderung der Rechtskenntnis seit Einführung des ProstSchG deuten in die gleiche Richtung. Rechtsanwält*innen, die allerdings andere Vorstellungen vom Begriff „Rechtskenntnis“ haben dürften, äußerten sich teils skeptischer. Soweit hier nach Zielen des ProstSchG, Rechten und Pflichten von Prostituierten gefragt wurde, zeigten sich Prostituierte bemerkenswert gut informiert, wobei angemeldete Prostituierte insoweit etwas besser abschnitten als nichtangemeldete; dieser Befund belegt aber nur einen statistischen Zusammenhang von Rechtskenntnis und Anmeldeverfahren. Insgesamt kann man aber vom Vorhandensein deutlicher Anhaltspunkte dafürsprechen, dass das Informations- und Beratungsgespräch hinsichtlich Uz1.1 wirksam ist – soweit Prostituierte daran teilnehmen.

2. Ergebnis zu Uz1.2 zu Hz1, zu erreichen durch Ma1: Vermittlung von Kenntnissen über die Möglichkeiten, Beratung und Unterstützung in schwierigen Lebenslagen zu erhalten

Die Wirksamkeit des Informations- und Beratungsgesprächs ist zwar aufgrund mancher Akzeptanz- und Praktikabilitätsprobleme des Anmeldeverfahrens gemindert (s. Teil 5, Kapitel 1, A.). Gehen Prostituierte aber zur Anmeldung, werden sie dort – jedenfalls bei Bedarf – über Möglichkeiten, in schwierigen Lebenslagen Beratung und Unterstützung zu erhalten, informiert. Zwischen Teilnahme an der Anmeldung sowie Kenntnis und Wahrnehmung von Beratungsangeboten besteht auch ein statistisch signifikanter Zusammenhang, der die Wirksamkeit des Informations- und Beratungsgesprächs freilich nicht abschließend belegt. Sehr deutlich auf die Wirksamkeit weist aber der Befund hin, dass 49,0 % der Angemeldeten gerade in der Anmeldung von dem ihnen bekannten Beratungsangebot erfahren haben. Daher kann auch bezüglich Uz1.2 vom Bestehen deutlicher Anhaltspunkte für eine Wirksamkeit des Informations- und Beratungsgesprächs (bei Teilnahme von Prostituierten) gesprochen werden.

3. Ergebnis zu Uz1.3 zu Hz1 durch Ma1: Schaffung der Voraussetzungen zur Erteilung einer informierten Einwilligung

Dass das Informations- und Beratungsgespräch nach dem ihm zugrunde liegenden Normenprogramm, aber auch in der Praxis bislang unzureichend darauf ausgerichtet ist, die Voraussetzungen für eine informierte Einwilligung in die Tätigkeit als Prostituierte zu schaffen, wurde bereits im Kapitel zu Akzeptanz und Praktikabilität dieses Verfahrens herausgearbeitet (Teil 5, Kapitel 1, A. II.). Insoweit bestehen daher deutliche Anhaltspunkte dafür, dass das vom Gesetzgeber verfolgte Uz1.3 noch nicht in Gänze erreicht wurde. Bereits im Abschnitt zu Akzeptanz und Praktikabilität des Anmeldeverfahrens wurde diesbezüglich empfohlen, dass im Informations- und Beratungsgespräch künftig auch über alle tatsächlich relevanten Umstände der Prostitutionstätigkeit in einer Weise informiert wird, dass die

anmeldepflichtigen Personen sich ein realistisches Bild über Wesen, Risiken sowie Vor- und Nachteile der Prostitution machen können (Empfehlung 13). Bei Heranwachsenden müsste diese Aufklärung in qualifizierter Form geschehen (Empfehlung 14).

4. Ergebnis zu Uz1.4 zu Hz1 durch Ma5 und Ma6: Unterbindung von Weisungen und sonstigen Vorgaben von Prostitutionsgewerbetreibenden gegenüber Prostituierten durch betriebsbezogene Prüfungen im Erlaubnisverfahren und ggf. die Versagung der Erlaubnis

Hinsichtlich Uz1.4 ist zunächst zu konstatieren, dass bei einem Teil der Prostitutionsgewerbetreibenden die Umsetzung des in § 26 Abs. 2 ProstSchG normierten Weisungsverbots aktuell noch nicht sichergestellt werden kann: Manche Prostitutionsgewerbetreibende entziehen sich dem Erlaubnisverfahren bislang. Im Übrigen haben sich im Rahmen der Untersuchung jedoch keine Hinweise darauf ergeben, dass die Einhaltung des Weisungsverbots Probleme bereitet. Im Erlaubnisverfahren wird die Einhaltung des Weisungsverbots von den Behörden geprüft. Fälle, in denen es zur Versagung der Erlaubnis wegen Verstößen gegen das Weisungsverbot gekommen ist, sind in den Daten nicht erkennbar geworden. Nach den weitgehend einheitlichen Selbstangaben der befragten Prostitutionsgewerbetreibenden entscheiden die in ihren Prostitutionsgewerben tätigen Prostituierten über die maßgeblichen Aspekte rund um die sexuellen Dienstleistungen selbstständig. Diese Auskunft wird unterstrichen durch die allgemein hohen Selbstbestimmungswerte, die Prostituierte laut ihren Angaben auf den Ebenen 3 und 4 der sexuellen Selbstbestimmung in der Prostitution aufweisen.

5. Ergebnis zu Uz2a1 zu Hz2, zu erreichen durch Ma1 und Ma2: Vermeidung der Opferwerdung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität durch das Informations- und Beratungsgespräch und die gesundheitliche Beratung

Das Ziel des Gesetzgebers bestand darin, mit der gesundheitlichen Beratung (Ma2) und dem Informations- und Beratungsgespräch (Ma1) Mechanismen zu schaffen, mittels derer auch Opferwerdung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität verhindert wird. Den in diesem Teil gewonnen Erkenntnissen lassen sich deutliche Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass dieses Ziel bislang nur in begrenztem Umfang erreicht wurde:

Zunächst ist allerdings hervorzuheben, dass laut den Angaben von Sachbearbeitenden in gesundheitlicher Beratung und Informations- und Beratungsgespräch in den vergangenen Jahren einige Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte für das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität bestanden, erkannt wurden; sie wurden (zumeist schon bei der gesundheitlichen Beratung) von einer Anmeldung abgehalten. Das ist ein positiver Befund: Jeder mit den Mitteln des ProstSchG verhinderte Fall einer Opferwerdung ist ein Fortschritt gegenüber dem vorherigen Rechtszustand. Sehen muss man aber auch, dass mit Informations- und Beratungsgespräch sowie gesundheitlicher Beratung eher eine Art Grobraster beim Erkennen prostitutionsspezifischer Kriminalität geschaffen wurde:

Die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „tatsächliche Anhaltspunkte“ in § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG bereitet einem erheblichen Teil der Sachbearbeitenden in der Anmeldung nach deren eigenen Angaben Probleme – erkennbar geworden ist aber immerhin, dass sich die Praxis bei der Auslegung vielfach – bewusst oder unbewusst – an Indikatoren orientiert, die in der erfahrungsbasierten und anerkannten Indikatorenliste des KOK enthalten sind. In der gesundheitlichen Beratung hat sich bezüglich des hier maßgeblichen Gesichtspunkts (Eröffnung eines Möglichkeitsraums) ebenfalls eine Praxis entwickelt – ob das Vorgehen durchweg dem entspricht, was der Gesetzgeber sich vorgestellt hat (Schaffung einer Möglichkeit zur Offenlegung, statt Ausforschung), ist aber teils fraglich.

Ihre Möglichkeiten zum Erkennen prostitutionsspezifischer Kriminalität schätzen die Sachbearbeitenden selbst größtenteils als begrenzt ein. Die insoweit gegebenen Antworten deuten auf ein verbreitetes Unsicherheitsgefühl und wenig Zutrauen in die eigenen Fähigkeiten zum Erkennen prostitutionsspezifischer Kriminalität hin. Verwundern kann dieser Befund angesichts eines erheblichen Teils von Sachbearbeitenden in gesundheitlicher Beratung und Anmeldung, die weder eine Vorbereitung auf ihre verantwortungsvolle Tätigkeit erhalten noch währenddessen an einer Fortbildung teilgenommen haben (s. dazu Teil 1, Kapitel 1, A.II.), nicht.

Was Mitarbeiter*innen in der *gesundheitlichen Beratung* tun können, wenn sich ihnen jemand zunächst als von prostitutionsspezifischer Kriminalität Betroffene*r offenbart hat, dann aber die Zustimmung zur Weitergabe von Daten (etwa an die Polizei) verweigert, ist eine offene Frage. Vertiefung 10 hat gezeigt, dass ein Handeln der gesundheitlichen Berater*innen gegen den Willen der erschienenen Person aus Rechtsgründen problematisch ist. In der Anmeldung stehen den Sachbearbeitenden mehr Möglichkeiten zum Schutz betroffener Personen zur Verfügung. Die Sachbearbeitenden in der Anmeldung (und auch in der gesundheitlichen Beratung) sind auch zu jeweils erheblichen Anteilen der Meinung, dass ihnen in solchen Fällen nicht die Hände gebunden sind.

Insgesamt deuten die Einschätzungen der Sachbearbeitenden in gesundheitlicher Beratung und Anmeldung darauf hin, dass in Bezug auf die hier in Rede stehenden Mechanismen noch erhebliche Potenziale bestehen: So stimmten der Aussage, dass die Anmeldepflicht das Risiko verringere, von Zwang und Ausbeutung betroffen zu sein, in gesundheitlicher Beratung und Anmeldung jeweils nur etwas mehr als 20 % der befragten Sachbearbeitenden zu.

Probleme bereitet auch die aufgezeigte Inkongruenz von ProstSchG und Strafrecht. Da im Zeitpunkt der Anmeldung nach der Rspr. u. U. noch kein Versuch einer Tat nach § 232a StGB gegeben ist, kann gegen die „Täter*innen“ ggf. nicht strafrechtlich vorgegangen werden (Vertiefung 9).

Gezeigt hat sich schließlich, dass wenige Sachbearbeitende in der Anmeldung trotz Bestehens von Anhaltspunkten für prostitutionsspezifische Kriminalität eine Anmeldebescheinigung erteilt haben, weil sie die Nichterteilung in solchen Fällen für sinnlos halten. Dahinter steht die Annahme, dass die betroffene Person sich die Anmeldebescheinigung im Falle einer Versagung von einer anderen ProstSchG-Behörde ausstellen ließe. Dass von einer Erteilung der Anmeldebescheinigung trotz Vorhandenseins tatsächlicher Anhaltspunkte abzuraten ist, wurde in Vertiefung 11 dargelegt: So agierende Sachbearbeitende begeben sich u. U. in die Gefahr, sich selbst wegen Beteiligung (§ 28 Abs. 2 StGB) an der prostitutionsspezifischen Tat strafbar zu machen.

Sollte der Gesetzgeber eine Reform des ProstSchG für geboten halten, könnte im Lichte der zu Uz2a1 präsentierten Erkenntnisse über folgende Prüf-(Empfehlungen) nachgedacht werden:

Empfohlen wird zunächst die Erarbeitung eines bundeseinheitlichen Leitfadens, der den Sachbearbeitenden in ProstSchG-Behörden bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe des ProstSchG hilft (Empfehlung 38). Da jedenfalls ein Teil der Sachbearbeitenden in der Anmeldung unsicher ist, wie sie im Fall erkennbar gewordener prostitutionsspezifischer Kriminalität reagieren sollen, sollten auch Handlungsoptionen Gegenstand dieses Leitfadens sein.[891] Da unter D. noch ausführlich auf weitere unbestimmte Rechtsbegriffe eingegangen wird, wird dort auf diese Empfehlung zurückzukommen sein.

Bei der Erarbeitung eines solchen Leitfadens wird man womöglich auf das Problem stoßen, dass bislang noch keine ausreichende Klarheit darüber besteht, was man sich genau unter tatsächlichen Anhaltspunkten für prostitutionsspezifische Kriminalität vorzustellen hat. Zwar gibt es den wertvollen, aus langjähriger Erfahrung gewonnenen Indikatorenkatalog des KOK. Soweit ersichtlich, ist aber noch nicht versucht worden, eine Art praxistaugliches Screening-Instrument auf Basis des nationalen und internationalen wissenschaftlichen Forschungsstands zu erarbeiten. Die Frage, ob Menschen von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffen sind, stellt sich mittlerweile in mehreren Bereichen des deutschen Rechts, namentlich im Strafrecht, im Strafprozessrecht (§ 154c Abs. 2 StPO)[892], im Aufenthaltsrecht (§ 59 Abs. 7 AufenthG) und im Prostituiertenschutzrecht. Daher dürfte es sinnvoll sein, ein Gutachten zur Erarbeitung eines entsprechenden Screening-Instruments in Auftrag zu geben (Empfehlung 39). Auch ist in diesem Kontext noch einmal die Empfehlung zur Einrichtung verpflichtender Aus- und Fortbildungsangebote für Sachbearbeitende zu benennen (Empfehlung 10). Die höchst verantwortungsvolle Tätigkeit in den ProstSchG-Behörden sollte nicht ohne Vorbereitung wahrgenommen werden.

[891] Zu Handlungsempfehlungen für die gesundheitliche Beratung BMFSFJ (2020), 30 ff.
[892] S. dazu Bartsch/Renzikowski/Labarta Greven/Kubicki (2024).

Das aus der gesetzlichen Konstruktion des ProstSchG resultierende Problem, dass manche Sachbearbeitende die Versagung der Anmeldebescheinigung für sinnlos halten, weil die Betroffenen sich die Bescheinigung ggf. von einer anderen Behörde ausstellen lassen könnten, dürfte nicht leicht zu lösen sein: Unbedingt abzuraten ist nach Auffassung der Evaluator*innen von der möglichen Idee, ein behördenübergreifendes Register einzuführen, in dem angemeldete Personen und Anmeldeversuche verzeichnet sind. Zwar könnten damit wiederholte Anmeldeversuche verhindert werden. Ein solches Register dürfte aber die Akzeptanz des Anmeldeverfahrens in erheblicher Weise vermindern.

Als Kompromiss könnte man an eine Art Mini-Register denken, in das nur diejenigen Personen aufgenommen werden, denen die Anmeldebescheinigung nach § 5 Abs. 2 Nr. 4 oder 5 ProstSchG nicht erteilt wurde. Auch ein solches Mini-Register würde aber Risiken bergen: Konkret bestünde die Gefahr, dass man die von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffenen Personen nach einem gescheiterten Anmeldeversuch behördlicherseits komplett aus den Augen verliert.

Vorstellbar ist allerdings, dass sich die vorstehenden Fragen bei Umsetzung der hier zur Prüfung empfohlenen Zentralisierung von Anmeldebehörden (Prüfempfehlung 5) und der damit sicher einhergehenden weiteren Professionalisierung des Anmeldeverfahrens erledigen: Sofern dann alle Anmeldebehörden über klare Handlungsmaßgaben im Falle prostitutionsspezifischer Kriminalität verfügen, stellt sich die Frage weiterer Anmeldungen möglicherweise nicht mehr. Daher wird in diesem Punkt von einer Empfehlung abgesehen.

Über die missliche Inkongruenz von ProstSchG und Strafrecht sollte nachgedacht werden. In früherer Zeit existierte mit § 180b StGB aF (Menschenhandel) eine Vorschrift, nach der unter bestimmten Voraussetzungen bereits das (grundsätzlich vor der Anmeldung liegende) Einwirken auf eine Person genügte, um sie zur Prostitution zu bestimmen. Die Regelung ist am 19.05.2005 außer Kraft getreten. Geprüft werden könnte, ob Anlass besteht, eine ähnliche Regelung zur Parallelisierung von Strafrecht und Prostituiertenschutzrecht neu zu schaffen (Prüfempfehlung 16).

6. Ergebnis zu Uz2a2 zu Hz2a, zu erreichen durch Ma4: Ausschluss von Personen, die ihrer Verantwortung für die Rechtsgüter von Prostituierten voraussichtlich nicht gerecht werden (unzuverlässige Personen), von der Leitung eines Prostitutionsgewerbes durch eine behördliche Zuverlässigkeitsprüfung

In den Ausführungen zur Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens ist bereits gezeigt worden, dass die Zuverlässigkeitsprüfung in der Praxis recht gut funktioniert. Der Informationsbezug für diese Prüfung scheint die Behörden – bis auf die Einholung von Informationen zu einer früheren Mitgliedschaft in einem Verein i. S. d. § 15 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG – vor keine größeren Probleme zu stellen. Die gesetzlichen Möglichkeiten zur Verneinung der Zuverlässigkeit von Prostitutionsgewerbetreibenden wurden von den hier befragten Sachbearbeitenden auch mit deutlicher Mehrheit (74,0 %) als ausreichend gekennzeichnet. Und die fehlende Zuverlässigkeit von Antragsteller*innen ist laut den Angaben der an dieser Befragung teilnehmenden Behörden der zweithäufigste Versagungsgrund (nach dem Fehlen einer baurechtlichen Genehmigung). Nicht abschließend beurteilt werden kann auf Basis der vorliegenden Daten indes, inwieweit die von einzelnen Sachbearbeitenden aufgestellte Behauptung, es gelinge nicht ausreichend, Strohmannverhältnisse zu verhindern, zutrifft. Insgesamt bestehen aber erhebliche Anhaltspunkte dafür, dass die Maßnahme Zuverlässigkeitsprüfung sich als wirksam erweist.

7. Ergebnis zu Uz2a3 zu Hz2a durch Ma7: Unterbindung der Prostitutionstätigkeit bei erkennbar von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffenen Personen in Prostitutionsgewerben durch Normierung einer entsprechenden Betreiber*innenpflicht (Ma7)

Mit der Pflicht für Betreiber*innen, erkennbar von prostitutionsspezifischer Kriminalität Betroffene nicht als Prostituierte in ihren Prostitutionsgewerben tätig werden zu lassen (§ 25 Abs. 1 Nr. 2 und 3 ProstSchG), hat der Gesetzgeber eine Art zweiter Filterstufe, bei der nach der Anmeldung ein weiteres Mal auf das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität geachtet werden soll, geschaffen. Die zu diesem Unterziel gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass dies grundsätzlich eine gute Entscheidung war: Die Betreiber*innen orientieren sich bei der Beurteilung ebenso wie die Anmeldebehörden

an Kriterien, die in der Indikatorenliste des KOK enthalten sind. Betreiber*innen sind aufgrund des täglichen Zusammenseins mit Prostituierten in der Lage, auf Indikatoren zu achten, die Behörden im Anmeldegespräch oder in der gesundheitlichen Beratung kaum in den Blick nehmen können (etwa das Verhalten am Arbeitsplatz).

Betreiber*innen, die häufig über langjährige Erfahrung im Feld der Prostitution verfügen, sehen sich nach eigener Einschätzung auch eher als Sachbearbeitende in gesundheitlicher Beratung oder Anmeldung in der Lage, das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität zu erkennen. Auch ihre Handlungsmöglichkeiten schätzen sie als besser ein. Aus den Angaben von Betreiber*innen zu den Gründen, deretwegen sie Personen die Tätigkeit in ihrem Prostitutionsgewerbe untersagt haben, ergibt sich schließlich, dass es eine relevante Zahl von Fällen gibt, in denen Betroffenen innerhalb der letzten zwölf Monate vor der Befragung die Tätigkeit als Prostituierte in dem Prostitutionsgewerbe untersagt wurde. Daher liegen deutliche Anhaltspunkte dafür vor, dass mit der in § 25 Abs. 1 ProstSchG geregelten Betreiber*innenpflicht in einer relevanten Zahl von Fällen die Prostitutionstätigkeit von erkennbar von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffenen Personen unterbunden wurde.

Allerdings ist kritisch anzumerken, dass bislang nirgends festgelegt ist, was Betreiber*innen tun sollen, wenn sie mit einem Fall des Betroffenseins von prostitutionsspezifischer Kriminalität befasst sind. Das ProstSchG verpflichtet Betreiber*innen bislang nur dazu, die Betroffenen nicht in ihrem Prostitutionsgewerbe tätig werden zu lassen. Zugespitzt formuliert: Betreiber*innen genügen der in § 25 Abs. 1 ProstSchG normierten Pflicht bereits, wenn sie die Betroffenen „wegschicken“. Das verhindert freilich nicht, dass die Betroffenen sodann andernorts tätig werden. Daher wird empfohlen, womöglich in Zusammenarbeit mit Prostitutionsgewerbetreibenden einen verbindlichen Handlungsleitfaden für den Umgang mit Fällen prostitutionsspezifischer Kriminalität zu erarbeiten (Empfehlung 40).

Gemindert wird der Grad der Zielerreichung dadurch, dass etwas mehr als 50 % der befragten Betreiber*innen die Anmeldebescheinigung als eine Art Negativattest verstehen. Sie verlassen sich darauf, dass bei der Behörde das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität erkannt worden wäre. Bei einem solchen Verständnis der Anmeldebescheinigung läuft die gesetzgeberische Idee, nach dem Anmeldeprozedere eine zweite Filterstufe einzubauen, ins Leere. Empfohlen wird daher, Betreiber*innen im Erlaubnisverfahren stets darauf zu hinweisen, dass die Anmeldebescheinigung nicht als Negativattest verstanden werden darf, sondern immer eine eigene Beobachtungspflicht besteht (Empfehlung 41).

8. Ergebnis zu Uz2b1 zu Hz2b, zu erreichen durch Ma5 und Ma6: Unterbindung problematischer Geschäftsmodelle im Bereich des Prostitutionsgewerbes

Inwieweit das Uz2b1 erreicht wurde, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Feststellen lässt sich lediglich, dass sich Prostitutionsgewerbetreibende in dem von Erlaubnisbehörden umfangreich kontrollierten Betriebskonzept zu der Frage verhalten müssen, wie sie die Wahrnehmung des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung gewährleisten und Ausbeutung verhindern. Auch gab es im Zeitraum 2017 bis 2023 wenige Fälle, in denen Prostitutionsgewerbe wegen Gefahren für die sexuelle Selbstbestimmung oder wegen Ausbeutungsgefahr keine Erlaubnis für das beantrage Prostitutionsgewerbe erteilt wurde. Die Frage, ob und in welchem Umfang die vom Gesetzgeber als gefährlich eingestuften Erscheinungsformen der Prostitution in Prostitutionsgewerben durchgeführt werden, muss offenbleiben. Ein erheblicher Teil der Sachbearbeitenden, Gewerbetreibenden und Prostituierten traute sich diesbezüglich keine Einschätzung zu. Und soweit Befragte Einschätzungen abgegeben haben, ergab sich daraus kein klares Bild: Die Prostitutionsgewerbetreibenden meinten überwiegend, dass solche Veranstaltungen im gewerblichen Bereich nicht mehr durchgeführt würden. Bei Prostituierten und Sachbearbeitenden überwogen die gegenteiligen Einschätzungen. Zumindest plausibel ist die von einem Sachbearbeitenden geäußerte These, dass die gefährlichen Erscheinungsformen der Prostitution am ehesten als nicht erlaubte Prostitutionsveranstaltungen (in einem nicht bekannten Ausmaß) weiter existieren.

9. Sexuelle Selbstbestimmung unter Geltung des ProstSchG

Schließlich sollte dem Gesetzgeber noch ein Eindruck davon vermittelt werden, wie es unter Geltung des ProstSchG um die sexuelle Selbstbestimmung bei den hier befragten Prostituierten bestellt ist. Thematisiert wurden dazu die vier zuvor (Vertiefung 3) herausgearbeiteten Ebenen der sexuellen Selbstbestimmung. Sie betreffen die Grundentscheidungen über die Aufnahme (Ebene 1) und die Fortführung (Ebene 2) der Prostitutionstätigkeit. Außerdem geht es um die sexuelle Selbstbestimmung bei Eingehung und Ausgestaltung des einzelnen prostitutiven Aktes (Ebene 3) und die Möglichkeit zur Rückholung des einmal gegebenen Einverständnisses zur Vornahme eines prostitutiven Aktes (Ebene 4).

Zur Grundentscheidung über die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit (Ebene 1) hat sich Folgendes ergeben: Die höchsten Zustimmungswerte haben jeweils den Prostituierten vorgelegte Aussagen erhalten, die auf eine selbstbestimmte bzw. aus üblichen ökonomischen Gründen heraus getroffene Entscheidung hindeuten. Das gilt für die Aussagen „Ich habe mit der Prostitution angefangen,

- weil ich Geld für mich selbst verdienen musste“ (trifft (eher) zu: 64,1 %, n= 2.064).
- weil es für mich eine normale Arbeit war“ (56,8 %, n= 2.020).
- weil ich dachte: Mit der Prostitution verdiene ich mehr Geld als mit anderen Berufen“ (55,7 %, n= 2.052).
- weil ich das spannend fand und ausprobieren wollte“ (52,4 %, n= 1.905).
- weil ich mich so selbst verwirklichen wollte“ (49,3 %, n=1.988).
- weil ich Geld für meine Kinder/Familie oder andere wichtige Personen verdienen musste“ (36,3 %, n=2.021).

Deutlich weniger Zustimmung haben Aussagen gefunden, die darauf schließen lassen, dass die Entscheidung zur Aufnahme der Prostitution aus einer prekären Lage heraus getroffen wurde. Dies gilt für die Aussagen, dass die Entscheidung zur Aufnahme der Prostitution getroffen wurde, weil man Schulden hatte (25,8 %, n=1.861) oder weil man Geld brauchte zur Finanzierung einer Sucht (13,1 %, n=2.008). Auch Entscheidungen für die Prostitution aus einer solchen Lage heraus, sind freilich, wie das Gutachten des Unterauftragnehmers Brettel gezeigt hat, vom Recht grundsätzlich als selbstbestimmte Entscheidung zu akzeptieren. Selten kamen Fälle vor, in denen befragte Prostituierte angegeben hatten, dass sie bei Aufnahme der Prostitution von den hier im Fokus stehenden rechtlich stets inakzeptablen Dritteinflüssen (§ 232 Abs. 3 ProstSchG) – Zwang durch Dritte (3,5 %, n= 1.957), Drohung (3,3 %, n=1.988) oder Gewalt (2,9 %, n=2.043) – betroffen waren. Nicht geprüft werden konnte hier, inwieweit teilnehmende Personen Dritteinflüssen unterlagen, die das Recht unter bestimmten Voraussetzungen als inakzeptabel einstuft, wie bspw. das Ausnutzen der Situation einer auslandsspezifischen Hilflosigkeit, in der eine Person sich befindet (§ 232 Abs. 1 StGB).

Hinsichtlich der Fortführung der Prostitution (Ebene 2) haben sich für die hier befragten Prostituierten ganz ähnliche Ergebnisse ergeben wie bei der Aufnahmeentscheidung. Wiederum wiesen diejenigen Aussagen, die auf eine selbstbestimmte bzw. aus üblichen ökonomischen Gründen heraus getroffene Berufsentscheidung hindeuten, die höchsten Zustimmungswerte auf. Etwas niedriger oder genau gleich sind (im Vergleich zur Aufnahme) die Zustimmungswerte zu den Aussagen, die auf die Fortführung der Tätigkeit in einer prekären Situation (Schulden oder Sucht) hindeuten. Diejenigen Aussagen, die auf einen stets inakzeptablen Dritteinfluss schließen lassen, haben im Vergleich zur Aufnahme bei der Fortführung etwas weniger oder gleichviel Zustimmung gefunden. Im Zeitpunkt der Befragung unterlagen 76 Personen einem inakzeptablen Dritteinfluss. Hiervon hatten 40 Personen das Anmeldeverfahren durchlaufen. Bei ihnen wird man mit ziemlicher Sicherheit davon ausgehen können, dass ihr Betroffensein im Anmeldeverfahren nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erkannt wurde.

Zur dritten und vierten Ebene der sexuellen Selbstbestimmung in der Prostitution wurden neben den Angaben von Prostituierten auch Einschätzungen von Prostitutionsgewerbetreibenden, Kund*innen und Sachbearbeitenden eingeholt. Dabei zeigte sich, dass die Einschätzungen der Kund*innen und der

Gewerbetreibenden weitestgehend mit den Angaben von Prostituierten übereinstimmen. Die Zustimmung von Sachbearbeitenden zu den einzelnen Aussagen wich demgegenüber stets deutlich von den Zustimmungswerten der anderen befragten Gruppen ab.

Im Einzelnen haben 92,2 % der befragten Prostituierten (n=2.269) angegeben, dass sie über ihre Leistungen – also das Angebot sexueller Dienstleistungen – selbst entscheiden. Ohne die Einbeziehung von Dritten verhandelt die große Mehrheit der befragten Prostituierten über den Preis von Leistungen mit den Kund*innen persönlich (86,2 %, n=2.207). Dass Prostituierte ihre Kund*innen selbst auswählen können, gaben 79,5 % der befragten Prostituierten (n=2.235) an. Die Ursache dafür, dass die Werte hier etwas geringer als bei anderen Aussagen sind, könnte bspw. darin liegen, dass manche Prostituierte es sich aus finanziellen Gründen oder mangels Nachfrage nicht leisten können, Kund*innen abzulehnen. Hinsichtlich der Möglichkeit, ein begonnenes Treffen mit einer*einem Kund*in abzubrechen (Ebene 4), gab erneut die deutliche Mehrheit der Prostituierten an, dass dies (eher) zutreffend sei (88,6 %, n=2.220). Nach den Angaben der befragten Prostituierten entscheiden schließlich fast alle selbst, an welchen Tagen sie wann arbeiten (92,9 %, n=2.235). 91,7 % (n=2.238) stimmten darüber hinaus der Aussage zu, dass sie entscheiden, *wo* sie arbeiten (als Escort, im Bordell, in einer Wohnung oder auf der Straße oder ganz woanders).

V. Abschließender Exkurs: Erleben von anderen Formen der Kriminalität in der Prostitution

1. Einführung

Ob der Gesetzgeber mit dem ProstSchG auch das Ziel verfolgt hat, Prostituierte im Allgemeinen vor Kriminalitätserfahrungen bei Ausübung der Prostitution zu schützen, ist unklar. In den Gesetzesmaterialien heißt es, das ProstSchG verfolge das Ziel, „Kriminalität in der Prostitution, wie Menschenhandel, Gewalt gegen und Ausbeutung von Prostituierten und Zuhälterei zu bekämpfen". Dies wurde in dieser Studie so gedeutet, dass es dem Gesetzgeber jedenfalls in allererster Linie um die Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität ging. Dafür spricht auch, dass sich dem ProstSchG selbst nur schwerlich entnehmen lässt, auf welche Weise sonstige Kriminalität, die im Rahmen der Prostitutionstätigkeit möglicherweise erlebt wird, verhindert werden soll.

An dieser Stelle soll jedoch mithilfe der gewonnenen Daten – unabhängig von der Frage des Zielerreichungsgrades – im Wege eines kurzen Exkurses dargelegt werden, was die hier befragten Prostituierten über ihr Kriminalitätserleben bei der Prostitutionstätigkeit berichtet haben.

In der Befragung wurden sieben verschiedene Kriminalitätsformen thematisiert. Zu ihnen konnte in einem ersten Schritt angegeben werden, ob das jeweilige Delikt in den letzten zwölf Monaten bei der Prostitutionsausübung überhaupt erlebt wurde.

Angesprochen wurden die Delikte:

- Bedrohung („Wurden Sie in den letzten zwölf Monaten bei der Prostitution bedroht?")
- Diebstahl („Wurden Sie in den letzten zwölf Monaten bei der Prostitution bestohlen?")
- Raub („Wurden Sie in den letzten zwölf Monaten bei der Prostitution ausgeraubt? Also: Hat Ihnen jemand Geld oder andere Dinge weggenommen – mit Gewalt oder Drohen?")
- Betrug („Wurden Sie in den letzten Monaten bei der Arbeit in der Prostitution um Geld gebracht? Also: Haben Sie in den letzten zwölf Monaten sexuelle Leistungen erbracht, aber wurden dafür nicht bezahlt?")
- Körperverletzung („Wurden Sie in den letzten zwölf Monaten körperlich angegriffen? Zum Beispiel: geschlagen, geohrfeigt, getreten gepackt?")
- Sexuelle Belästigung („Wurden Sie in den letzten zwölf Monaten bei der Prostitution ungewollt sexuell angefasst? Zum Beispiel: Küssen, Grapschen, Küssen, Streicheln?")
- Sexuelle Nötigung („Wurden Sie in den letzten zwölf Monaten bei der Prostitution gegen ihren Willen zu sexuellen Handlungen gezwungen? Zum Beispiel durch Gewalt oder Drohen?")[893]

Jeweils konnte auf die einleitende Frage zum generellen Erleben eines Delikts in den letzten zwölf Monaten mit „Nein", „Ja" und „Möchte ich nicht angeben" geantwortet werden. Wurde mit „Ja" geantwortet, wurden u. a. Nachfragen zur Häufigkeit: „Wie oft haben Sie das bei der Prostitutionstätigkeit in den letzten 12 Monaten erlebt?" und zu möglichen Tatorten: „Wo haben Sie das in den letzten 12 Monaten bei der Prostitutionstätigkeit erlebt?" gestellt.

[893] Eine Triggerwarnung hinsichtlich des in der Befragung zu erwartenden Themenblocks „Kriminalitätserleben in der Prostitutionsausübung" wurde vor Abrufen der Fragen eingestellt. Es wurde explizit darauf hingewiesen, dass auch von der Antwortoption „Möchte ich nicht angeben" Gebrauch gemacht werden kann.

2. Ergebnisse

Von 2.350 befragten Prostituierten berichtete die deutliche Mehrheit der Teilnehmenden (absolut: 1.446; relativ: 61,5 %), dass sie keines der aufgeführten Delikte innerhalb der letzten zwölf Monate erlebt haben. 668 Personen (28,5 %) sind mindestens in einem Fall Opfer geworden. Zu einem Anteil von 10,0 % können keine gesicherten Erkenntnisse berichtet werden, da diese Personen „keine Angaben“ zu diesem Frageblock gemacht haben oder die Fragen in Gänze ausließen (s. Abbildung 154).

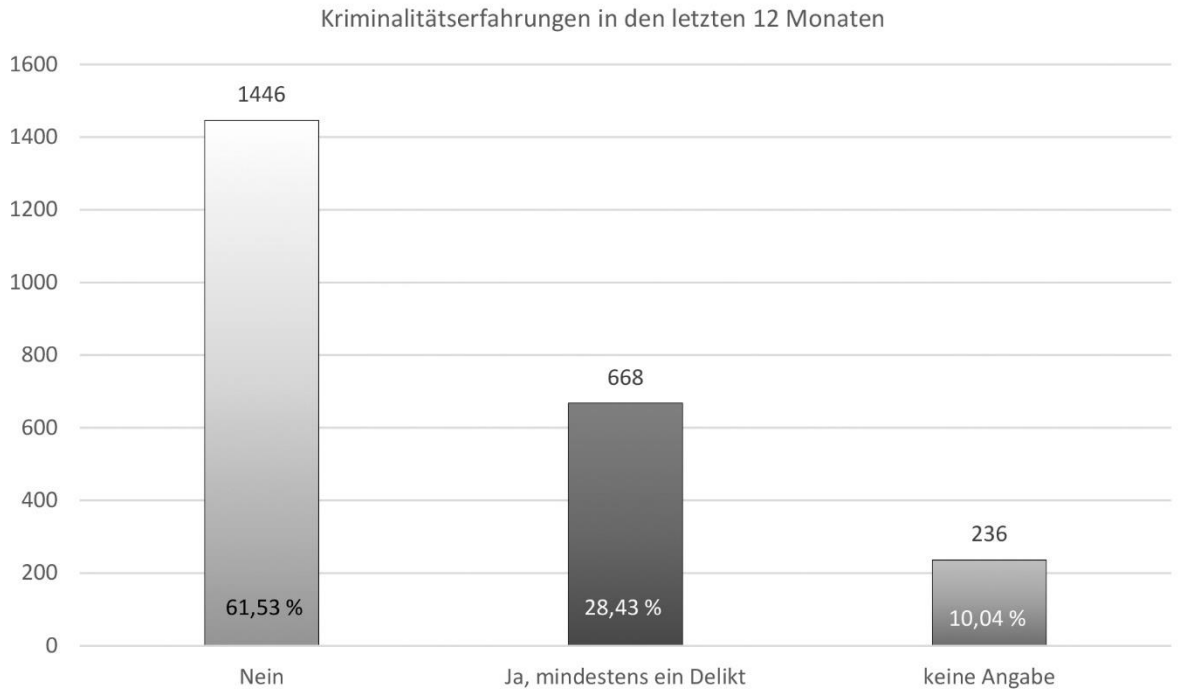


Abbildung 154: Kriminalitätserfahrung bei der Prostitutionsausübung, Angaben in absoluten Zahlen, n=2.350, KFN-Befragung Prostituierte

Nachfolgend wird dargestellt (Abbildung 155), welche Delikte von den befragten Prostituierten in der Befragung berichtet wurden: 17,1 % hatten in den letzten zwölf Monaten mindestens eine sexuelle Belästigung erlebt, 11,3 % mindestens einen Betrug. Es folgen die Delikte Diebstahl (9,8 %) und Bedrohung (8,6 %). Seltener haben Prostituierte Erfahrungen mit Körperverletzung (6,8 %) oder Raub (4,3 %) gemacht. Opfer einer sexuellen Nötigung wurden in den letzten zwölf Monaten 2,6 %.

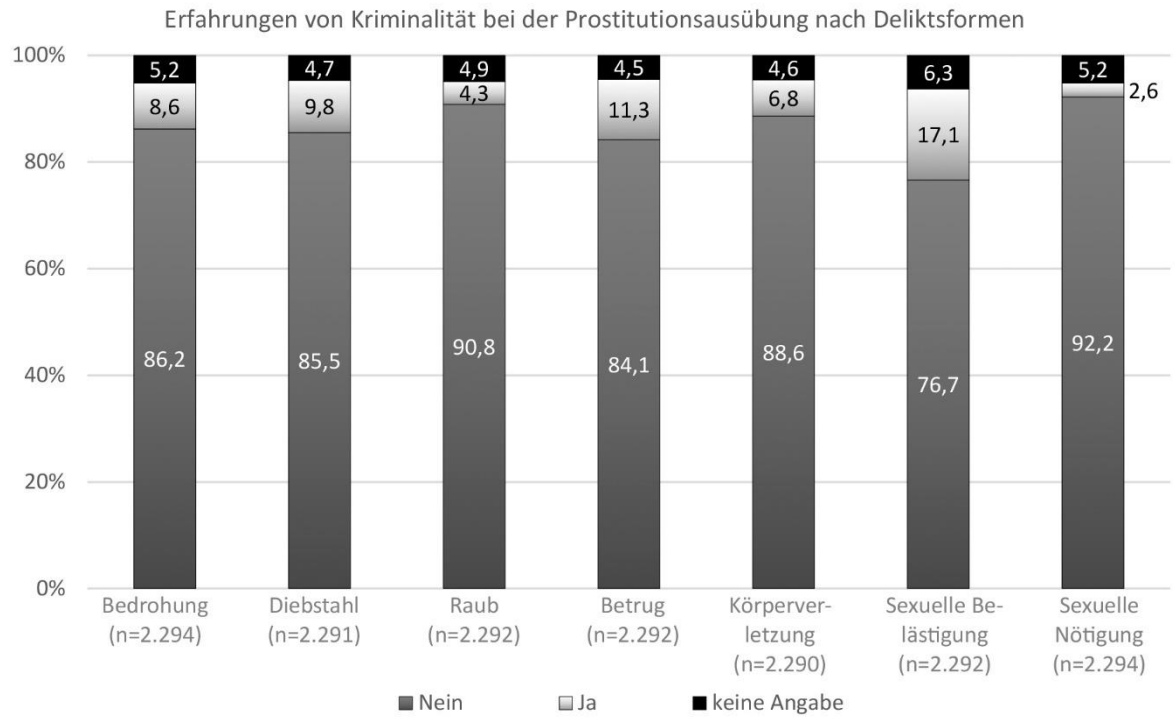


Abbildung 155: Erfahrungen von Kriminalität bei der Prostitutionsausübung nach Deliktsformen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

In Abbildung 156 ist angegeben, wie häufig die einzelnen Delikte erlebt wurden. Am häufigsten wurden sexuelle Belästigungen angegeben: 329 Prostituierte gaben an, dass sie 3.305-mal sexuelle Übergriffe erlebt hatten.[894] Von einer Bedrohung wurde 1.019-mal berichtet (n=163). Betrogen wurden die Befragungsteilnehmer*innen 655-mal (n=219). 520-mal wurde ein Diebstahl (n=194) berichtet und 487-mal wurden Körperverletzungen geschildert. 288-mal berichteten n=40 Befragungsteilnehmer*innen von sexuellen Nötigungen in den letzten zwölf Monaten.168-mal wurden Prostituierte Opfer eines Raubes (n=73).

[894] Bei der Darstellung der Häufigkeiten von Opfererfahrungen kann ein Over- oder Underreporting nicht vollständig ausgeschlossen werden.
Ein *Overreporting* kann auftreten, wenn Personen ein Delikt mehrfach erlebt haben, aber statt einer genauen Zahl nur Schätzungen wie „100-/300-mal“ oder „7.000-mal“ angeben. Diese Zahlen sollen oft lediglich verdeutlichen, dass das Ereignis sehr häufig vorkam, ohne dass es tatsächlich 100-, 300- oder 7.000-mal erlebt wurde. Es kann sein, dass die Person die genaue Zahl nicht im Kopf hat oder die Häufigkeit durch übertriebene Schätzungen betonen möchte, um den Erlebnissen auf diese Weise eine besondere Bedeutung zu verleihen. *Underreporting* tritt hingegen auf, wenn Personen ein Delikt nicht berichten, etwa aus Scham, Angst vor Repressalien oder anderen persönlichen Gründen. Das kann ebenfalls zu einer Verzerrung führen. Die an dieser Stelle dargestellten selbstberichteten Anzahlen zur Viktimisierungshäufigkeit können mithin nach nach oben (Overreporting) oder nach unten (Underreporting) verzerrt sein (z. B. Groves/Fowlerr/Couper/Lepkowski/Singer/Tourangeau (2009), 235; Seifarth/Ludwig (2016), 216 ff.

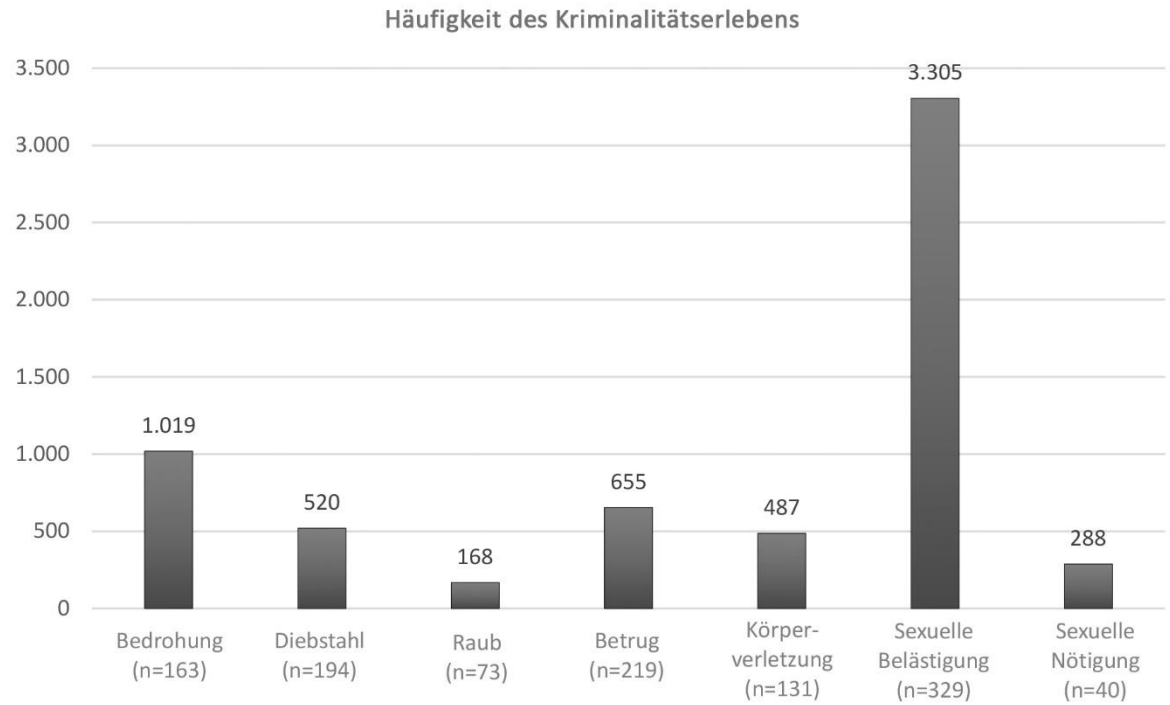


Abbildung 156: Häufigkeit des Kriminalitätserlebens nach Kriminalitätsformen, Angaben in absoluten Zahlen, Mehrfachnennungen möglich, KFN-Befragung Prostituierte

Zu den verschiedenen Kriminalitätsformen konnten jeweils Angaben zu den Tatorten gemacht werden. Hierbei konnten (im Fall des Mehrfacherlebens) auch mehrere Tatorte angegeben werden. In Abbildung 157 sind die berichteten Tatorte nach Häufigkeit der Nennungen angeführt. Es zeigt sich, dass insgesamt etwas häufiger Orte angegeben wurden, die keine erlaubnispflichtigen Prostitutionsgewerbe darstellen (81,8 %, n=668). Von 72,4 % der Prostituierten wurde ein Ort angegeben, der in dem Bereich eines erlaubnispflichtigen Prostitutionsgewerbes liegt. So fanden verschiedene Formen von Kriminalität zu 18,6 % in Laufhäusern, zu 16,5 % in Terminwohnungen und zu 15,7 % in Bordellen statt.

Außerhalb von erlaubnispflichtigen Gewerben sind am häufigsten die Wohnungen von Kund*innen (19,0 %), Hotels (16,9 %) und Straßen/Parkplätze (15,9 %) als Tatorte berichtet worden. Äußerst selten (1,5 %) wird Kriminalitätserleben in Swingerclubs (1,6 %) und Pflegeeinrichtungen (1,5 %) geschildert.

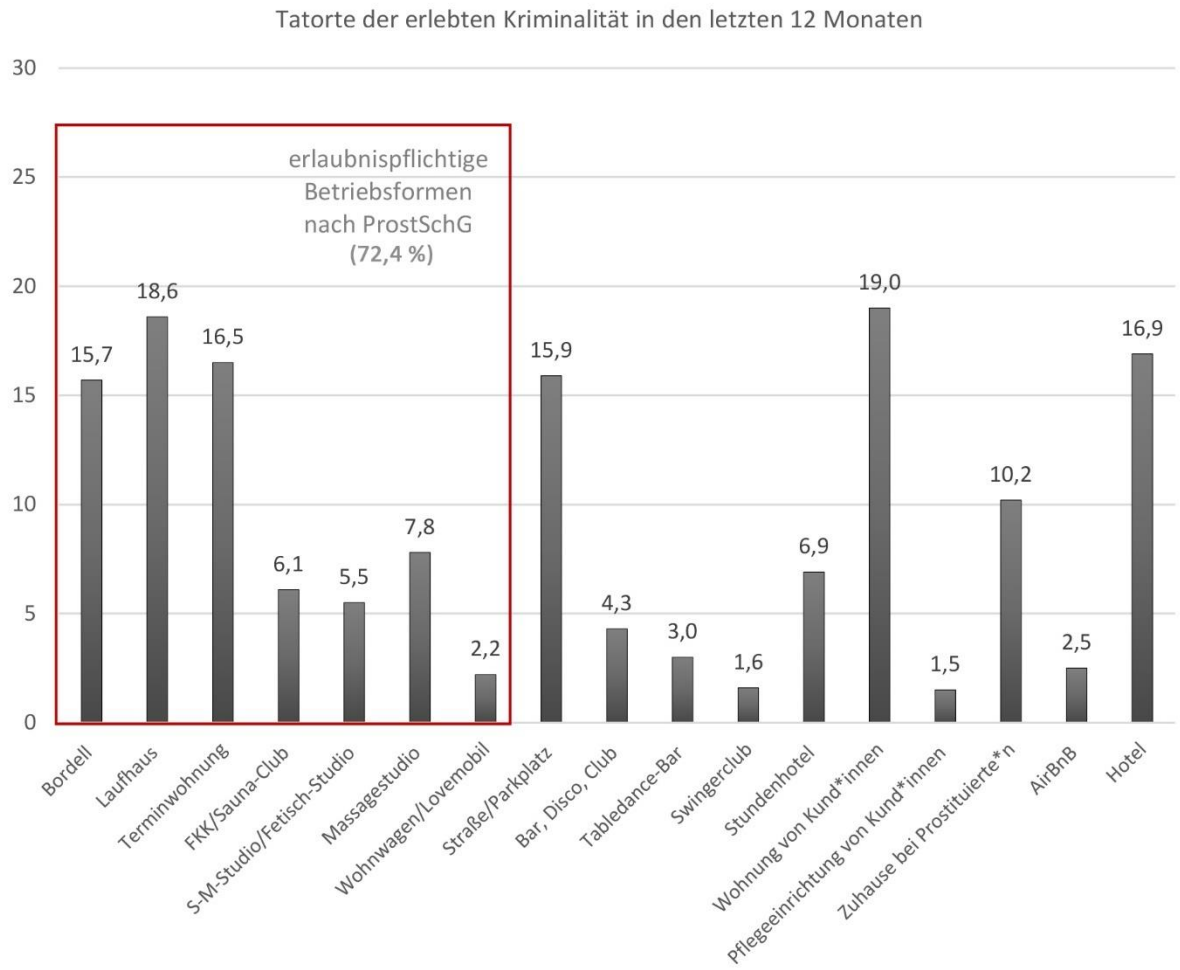


Abbildung 157: Tatorte in den letzten 12 Monaten bei der Prostitutionsausübung, Mehrfachnennungen möglich, Angaben in Prozent, n=668, KFN-Befragung Prostituierte

3. Fazit

In diesem Exkurs wurde ein kurzer Überblick zum Kriminalitätserleben der hier befragten Prostituierten gegeben.

Ebenfalls im Auftrag des BMFSFJ haben Schröttle und Müller im Jahr 2004 eine Teilstudie zu Prostituierten im Rahmen ihrer großangelegten Forschung zu „Lebenssicherheit, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“ vorgelegt. Schröttle und Müller hatten vornehmlich über Hilfeeinrichtung für Prostituierte und Gesundheitsämter insgesamt 110 Prostituierte für ihre Befragung rekrutiert.[895] Sie kamen u. a. zu dem Schluss, dass die Ergebnisse ihrer Studie „auf eine in Bezug auf die körperliche und sexuelle Gewalt hochriskante Arbeitssituation bei der Befragtengruppe der Prostituierten verweisen“.[896] Ein gutes Drittel der befragten Prostituierten hatte innerhalb der letzten zwölf Monate körperliche Gewalt auch im Kontext der Ausübung sexueller Dienstleistungen erlebt.[897] 27 % hatten erhebliche Formen sexueller Gewalt binnen der letzten zwölf Monate im Kontext sexueller Dienstleistungen erfahren.[898]

In Bezug auf die hier befragten Prostituierten kann insgesamt nicht von einer derart hochriskanten Arbeitssituation gesprochen werden. Zwar haben auch in dieser Befragung knapp 30 % der Befragten

[895] Schröttle/Müller (2004), 11.
[896] Schröttle /Müller (2004), 40.
[897] Schröttle/Müller (2004), 68.
[898] Schröttle/Müller (2004), 70: Zu den Formen gehörten Vergewaltigung, versuchte Vergewaltigung, Zwang zu intimen Körperberührungen, Zwang zu anderen sexuellen Praktiken, Zwang zum Nachspielen von Pornographie.

eines der abgefragten Delikte erlebt. Von irgendeiner Form von Körperverletzung waren indes „nur“ 6,8 % betroffen, von sexueller Nötigung (unter die ggf. auch eine Vergewaltigung gefasst werden konnte) 2,6 %. In den beiden Studien werden mithin erhebliche Unterschiede im Erleben körperlicher oder sexueller Gewalt erkennbar. Sie dürften im Wesentlichen daraus resultieren, dass Schröttle und Müller überwiegend Befragungsteilnehmer*innen über Hilfeeinrichtungen und Gesundheitsämter rekrutiert haben, während hier auch über zahlreiche weitere Rekrutierungswege Personen erreicht wurden.

Nicht übersehen werden darf freilich, dass sich in der hiesigen Stichprobe eine nicht unerhebliche Zahl von Personen findet, die innerhalb eines Jahres mehrfach Viktimisierung in Form gewichtiger Straftaten erlebt hat. n=40 Personen haben von 288 sexuellen Nötigungen berichtet. n=131 Personen von 487 Körperverletzungen und n=73 Personen von 168 Raubtaten. Nicht ausgewertet wurde hier, inwieweit sich in den einzelnen Gruppen Personen doppeln, Menschen demnach sowohl Körperverletzungen als auch Raubtaten o. Ä. erlebt haben. Das muss in späteren Veröffentlichungen geschehen.

Im Übrigen hat sich angedeutet, dass es gefährlichere und weniger gefährlichere Prostitutionsorte zu geben scheint. Nach den hier präsentierten reinen Prozentangaben sind Wohnungen von Kund*innen und Laufhäuser besonders betroffen. Um jedoch abschließende Aussagen treffen zu können, müssten noch vertiefende Analysen erfolgen. Sie konnten im Rahmen dieser Evaluation mit einem ohnehin schon umfangreichen Auftrag nicht noch zusätzlich geleistet werden.

C. Zielerreichung Gesundheitsschutz

Ein weiteres Ziel des Gesetzgebers besteht im Schutz der Gesundheit von Prostituierten. Dieses Hauptziel 3 wird durch folgende Unterziele konkretisiert:

- Vermittlung grundlegender Kenntnisse über gesundheitliche Risiken der Prostitutionsausübung und über Präventionsmaßnahmen (Uz3.1); erreicht werden soll dies durch eine gesundheitliche Beratung (Ma2) im Rahmen des Anmeldeverfahrens.
- Vermittlung von Grundinformationen über die Absicherung im Krankheitsfall (Uz3.2); erreicht werden soll dies durch ein Informations- und Beratungsgespräch (Ma1) im Rahmen des Anmeldeverfahrens.
- Vermehrte Nutzung von Kondomen bei Geschlechtsverkehr im Rahmen sexueller Dienstleistungen (Uz3.3); erreicht werden soll dies durch eine gesetzliche Kondompflicht (Ma3).
- Argumentative Stärkung von Prostituierten, um gegenüber Betreiber*innen und Kund*innen auf die Nutzung von Kondomen bestehen zu können (Uz3.4); erreicht werden soll dies durch eine gesetzliche Kondompflicht (Ma3).

I. Vermittlung grundlegender Kenntnisse über gesundheitliche Risiken der Prostitutionsausübung und über Präventionsmaßnahmen (Uz3.1) durch die gesundheitliche Beratung (Ma2)

1. Praxis und Praxisprobleme

Praxisprobleme der gesundheitlichen Beratung (etwa Verständigungsschwierigkeiten) und teils fehlende Akzeptanz wurden zuvor bereits beschrieben. Beides mindert den Grad der Zielerreichung (Teil 5, Kapitel 1, A.II.).

Ebenso wurde dort bereits dargestellt, dass in Erst- und Folgeberatungen von einer Vielzahl von Sachbearbeitenden immer zahlreiche Themen aus dem Bereich gesundheitlicher Risiken und Gesundheitsprävention behandelt werden (Abbildung 72). Das gilt für die Themen Hinweise zu STI (Erstberatung; 95,6 %; Folgeberatung: 80,8 %); Krankheitsverhütung (Erstberatung: 94,7 %; Folgeberatung: 81,9 %), kostenlose ärztliche Behandlungs- und Untersuchungsmöglichkeiten (Erstberatung; 80,3 % Folgeberatung: 73,7 %); Risken des Alkohol- und Drogengebrauchs (Erstberatung: 75,3 %; Folgeberatung: 60,7 %), Hinweise auf Beratungsangebote, inklusive Schwangerschaftsberatung: (Erstberatung: 74,3 % Folgeberatung: 55,6 %), Schwangerschaft, insbesondere Prostitution während der Schwangerschaft (Erstberatung; 63, 3 %; Folgeberatung: 39,7 %) etc. Die vom Gesetzgeber „insbesondere“ vorgesehenen Themen (Krankheitsverhütung, Empfängnisregelung, Schwangerschaft und Risiken des Alkohol- und Drogengebrauchs, s. § 10 Abs. 2 S. 1 ProstSchG) werden demnach – neben zahlreichen weiteren Themen – grundsätzlich in der gesundheitlichen Beratung behandelt. Die Sachbearbeitenden wurden von den hier befragten Prostituierten (s. dazu Teil 5, Kapitel 1, A. II., Abbildung 77) überwiegend auch als kompetent empfunden (trifft (eher) zu: 76,4 %) und die befragten Prostituierten waren mehrheitlich ebenso der Auffassung, dass sie in der ersten Beratung nützliche Informationen bekommen haben (trifft (eher) zu: 66,8 %). Dass die gesundheitliche Beratung wiederholt wird, fand immerhin noch eine knappe Mehrheit sinnvoll (trifft (eher) zu: 58,4 %).

Das ProstSchG enthält eine Regelung, die die gesundheitliche Beratung flankieren soll. Gemeint ist § 24 Abs. 4 ProstSchG. Hiernach sind die Betreiber*innen eines Prostitutionsgewerbes verpflichtet, Prostituierten jederzeit die Wahrnehmung von gesundheitlichen Beratungen nach § 10 ProstSchG zu ermöglichen. Um zu prüfen, wie dies in der Praxis gehandhabt wird, wurden zunächst die teilnehmenden Prostitutionsgewerbetreibenden danach gefragt, ob dies in der Praxis tatsächlich möglich sei. Konkret wurde bei den Gewerbetreibenden erhoben, ob es in ihrem Prostitutionsgewerbe üblich ist, dass die bei ihnen tätigen Prostituierten jederzeit zu Beratungsangeboten für Prostituierte gehen können. Das Ergebnis ergibt sich aus nachstehender Abbildung 158. Hiernach haben der Aussage 99,1 % der befragten Prostitutionsgewerbetreibenden (eher) zugestimmt.

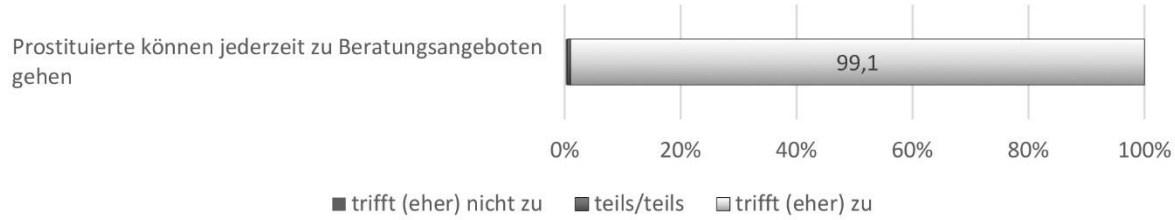


Abbildung 158: Angaben von Gewerbetreibenden zur Verpflichtung nach § 24 Abs. 4 ProstSchG, n=217, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende

Diese Aussage findet weitgehend Bestätigung durch die Zustimmungswerte, die in der Befragung von in Prostitutionsgewerben tätigen Prostituierten erzielt wurden (Abbildung 159): Die große Mehrheit (81,5 %) gab an, es treffe (eher) zu, dass sie bei ihrer aktuellen Arbeit in einem Prostitutionsgewerbe immer zu Beratungen für Prostituierte gehen könnten. Nur ein kleiner Teil stimmte der Aussage lediglich mit teils/teils zu oder gab an, dass dies (eher) nicht zutreffe.

Worauf die leichte Diskrepanz in den Aussagen von Gewerbetreibenden (99,1 %, s. Abbildung 158) und Prostituierten (81,5 %, s. Abbildung 159) zurückzuführen ist, kann hier nicht abschließend geklärt werden. Eine mögliche Erklärung könnte darin liegen, dass an der Befragung von Gewerbetreibenden fast ausschließlich Personen teilgenommen haben, die ihr Gewerbe legal, also mit einer Erlaubnis nach § 12 ProstSchG, betreiben. Demgegenüber finden sich unter den befragten Prostituierten wahrscheinlich auch solche, die in illegalen Betrieben arbeiten. Dort nehmen es die Betreiber*innen mit den ihnen nach dem ProstSchG obliegenden Pflichten womöglich weniger genau. Möglich ist freilich auch, dass manche Prostituierte ausschließlich nachts arbeiten. Dann liegt die Antwort nahe, dass man bei der aktuellen Arbeit nicht immer zu gesundheitlichen Beratungen gehen kann.

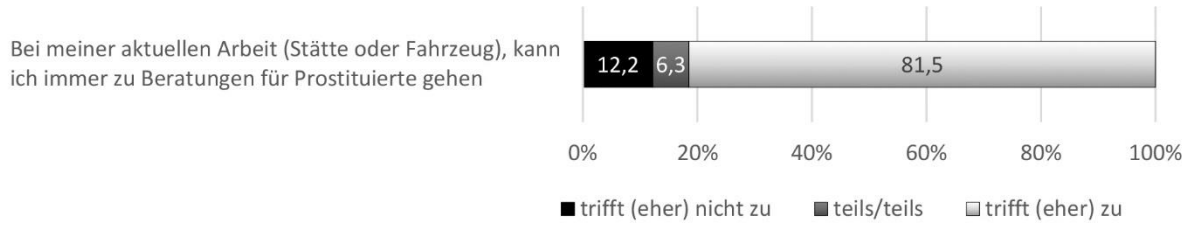


Abbildung 159: Angaben von in Prostitutionsgewerben tätigen Prostituierten zur Einhaltung der Verpflichtung von Gewerbetreibenden nach § 24 Abs. 4 ProstSchG, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende

2. Negative Auswirkung auf die IfSG-Beratung?

Im Gesetzgebungsverfahren ist befürchtet worden, dass die gesundheitliche Pflichtberatung sich zum Nachteil der Beratung nach § 19 IfSG auswirken könne (Teil 1, Kapitel 2). Im Forschungsstand wurde aufgezeigt, dass insoweit bislang keine klaren Befunde vorliegen (Teil 2). Daher wurde auch dieser Frage nachgegangen. Zeitigte die gesundheitliche Beratung die Wirkung, dass die IfSG-Beratungen deutlich weniger in Anspruch genommen werden, müsste sich dies in der Bewertung der gesundheitlichen Beratung niederschlagen.

Bei der IfSG-Beratung handelt es sich um ein Beratungsangebot, das in der Vergangenheit nicht selten auch von Prostituierten wahrgenommen wurde. Die rechtliche Grundlage bildet § 19 IfSG. Hiernach sind Gesundheitsämter verpflichtet, Beratung und Untersuchung für sexuell übertragbare Krankheiten entweder selbst anzubieten oder in Zusammenarbeit mit anderen medizinischen Einrichtungen sicherzustellen (§ 19 Abs. 1 S. 1 IfSG). Die Kostenübernahme durch die betroffene Person selbst oder die Krankenversicherung ist im Wege einer Kann-Bestimmung geregelt.[899] Eine Besonderheit im Vergleich zur gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG besteht bei der IfSG-Beratung insbesondere darin,

[899] S. auch BMFSFJ (2020), 9.

dass sie bezüglich sexuell übertragbarer Krankheiten – unter bestimmten Voraussetzungen (s. § 19 Abs. 1 S. 5 IfSG) – anonym in Anspruch genommen werden kann. Dahinter steht ersichtlich der Gedanke, die Akzeptanz dieser Beratungsangebote zu erhöhen und es Menschen zu erleichtern, sich in der Beratung zu öffnen und über ihre Belange im Bereich sexuell übertragbarer Krankheiten zu sprechen.[900]

Die gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG ist im Jahr 2017 neben die IfSG-Beratung getreten. Sie sollte die IfSG-Beratung nicht ersetzen, sondern ergänzen bzw. auch dazu genutzt werden, Prostituierte auf die IfSG-Beratung aufmerksam zu machen.[901]

Gleichwohl besteht nach wie vor die Befürchtung, dass die Doppelzuständigkeit der Gesundheitsämter für anonyme Beratungsangebote nach dem IfSG (§19 IfSG) und der gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG negative Auswirkungen insbesondere auf ersterer habe: So meinten Mitarbeiter*innen von Fachberatungsstellen:

„Na ja, man muss vielleicht kritisch sagen, dass durch die Gesundheitsberatung, die da eingeführt wurde, das Gesundheitsamt auf einmal zwei Mandate hatte: Sie hatten einmal das Mandat, was sich aus dem Infektionsschutzgesetz ableitet, eine niedrigschwellige anonyme Möglichkeit zur Beratung und zur Testung. Und ich glaube auch, dass auch viele Frauen in der Sexarbeit darüber einen sehr niedrigschwelligen Zugang beispielsweise zu gynäkologischen Untersuchungen hatten und dass man natürlich immer Gefahr läuft, wenn ein Amt wie das Gesundheitsamt dann auch einmal den Hut aufzieht für die 10ner Beratung nach Prostituiertenschutzgesetz, dass […] damit das Gesundheitsamt möglicherweise als Kontrollinstanz wahrgenommen wird und dass darüber Zielgruppen nicht mehr erreicht werden können."

Interviewausschnitt 34: 1. Interview Fachberatungsstelle, 62

*„Manchmal haben das auch Personen gemacht, die die anonyme und freiwillige Beratungen nach Paragraph 19 machen, die wurden dann auch noch dazu verpflichtet, die Sexarbeiter*innen zu beraten, was ich ganz doll schwierig finde, weil die Anonymität nicht mehr gewahrt ist, wenn dann die gleiche Sexarbeiter*in irgendwie in die STI-Beratung kommt."*

Interviewausschnitt 35: 3. Interview Fachberatungsstelle, 40

Es galt daher zu prüfen, inwieweit die in vorstehenden Interviewauszügen geäußerte Befürchtung, die Anonymität der Beratung nach § 19 IfSG könne verloren gehen, sich bewahrheitet hat. Daher wurde in der Befragung bei Personen, die Leitungsverantwortung für die gesundheitliche Beratung tragen, zunächst Folgendes ermittelt: Inwieweit bestehen räumliche und personelle Überschneidungen von gesundheitlicher Beratung und IfSG-Beratung? Das Ergebnis kann der Tabelle 64 und Tabelle 65 entnommen werden.

Tabelle 64: Räumliche Überschneidungen von gesundheitlicher Beratung nach § 10 ProstSchG und IfSG-Beratung nach § 19 IfSG, KFN-Befragung Behördenleitung (gesundheitliche Beratung)

IfSG-Beratung und gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG befinden sich im selben Gebäude	**n=54**	**%**
Ja	44	81,5
Nein	10	18,5

Erkennbar wird, dass eine räumliche Überschneidung von gesundheitlicher Beratung und IfSG-Beratung in den meisten Fällen besteht; als räumliche Überschneidung wurde dabei gewertet, dass beide Beratungen in demselben Gebäude erfolgen. Das geschieht laut den Angaben der Behördenleitungen in 81,5 % der Fälle (Tabelle 64).

Ebenso gibt es nach den Angaben der Behördenleitungen durchaus häufig personelle Überschneidungen bei gesundheitlicher Beratung und IfSG-Beratung (Tabelle 65); als personelle Überschneidung galt es, wenn Personen auf Leitungs- und/oder Sachbearbeitungsebene regelhaft sowohl für die gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG als auch für die IfSG-Beratung nach § 19 IfSG zuständig sind.

[900] S. auch BMFSFJ (2020), 9.
[901] S. auch BMFSFJ (2020), 16.

Vom Bestehen solcher personellen Überschneidungen berichtete mehr als die Hälfte (63,6 %) der Befragten aus dem Bereich der Behördenleitungen mit Zuständigkeit für die gesundheitliche Beratung (n=55). Wie die Überschneidungen konkret aussehen, wurde weiter differenziert erhoben. So wurde danach gefragt, ob die Überschneidungen auf der Leitungsebene und/oder der Sachbearbeitungsebene bestünden. Auf der Leitungsebene ergeben sich 65,7 % der Überschneidungen; auf der Ebene der Sachbearbeitung 62,9 % (Mehrfachnennungen möglich). 8,6 % entfallen weiter auf „andere" Überschneidungen, wie etwa bei der aufsuchenden Arbeit oder bei der Urlaubsvertretung.

Tabelle 65: Personelle Überschneidungen von gesundheitlicher Beratung nach § 10 ProstSchG und IfSG-Beratung nach § 19 IfSG, KFN-Befragung Behördenleitung (gesundheitliche Beratung)

IfSG-Beratung und gesundheitliche Beratung – personelle Überschneidungen	**n=55**	**%**
Ja, … *(Mehrfachnennung möglich)*	35	63,6
… auf Leitungsebene	23	65,7
… auf Sachbearbeitungsebene	22	62,9
Nein	20	36,4

Angesichts dessen kann man feststellen, dass die Anonymität der IfSG-Beratungen durch die verpflichtende gesundheitliche Beratung mancherorts durchaus beeinträchtigt sein dürfte. Das gilt insbesondere dann, wenn Prostituierte bei der IfSG-Beratung auf diejenigen Berater*innen treffen, die ihnen zuvor im Wissen um deren Personalien und die Prostitutionstätigkeit in der gesundheitlichen Beratung begegnet sind.

Dass personelle Überschneidungen die Trennung der Bereiche erschwere, wurde auch in einer Gruppendiskussion dargelegt

„Und wie gesagt, dadurch, dass ich diesen Doppelhut sozusagen aufhabe, also einmal dieses gesetzliche, also dieses ProstSchG, und einmal dieses Infektionsschutzgesetz, glaube, oder bin ich davon überzeugt, dass es nämlich nicht durchsichtig ist für die Frauen, die in der Prostitution arbeiten."

Interviewausschnitt 36: Fokusgruppe Behörden, 60

Die daraus folgende Vermutung, dass die Pflicht zur Wahrnehmung der gesundheitlichen Beratung sich tatsächlich negativ auf die Bereitschaft zur Wahrnehmung von IfSG-Beratungen auswirken könnte, hat sich in der schriftlichen Befragung von Sachbearbeitenden aus der gesundheitlichen Beratung indes nur zu einem Teil bestätigt:

Abbildung 160 zeigt, dass der Großteil der Sachbearbeitenden aus der gesundheitlichen Beratung der Aussage, dass „seit Einführung der verpflichtenden gesundheitlichen Beratung die Angebote der Gesundheitsämter nach § 19 IfSG von Prostituierten nicht mehr in Anspruch genommen werden", (eher) nicht zugestimmt haben (69,3 %). Lediglich 11,1 % der Befragten stimmten dem (eher) zu, ein gutes Fünftel (19,6 %) äußerte dazu eine geteilte Meinung.

In den Interviews war der Tenor, dass die gesundheitliche Beratung sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die Wahrnehmung von Angeboten der IfSG-Beratungen habe. Manche Prostituierte, die zu den gesundheitlichen Beratungen gingen, nähmen IfSG-Beratungen nun nicht mehr wahr. Dafür erreiche man mit den gesundheitlichen Beratungen jetzt aber Prostituierte, die vor Einführung des ProstSchG die Gesundheitsämter gar nicht aufgesucht hätten.

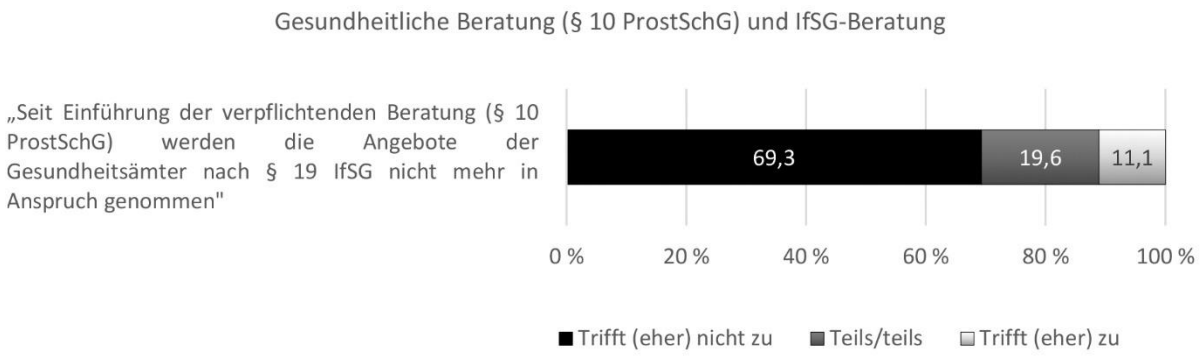


Abbildung 160: Auswirkung der gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG auf die IfSG-Beratung nach § 19 IfSG, Angaben in Prozent, n=163, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung)

3. Einschätzungen zur Wirksamkeit

Um zu eruieren, wie Gesetzessanwender*innen und Gesetzesadressat*innen die Wirksamkeit der gesundheitlichen Beratung einschätzen, wurde ihnen folgende Aussage mit der Bitte um Bewertung vorgelegt: „Die Gesundheitsberatung trägt dazu bei, dass Prostituierte mehr auf ihre Gesundheit achten."

Abbildung 161 veranschaulicht die Antworten der Sachbearbeitenden aus der gesundheitlichen Beratung und aus den anderen Verfahrensbereichen des ProstSchG (Anmeldeverfahren, Erlaubnisverfahren und Überwachung). 45,7 % der befragten Sachbearbeiter*innen aus der gesundheitlichen Beratung meinten, die Aussage treffe (eher) zu. Ein nur etwas kleinerer Teil war hingegen der Auffassung, die gesundheitliche Beratung erweise sich nur zum Teil als wirksam. 15,4 % erkennen keinen Zusammenhang zwischen der Beratung und einer gesteigerten Achtsamkeit hinsichtlich der eigenen Gesundheit. Die Zustimmungswerte bei den Sachbearbeitenden aus anderen Fachbereichen fallen etwas besser aus. Mit der einfaktoriellen ANOVA konnte indes kein belastbarer Unterschied festgestellt werden ($F(4, 376)=0,9$, $\eta^2=0,009$, 95%-KI [0,000; 0,026], $p=0,494$).

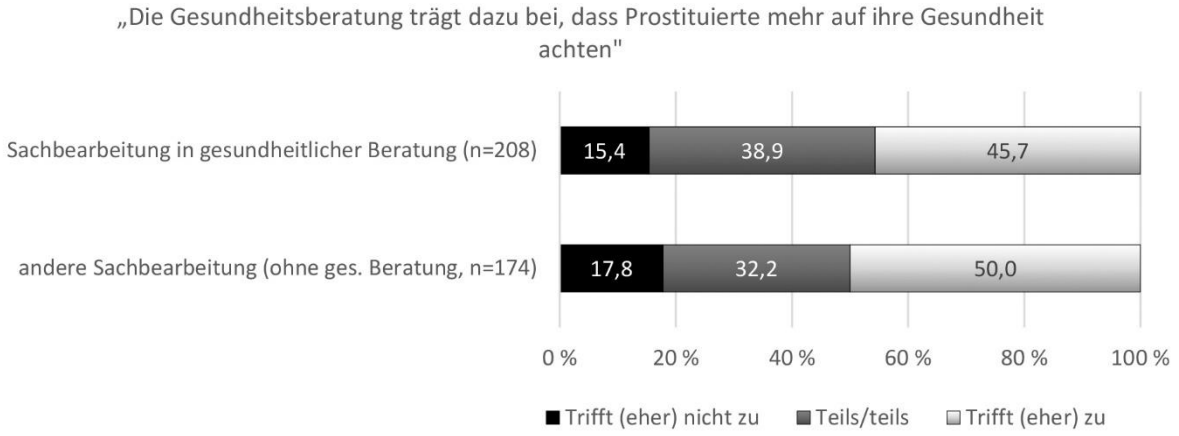


Abbildung 161: Gruppenvergleich zur Einschätzung der Wirksamkeit der gesundheitlichen Beratung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung vs. Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch, Erlaubnisverfahren, Überwachung)

Die gleiche Aussage wurde auch Gewerbetreibenden und Prostituierten zur Bewertung vorgelegt.

Die befragten Gewerbetreibenden und Prostituierten beurteilten die Wirksamkeit der gesundheitlichen Beratung (noch) etwas besser als die Sachbearbeitenden (Abbildung 162). Immerhin knapp 61,9 % der befragten Prostituierten und 58,9 % der Gewerbetreibenden schätzen die Wirksamkeit einer gesundheitlichen Beratung positiv für die Achtsamkeit auf die eigene Gesundheit ein. 17 % bzw. 18,3 % sahen zumindest einen teilweisen Zusammenhang. Knapp ein Fünftel (21,1 % bzw. 22,8 %) beurteilte die Aussage als (eher) nichtzutreffend. Dass große Übereinstimmung in der Bewertung der

Aussage zwischen der Gruppe der Prostituierten (M=3,8, min=1, max=5, SD=1,4, n=1.842) und Gewerbetreibenden (M=3,6, min=1, max=5, SD=1,4, n=180) besteht, bestätigt die Prüfung der Mittelwertunterschiede (t(2020)=1,1, 95%-KI [-0,095;0,340], p=0,27). Die Aussage zur möglichen Wirkung einer gesundheitlichen Beratung wird von beiden Gruppen demnach ähnlich bewertet.

Die Unterschiede zwischen allen Gruppen (Prostituierte, Gewerbetreibende und Sachbearbeitung – alle) stellen sich in der ANOVA als statistisch signifikant heraus (F(2, 2401)=11,7, η^2= 0,01, 95 %-KI [0,003; 0,018], p<0,001). Wobei sich Prostituierte, wie bereits dargestellt, nicht von Gewerbetreibenden unterscheiden (p=0,739), aber sehr deutlich von Sachbearbeiter*innen (p<0,001). Die Sachbearbeitenden bewerten die Aussage zur Wirksamkeit der gesundheitlichen Beratung im Mittel als weniger zutreffend (M_{Diff}=0,37). Gewerbetreibende hingegen unterscheiden sich nicht signifikant zu den Sachbearbeitenden (p=0,141).

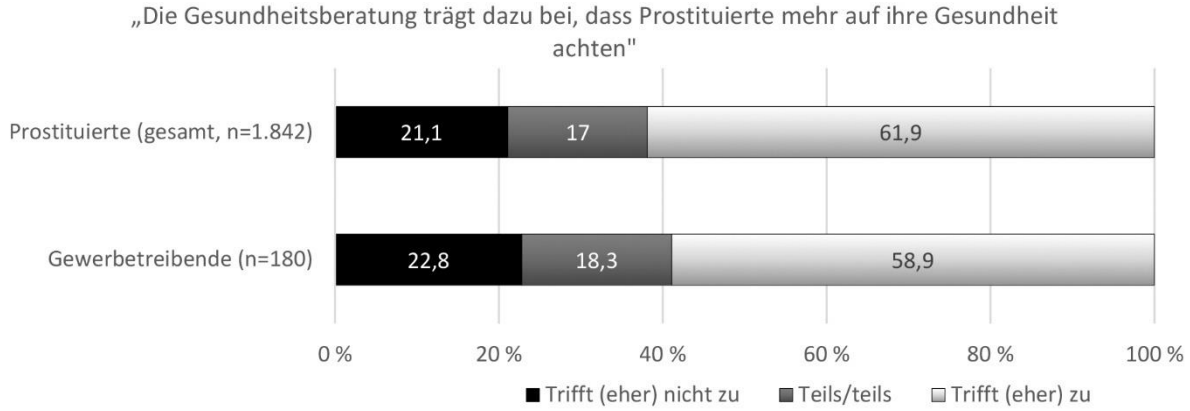


Abbildung 162: Subjektive Einschätzungen von Gewerbetreibenden und Prostituierten zur Wirksamkeit der gesundheitlichen Beratung, Angaben in Prozent, KFN-Befragungen Gewerbetreibende, Prostituierte

In Interviews mit Prostituierten fanden sich differenzierte Einschätzungen zur Wirksamkeit der gesundheitlichen Beratung. Eine Prostituierte meinte, dass die gesundheitliche Beratung zwar nicht für alle, aber für einen Teil der Prostituierten nützlich sein könnte:

„Ich kann mir aber vorstellen, dass vor allem, wenn man aus einem Hintergrund kommt, wo in dem Land zum Beispiel Sexualkundeunterricht aufgrund von religiösen Gründen oder kulturellen Gründen nicht vernünftig betrieben wird, dass man da sagt. ‚Ja, da macht das Sinn.' Wenn die eben erst nach Deutschland gekommen sind, den B2-Sprachkurs haben, dann ein Jahr oder zwei Jahre oder wie auch immer hier gearbeitet haben in einem anderen Beruf, Kassiererin im Supermarkt oder was auch immer, und sich dann interessieren: ‚Hey ich möchte das arbeiten.' Dann glaube ich, dass man denen dann ne vernünftige, ne richtig gute allgemeine Hygieneschulung einfach so gibt."

Interviewausschnitt 37: 6. Interview Prostituierte, 72

Eine andere Prostituierte fand die gesundheitliche Beratung insgesamt eher „oberflächlich", konnte ihr aber zumindest in einem Punkt etwas Gutes abgewinnen:

„Auch wenn die Gesundheitsberatung sich doch sehr oberflächlich angefühlt hat. Aber das ist dann schwer für mich zu sagen, weil ich irgendwie allgemein, auch so vom Freundeskreis her, da irgendwie vielleicht vorher gut informiert war. Oder ob es dann eher an der Art der Beratung lag, dass ich das Gefühl hatte: Okay, es ist irgendwie wie Sexualkundeunterricht in der Schule und nicht ganz so auf meine Bedürfnisse abgestimmt von dem, was ich da wissen müsste. Was ich gut fand, ist, dass die da halt auch über PrEP und Ähnliches informiert hatten. Das war ganz gut."

Interviewausschnitt 38: 16. Interview Prostituierte, 70

4. Gesundheitsbewusstsein der befragten Prostituierten unter der Geltung des ProstSchG

Eine eingehende Analyse des gesundheitlichen Zustands der Prostituierten, wie sie etwa von Schröttle/Müller[902] vorgelegt worden ist, konnte in dieser Studie nicht geleistet werden. Angesichts der Fülle an Themen, die behandelt werden mussten, war eine tiefgehende Betrachtung des Gesundheitszustands nicht möglich. Erhoben wurde aber, wie es um das Gesundheitsbewusstsein der hier Befragten steht.

In den vorab geführten Interviews wurden zum Gesundheitsbewusstsein von Prostituierten recht unterschiedliche Einschätzungen abgegeben. Ein*e Ärztin*Arzt (B) beurteilte dies sehr positiv (Interviewer*in: I)

*„I: Wie haben Sie in Ihrer Zeit, in der Sie noch in den NGOs gearbeitet haben, das Bewusstsein Ihrer Patient*innen für Gesundheitsthemen wahrgenommen?*

B: Ja, total! Total. Im Prinzip wollen die alle Kondome benutzen, Ja. Die wollen geimpft sein, die wollen Kondome benutzen, die wollen regelmäßige Checks, Ja. Auf jeden Fall, natürlich."

*Interviewausschnitt 39: 2. Interview Ärzt*innen, 75 f.*

Ein*e andere*r Mediziner*in kam zu einer differenzierteren Einschätzung:

*„I: Wie nehmen Sie das Bewusstsein Ihrer Patient*innen für Gesundheitsthemen wahr?*

B: Das ist auch ganz vielfältig. Also, es gibt Menschen, denen ist Gesundheit ganz, ganz wichtig, und dann gibt es Menschen, denen ist Gesundheit ganz, ganz wichtig und die setzen aber ganz individuelle Fokusse, sozusagen. Und dann gibt es Leute, denen ist Gesundheit gar nicht wichtig. Also, das ist auch was, was für mich ganz neu war, als ich diesen Job angefangen habe. […] Ich habe das, als ich da ganz neu war in dem Job, lernen müssen, dass es Menschen gibt, die ihre sexuellen Bedürfnisse weit über ihre Gesundheitsfürsorge stellen und da keine Rationale bilden können. Und das fand ich schon enorm. Aber das ist so und das ist auch nach wie vor so und das Schöne ist, dass wir das nicht bewerten in unserer Tätigkeit, sondern, dass wir nur damit arbeiten, was die Leute uns offenbaren oder uns zeigen und wir dementsprechend uns verhalten und die Leute dementsprechend beraten."

*Interviewausschnitt 40: 3. Interview Ärzt*innen, 51 f.*

Die Mitarbeiter*in einer Fachberatungsstelle sah es eher so wie die anfangs zitierte Person aus dem Bereich der Medizin und wies darauf hin, dass für Prostituierte der Körper das Kapital sei. Allerdings machte sie auch auf die prekäre Situation mancher Prostituierter aufmerksam, die einen ausreichenden Gesundheitsschutz erschwere:

*„Also, in der Regel sind Sexarbeiter*innen schon sehr darauf bedacht, gesund zu sein, weil es ist halt auch ihr Kapital. Sie arbeiten ja nun auch einfach mal mit ihrem Körper und mit ihrer Gesundheit. Aber es gibt schon auch Fälle, dann wird eben krank gearbeitet und das hat auch mit der prekären Situation zu tun, dass man nicht einfach zum Arzt gehen kann, deswegen haben viele Beratungsstellen auch diese Angebote."*

Interviewausschnitt 41: 3. Interview Fachberatungsstelle, 40

Mithilfe verschiedener Aussagen wurde gemessen, wie es tatsächlich um das physische[903] sowie das situative Gesundheitsbewusstsein der befragten Prostituierten bestellt ist (Abbildung 163). Drei der nachfolgend präsentierten Aussagen entsprechen dem physischen Gesundheitsbewusstsein (*physisches* Gesundheitsbewusstsein: „Ich möchte gesund bleiben. Das ist mir wichtig."; „Ich kann selbst etwas tun, um gesund zu bleiben."; „Ich achte auf meine Gesundheit."). Drei Aussagen entsprechen dem situativen Gesundheitsbewusstsein (*situatives* Gesundheitsbewusstsein: „Ich arbeite nur an Orten, an denen ich sicher bin."; Ich kann selbst etwas tun, um mich bei der Arbeit in der Prostitution sicher zu fühlen, z. B. covern."; „In der Prostitution ist mir meine Sicherheit sehr wichtig. Ich achte darauf.").

[902] Schröttle/Müller (2004).

[903] Inhaltlich angelehnt an Hong, H. (2009), 212 ff. Die verwendete Skala wurde in einfache Sprache übersetzt, es ergeben sich daher leichte Abweichungen von der Original-Übersetzung.

Das situative Gesundheitsbewusstsein zielt eher auf das Bewusstsein von Risiken in verschiedenen möglichen Situationen ab, die der physischen Gesundheit abträglich sein könnten. Das physische Gesundheitsbewusstsein bildet die eigene Motivation, gesund zu bleiben, die Eigenverantwortung hinsichtlich der Gesundheit und die Achtsamkeit bezüglich der eigenen Gesundheit ab.

Hinsichtlich des physischen Gesundheitsbewusstseins hat sich Folgendes ergeben. Ein Großteil der befragten Prostituierten (95,5 %) zeigt eine besonders hohe Motivation, die eigene physische Gesundheit zu erhalten. Ähnlich sieht es bei der Eigenverantwortung hinsichtlich der Gesundheit (91,4 %) aus. Nur in puncto Achtsamkeit bezüglich der eigenen körperlichen Gesundheit gab ein etwas größerer Anteil von 13,1 % an, nur teilweise (8,7 %) bzw. (eher) nicht (4,4 %) auf die eigene Gesundheit zu achten.

Hinsichtlich des situativen Gesundheitsbewusstseins berichten 87,9 % der befragten Prostituierten, dass sie bewusst Orte für die Ausübung der Prostitution wählen, an denen sie sicher sind (entspricht: Motivation). 86,3 % stimmten der Aussage zu, sie würden selbst etwas unternehmen (entspricht: Eigenverantwortung), um sich bei der Prostitutionstätigkeit sicher zu fühlen, und 94,1 % meinten, dass ihnen Sicherheit in der Prostitution sehr wichtig sei und sie allgemein Acht darauf gäben (entspricht: Achtsamkeit).

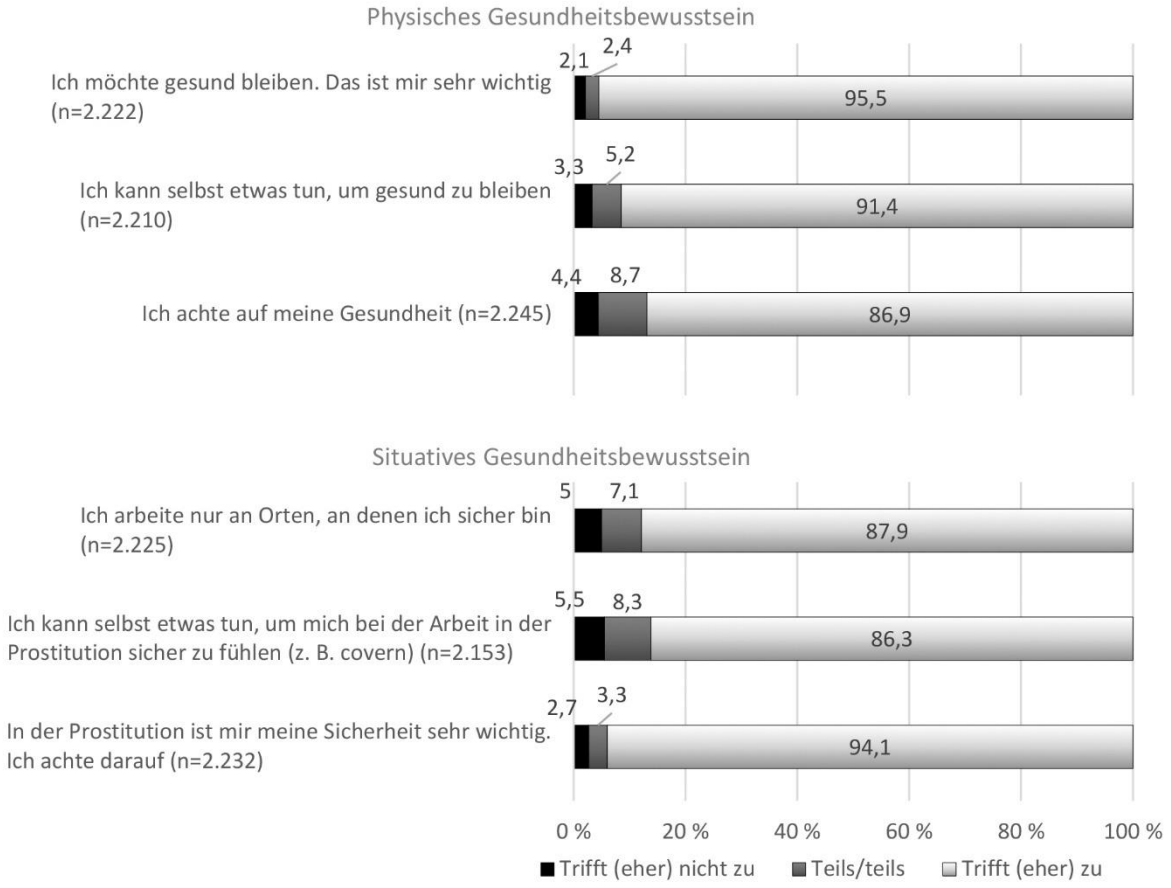


Abbildung 163: Selbsteinschätzung zum physischen und situativen Gesundheitsbewusstsein, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

Betrachtet man die Zustimmungswerte aller befragten Prostituierten im Durchschnitt, wird über die dargestellten Aussagen hinweg deutlich, dass insgesamt auf ein hohes Gesundheitsbewusstsein in der Gruppe der Prostituierten geschlossen werden kann (M=4,6, min=1, max=5, SD=0,7, n=2.276).

Wird hierbei zwischen jemals angemeldet gewesenen (M=4,7, min=1, max=5, SD=0,5, n=1.569) und nie angemeldeten Prostituierten (M=4,4, min=1, max=5, SD=0,9, n=504) mit Blick auf das physische *und* situative Gesundheitsbewusstsein differenziert, ergeben sich signifikante Unterschiede zwischen diesen beiden Gruppen (t(641,8)=-7,8, 95%-KI [-0,397; -0,238], p<0,001). Hiernach besitzen

Angemeldete ein signifikant höheres Bewusstsein für die physische und die situative Gesundheit. Es besteht mithin auf dieser Ebene ein Zusammenhang zwischen gesundheitlicher Beratung und Gesundheitsbewusstsein in seinen beiden Dimensionen. Das kann bedeuten, dass die gesundheitliche Beratung tatsächlich wirksam ist. Die, wenn auch erzwungene Befassung mit Risiken und Präventionsfragen, könnte das Bewusstsein schärfen. Möglich ist aber auch, dass gerade diejenigen mit einem höheren Gesundheitsbewusstsein eher die gesundheitliche Beratung aufsuchen.

II. Vermittlung von Grundinformationen über die Absicherung im Krankheitsfall (Uz3.2); durch das Informations- und Beratungsgespräch (Ma1)

Auch das Informations- und Beratungsgespräch dient zu einem kleinen Teil dem Gesundheitsschutz, indem dort Grundinformationen zur Absicherung im Krankheitsfall gegeben werden. Hierzu führt Abbildung 164 Folgendes vor Augen: Das Thema Krankenversicherung wird im Erstinformations- und Beratungsgespräch tatsächlich in 81,0 % der Fälle „immer“ behandelt und in mehr als jedem zweiten Fall (58,8 %) „immer“ auch in einem Folgeberatungsgespräch. Zugleich wird das Thema Krankenversicherung auch in den Erstberatungsgesprächen der gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG zu 63,4 % „immer“ angesprochen und in Folgeberatungsgesprächen „immer“ zu 48,8 %. Vor diesem Hintergrund wird man davon ausgehen können, dass das Thema Absicherung im Krankheitsfall bei allen Prostituierten, bei denen dies erforderlich ist, im Rahmen des Anmeldeverfahrens mindestens einmal behandelt wird. Dass das Thema Krankenversicherung nicht zu 100 % im Erstanmeldegespräch behandelt wird, dürfte daran liegen, dass es Fälle gibt, in denen hierfür offenkundig kein Bedarf besteht. Das könnte etwa bei Prostituierten der Fall sein, die nur nebenberuflich in der Prostitution tätig und im Hauptberuf abhängig beschäftigt sind. Dann wird man als Berater*in von einer Absicherung über den Hauptberuf ausgehen können.

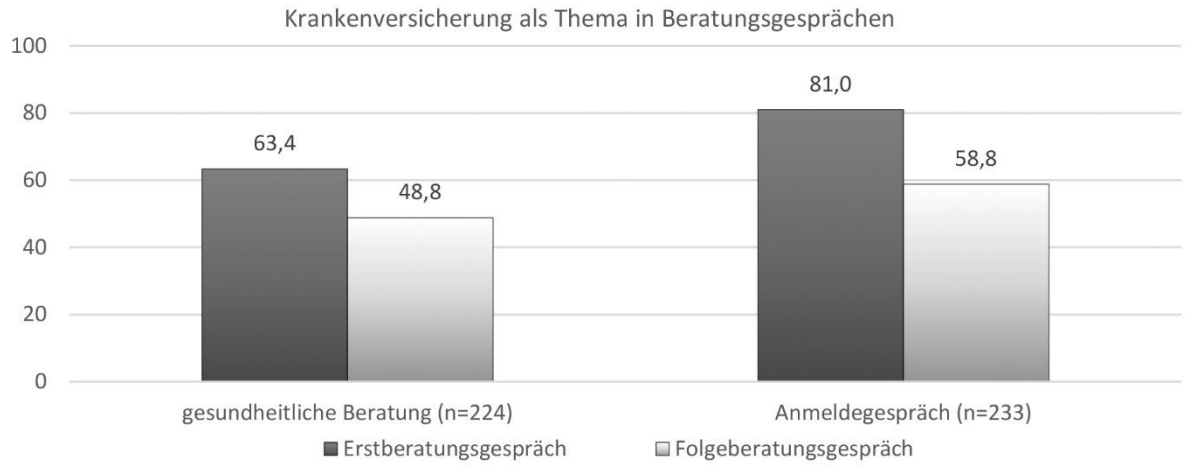


Abbildung 164: „Krankenversicherung“ als stetiges Thema im gesundheitlichen Beratungsgespräch nach § 10 ProstSchG und im Informations- und Beratungsgespräch nach § 7 ProstSchG, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung/Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch)

In früheren Studien zur Situation von Prostituierten hat sich, wie im Forschungsstand (Teil 2) gezeigt, ergeben, dass sich darunter ein nicht geringer Teil von Menschen findet, der keine Krankenversicherung besitzt. Laut dem Abschlussbericht zu der Untersuchung über die „Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes“[904] waren 86,9 % aller damals befragten Prostituierten in irgendeiner Form krankenversichert. 13,1 % besaßen keine Krankenversicherung. Wohl auch deshalb hat der Gesetzgeber für das Informations- und Beratungsgespräch nach § 7 ProstSchG vorgegeben, dass darin „Grundinformationen zur Absicherung im Krankheitsfall“ gegeben werden sollen (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG).

In der Befragung von Prostituierten im Rahmen dieser Evaluation wurde ebenfalls erhoben, wie viele Personen aktuell keine Krankenversicherung besitzen. Das sind, wie Abbildung 165 verdeutlicht,

[904] Helfferich/Fischer/Caveman/Leopold/Raabe/von Galen/Grieger (2005), 42.

16,2 %. Von den 83,8 % der Prostituierten, die angegeben haben, dass sie über eine Krankenversicherung verfügen, sind 69,1 % gesetzlich in Deutschland versichert. 13,2 % haben eine private Versicherung in Deutschland. 17,6 % haben eine Versicherung in ihrem Heimatland. Inwieweit diese ausländischen Versicherungen auch bei Krankheitsfällen in Deutschland greifen, konnte im Rahmen dieser Studie nicht ermittelt werden, hierfür hätten zu viele weitere Fragen gestellt werden müssen. Das war angesichts des ohnehin schon langen Erhebungsinstruments nicht möglich.

Fragen kann man nun, wie es zu erklären ist, dass der Anteil der hier ermittelten Prostituierten ohne Krankenversicherung größer ist als der Anteil nämlicher Prostituierter nach der 2007 erschienenen Evaluation des ProstG. Der Grund dürfte in den unterschiedlichen Rekrutierungswegen liegen, die in der damaligen und der hiesigen Untersuchung gewählt wurden, um Prostituierte zu erreichen: Für die Befragung im Rahmen der Evaluation des ProstG wurden überwiegend (zu 72,1 %) Prostituierte über Beratungsstellen (Fachberatungsstelle für Prostituierte, Stricher*innen oder zugewanderte Prostituierte sowie Beratungsstellen für sexuell übertragbare Krankheiten) und „Prostituiertenselbsthilfegruppen“ rekrutiert,[905] während hier auch zahlreiche weitere Zugangsmöglichkeiten (etwa Plattformen, ProstSchG-Behörden, Betriebe) genutzt werden konnten. Angesichts des breiteren Zugangs ist bspw. der Anteil ausländischer Prostituierter in dieser Untersuchung (gut 55,0 %) deutlich höher als bei der Evaluation des ProstG (20,7 % in der schriftlichen Befragung).[906] Gerade Nichtdeutsche, namentlich EU-Bürger*innen, die über kein sozialversicherungspflichtiges Anstellungsverhältnis verfügen, und Personen aus Drittstaaten, die keinen aufenthaltsrechtlichen Status besitzen, sind jedoch häufig nicht im Besitz einer Krankenversicherung.[907]

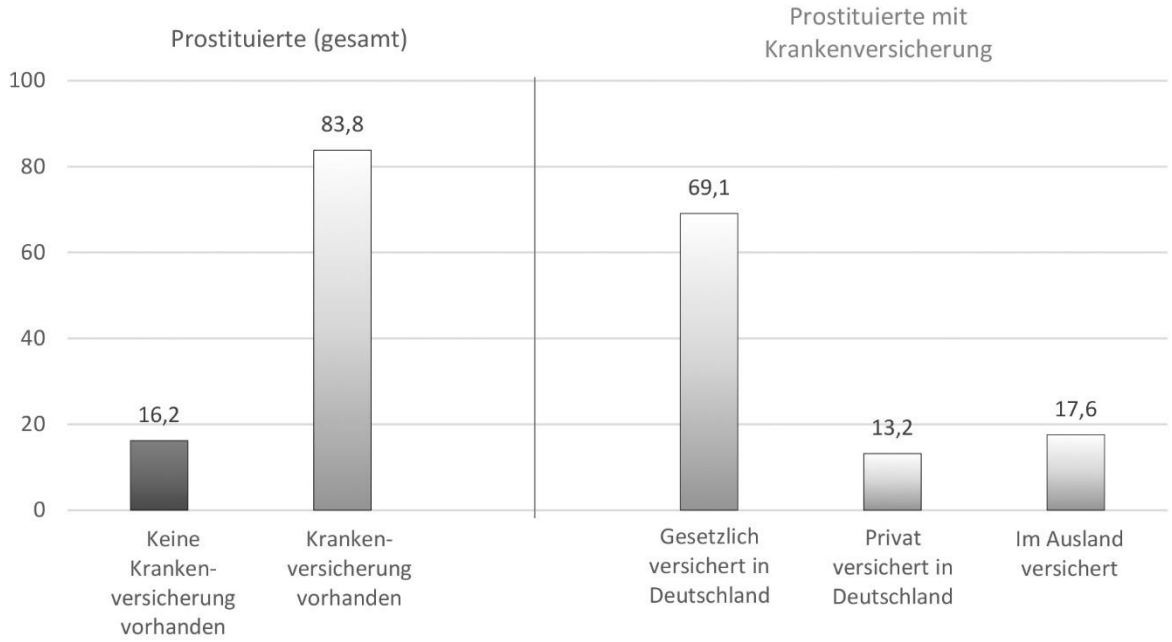


Abbildung 165: Anteil der Prostituierten mit und ohne Krankenversicherung (n=2.175) sowie Anteile der Krankenversicherten nach Krankenversicherung in und außerhalb Deutschlands (n=1.819), Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

Vergleicht man im Hinblick auf den Besitz einer Krankenversicherung angemeldete und nicht angemeldete Personen, wird Nachstehendes deutlich: Der Anteil der befragten Prostituierten, die mindestens einmal angemeldet waren und im Besitz einer Krankenversicherung sind, ist signifikant höher als der Anteil der Prostituierten, die niemals angemeldet waren und über eine Krankenversicherung verfügen.

[905] Helfferich/Fischer/Caveman/Leopold/Rabe/von Galen/Grieger (2005), 191 und dort Fn. 416.
[906] Helfferich/Fischer/Caveman/Leopold/Rabe/von Galen/Grieger (2006), 192; daneben wurden in einer „persönlichen Befragung“ zwei Personen mit nichtdeutscher Staatsangehörigkeit erreicht.
[907] Kurz (2022), 1738 ff.

Dies legt nahe, dass ein Zusammenhang zwischen Anmeldung und Besitz einer Krankenversicherung besteht ($\chi^2(1)=22{,}44$, $p<0{,}001$, n=2006). Konkret lässt sich vermuten, dass die häufige Thematisierung des Themas Krankenversicherung im Rahmen der Anmeldung sich dahingehend auswirkt, dass mehr Menschen in den Besitz einer Krankenversicherung gelangen. Denkbar ist aber wiederum auch ein umgekehrter Zusammenhang von Anmeldung und Besitz einer Krankenversicherung. Möglich ist, dass Prostituierte, die über eine Krankenversicherung verfügen, häufiger zur Anmeldung gehen als prekär lebende Prostituierte ohne Anmeldung.

III. Vermehrte Nutzung von Kondomen bei Geschlechtsverkehr im Rahmen sexueller Dienstleistungen (Uz3.3) und argumentative Stärkung (Uz.34) durch eine gesetzliche Kondompflicht (Ma3).

Mit der Einführung der Kondompflicht, § 32 Abs. 1 ProstSchG, wollte der Gesetzgeber primär erreichen, dass künftig bei sexuellen Dienstleistungen vermehrt (idealiter: durchweg) Kondome verwendet werden (*primäres Gesetzesziel*). Daneben erhoffte sich der Gesetzgeber, Prostituierte durch die Kondompflicht argumentativ zu stärken.

Die Einführung der Kondompflicht wurde verschiedentlich kritisiert. Teils wurde sie als grundsätzlich entbehrlich angesehen.[908] Teils wurde moniert, dass sich die Einhaltung der Kondompflicht beim Geschlechtsverkehr nicht kontrollieren lasse: § 32 Abs. 1 ProstSchG sei daher eine „Lex imperfecta".[909] Begrüßt wurde die Kondompflicht hingegen unter dem Gesichtspunkt der Bestärkungsfunktion. So meint etwa Kreuzer, dass die Kondompflicht Prostituierten tatsächlich „eine bessere Ausgangslage in den Verhandlungen mit Kunden" eröffne.[910]

Beide gesetzlichen Ziele – vermehrte Kondomnutzung und Bestärkungsfunktion – werden unter diesem Punkt gemeinsam behandelt.

1. Kondomnutzung bei sexuellen Dienstleistungen

Sowohl Prostituierte als auch Kund*innen wurden danach gefragt, wie häufig sie bei sexuellen Dienstleistungen i. S. d. § 2 Abs. 1 ProstSchG Kondome nutzen. Hierzu wurde eine fünfstufige Skala genutzt („1=nie" bis „5=immer"), um die Häufigkeit der Kondomnutzung angeben zu können. Dabei wurde zwischen der Nutzung bei Oralverkehr einerseits und der Nutzung bei Vaginal- und Analverkehr andererseits differenziert (Abbildung 166).

In den Ergebnissen wird zunächst ein merklicher Unterschied in den Zustimmungswerten zur Kondomnutzung bei den verschiedenen Arten des Geschlechtsverkehrs deutlich. So geben sowohl Prostituierte (mit Angebot Vaginal-/Anal- und/oder Oralverkehr) als auch Kund*innen an, dass sie nahezu immer Kondome bei Vaginal-/Analverkehr nutzen ($M_{Prostituierte}$=4,8, min=1, max=5, SD=0,8, n=1.874; $M_{Kund*innen}$=4,8, min=1, max=5, SD=0,7, n=3.414), aber beim Oralverkehr hin und wieder darauf verzichten ($M_{Prostituierte}$=4,3, min=1, max=5, SD=1,3, n=1.848; $M_{Kund*innen}$= 3,7, min=1, max=5, SD=3,7, n=3.351).

[908] Lörler (2015), 415 (417).
[909] Kreuzer (2016), 148 (151); ebenso der Sache nach von Galen, in von Galen (2024), § 32 Rn. 7 und Mindach (2019), 1 (6).
[910] Kreuzer (2016), ZRP, 148 (151), zustimmend: von Galen, in von Galen (2024), § 32 Rn. 1.

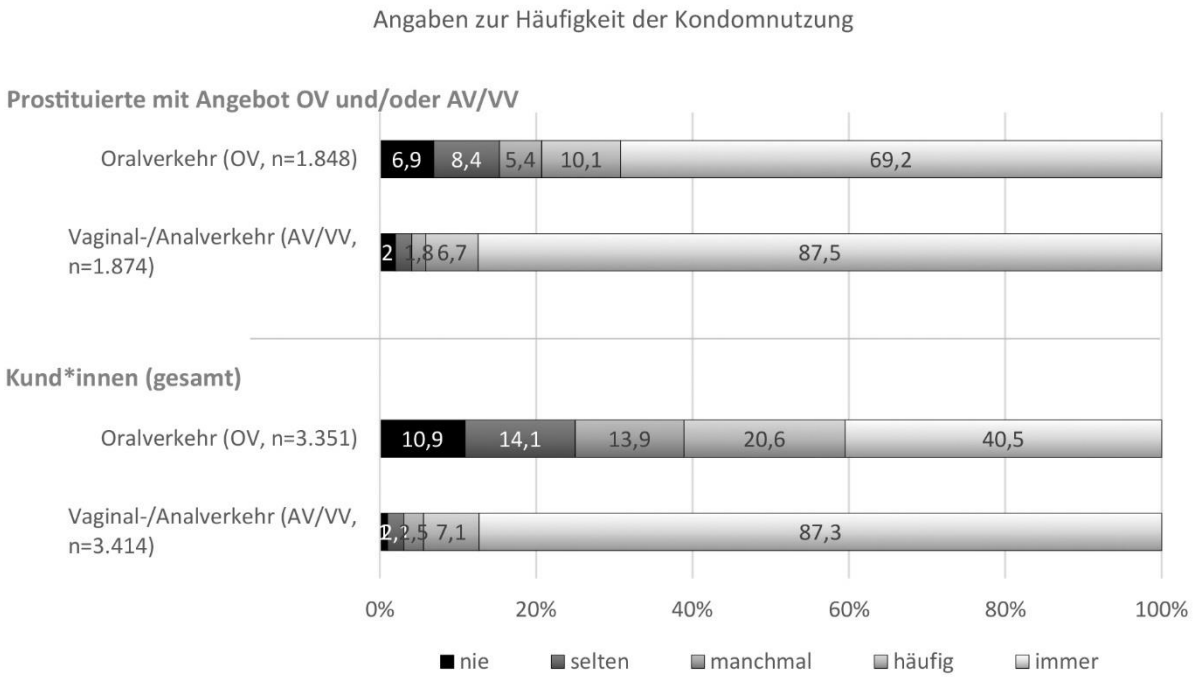


*Abbildung 166: Angaben zur Häufigkeit der Kondomnutzung durch Prostituierte und Kund*innen nach Art des Geschlechtsverkehrs, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte und Kund*innen*

Insgesamt zeigen die Werte aus Abbildung 166, dass die Kondomnutzung unter den hier befragten Prostituierten (mit Angebot OV und/oder AV/VV) und Kund*innen recht weit verbreitet ist, wobei die Kondomnutzung bei den hier befragten Kund*innen bei Oralverkehr hinter der Nutzung durch die hier befragten Prostituierten deutlich zurückbleibt.

Obschon die Verpflichtung zur Kondomnutzung für alle sexuellen Dienstleistungen – unabhängig vom Anmeldestatus der*des beteiligten Prostituierten – gilt, soll auch hier ein Blick auf allfällige Unterschiede zwischen jemals angemeldeten und (noch) nie angemeldeten Prostituierten geworfen werden. Angesichts der häufigen Thematisierung der Kondompflicht im Beratungs- und Informationsgespräch nach § 7 ProstSchG und in der gesundheitlichen Beratung nach § 10 ProstSchG (s. Teil 5, Kapitel 1, A. II.) erscheint es nicht ausgeschlossen, dass angemeldete Prostituierte die Kondompflicht stärker verinnerlicht haben als Nichtangemeldete. Tatsächlich zeigen sich auch hier signifikante Unterschiede zwischen je angemeldet gewesenen und nie angemeldet gewesenen Personen. Sowohl im Hinblick auf den Vaginal- und Analverkehr als auch hinsichtlich des Oralverkehrs gilt: Jemals angemeldet gewesene Personen berichten eine signifikant häufigere Kondomnutzung bei Vaginal- und Analverkehr als nie angemeldete Personen (t(454,4) =-7,4, 95%-KI [−0,53,−0,31], p<0,001,). Sie schildern überdies eine deutlich häufigere Kondomnutzung bei Oralverkehr (t(487,4)=-11,7, 95%-KI [−1,20,−0,85], p<0,001).

Auch im Interview mit einer*einem Ärzt*in wurde diese Beobachtung berichtet:

> *„[…] also, dass die Kondome immer benutzen, also die Angemeldeten, das sehe ich ja quasi an dem Resultat, dass sie weniger STIs und weniger Schwangerschaften haben, also auf der Seite.“*

*Interviewausschnitt 42: 1. Interview Ärzt*innen, 70*

Auch hier kann es aber sein, dass die Gesundheitsbewussteren eher der Pflicht zur Anmeldung nachkommen.

2. Einschätzungen von Gesetzesanwender*innen und Gesetzesadressat*innen zur Erreichung des primären Gesetzeszieles

Um einen Eindruck davon zu gewinnen, inwieweit die Kondomnutzung mit der in § 32 Abs. 1 ProstSchG normierten Kondompflicht zusammengebracht werden kann, wurden alle Befragtengruppen, um ihre

subjektive Einschätzung gebeten, ob wegen der Kondompflicht tatsächlich mehr Kondome verwendet werden. In den Ergebnissen werden deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Gruppen offenbar (Abbildung 167). 64,4 % der befragten Prostituierten, 71,1 % der Gewerbetreibenden und ein deutlich geringerer Anteil von 37,5 % der Sachbearbeiter*innen konnten einen Zusammenhang zwischen der Kondompflicht und der tatsächlichen Nutzung von Kondomen feststellen.

Im Durchschnitt sind auch insoweit die Sachbearbeitenden aus den verschiedenen Bereichen des ProstSchG am zurückhaltendsten (M=3,0, min=1, max=5, SD= 1,1, n=312). Sie empfinden die Aussage nur teilweise zutreffend. Deutlich positiver fallen die Bewertungen von Prostituierten und Gewerbetreibenden aus, die die Aussage (eher) zutreffend empfinden ($M_{Prostituierte}$=3,8, min=1, max=5, SD=1,4, n=1.790; $M_{Gewerbetreibende}$=3,9, min=1, max=5, SD=1,3, n=166). Die Post-hoc-Tests ergaben signifikante Unterschiede zwischen den Gruppen: Die ANOVA zur Untersuchung der Einschätzung einer möglichen Wirkung der Kondompflicht auf die häufigere Nutzung von Kondomen ergab signifikante Unterschiede zwischen den Gruppen (F(2, 2265)=52,7, η^2=0,044, 95%-KI [0,029; 0,062], p<0,001): Die Sachbearbeiter*innen stimmen der Wirkung der Kondompflicht auf die häufigere Nutzung von Kondomen signifikant weniger zu als Prostituierte oder Gewerbetreibende. Es gibt zwischen den Antworten von Prostituierten und Gewerbetreibenden hingegen keine signifikanten Unterschiede.

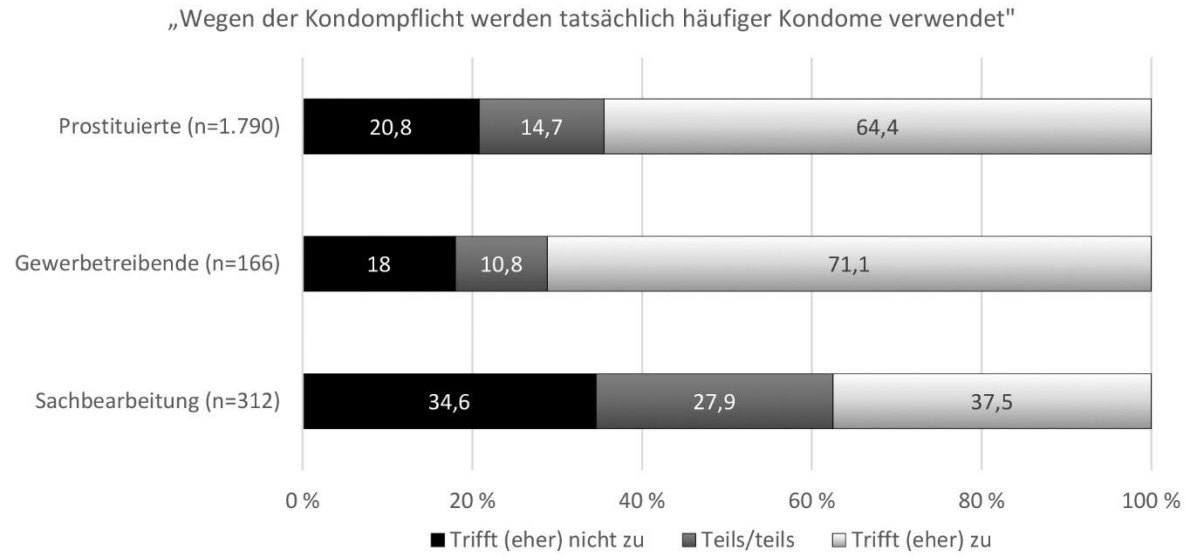


*Abbildung 167: Subjektive Einschätzungen von Prostituierten, Gewerbetreibenden, Sachbearbeitenden und Kund*innen zur möglichen Wirksamkeit der Verpflichtung zur Nutzung von Kondomen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Kund*innen, Gewerbetreibende, Sachbearbeitung (gesundheitliche Beratung, Anmeldung inkl. Informations- und Beratungsgespräch, Erlaubnisverfahren, Überwachung)*

Weitere Aspekte, die Aufschluss über das Kondomnutzungsverhalten geben und möglicherweise im Zusammenhang mit der Kondompflicht (§ 32 Abs. 1 ProstSchG) stehen könnten, wurden ebenfalls erhoben: Diejenigen Prostituierten (mit Angebot AV/VV oder OV), die entweder bei der Frage nach der Nutzung von Kondomen bei Oralverkehr und/oder bei der Nutzung von Kondomen bei Vaginal-/Analverkehr „immer“ angegeben hatten, wurden gefragt, *aus welchen Gründen* sie *immer* Kondome nutzen (Abbildung 168).

Wenig überraschend wurden insoweit primär Gründe genannt, die außerhalb der gesetzlichen Vorgabe liegen. Das gilt insbesondere für die Krankheitsverhütung („Ich will mich vor HIV oder anderen Krankheiten schützen“ (95,1 %)) sowie etwaige Schwangerschaftsverhütung (77,3 %). In einem Freitextfeld wurden noch vielerlei Angaben zu Gründen der Kondomnutzung gemacht. So wurde bspw. darauf verwiesen, dass „der gesunde Menschenverstand“ die Nutzung gebiete. Ferner sei es „normal“ und „für [scil.: die] Sicherheit“ wichtig, dass ein Kondom verwendet wird. Dass die gesetzliche Verpflichtung daneben aber auch eine Rolle spielt, gaben 62,4 % der Befragten an.

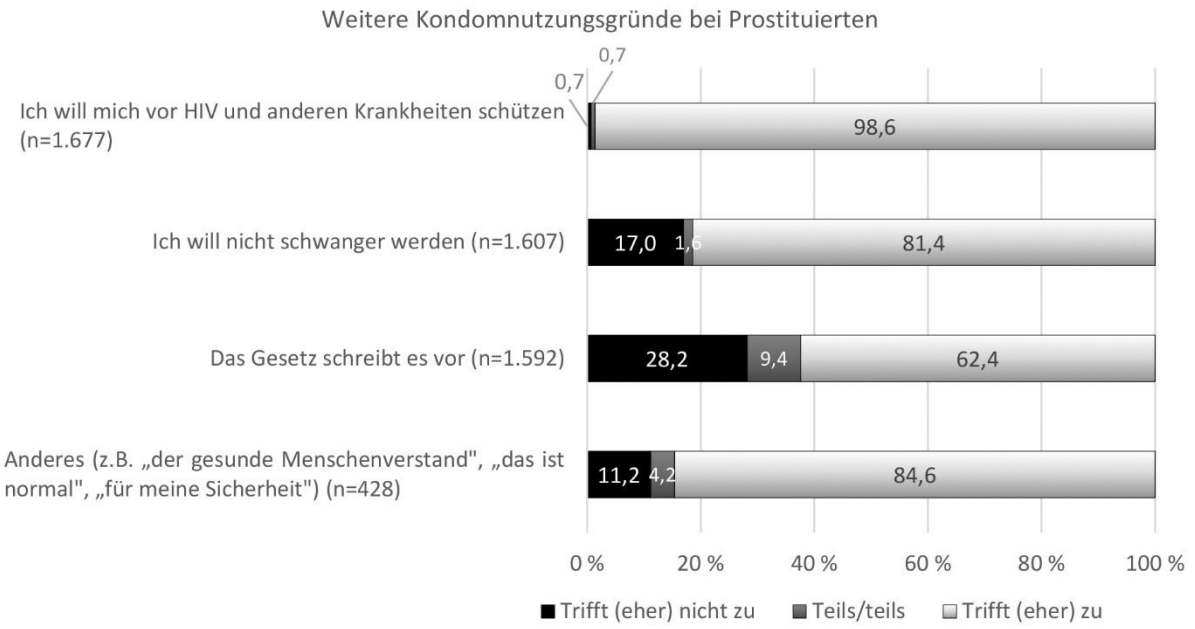


Abbildung 168: (Weitere) Gründe zur Nutzung von Kondomen aus Sicht von Prostituierten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

Ebenso wurde bei Kund*innen erfragt, warum sie im Rahmen von sexuellen Dienstleistungen ein Kondom nutzen (Abbildung 169). Hier zeigt sich in der Reihung der Gründe ein ganz ähnliches Bild wie zuvor bei den Prostituierten. Zuvorderst steht der Grund, dass man sich vor Krankheiten schützen möchte (84,5 %). Es folgt der Grund, dass man eine Schwangerschaft verhüten möchte (65,7 %). Zuletzt wurde genannt, dass das Gesetz die Nutzung vorschreibt (52,4 %).

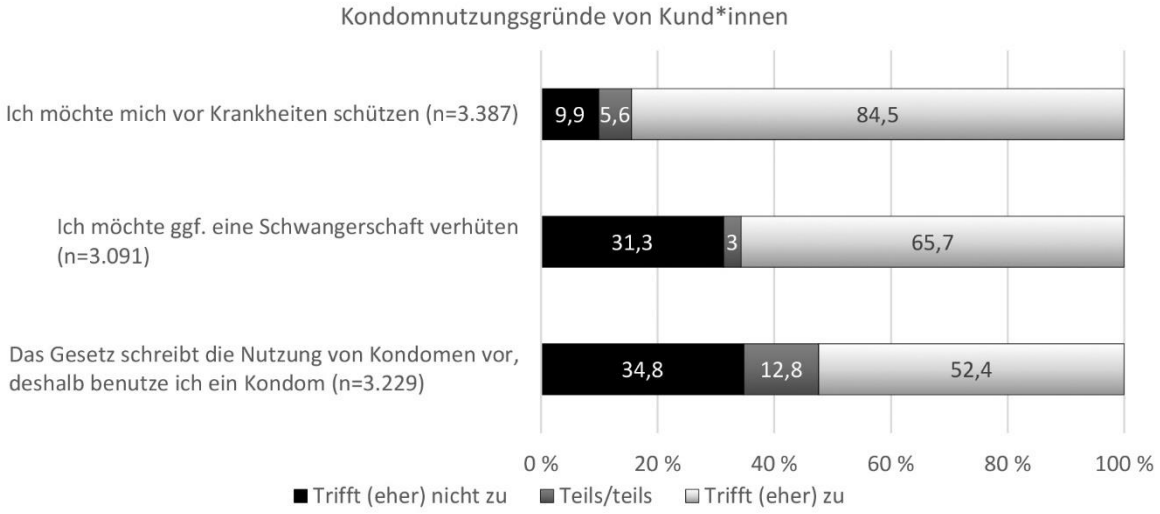


*Abbildung 169: Kondomnutzungsgründe Kund*innen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen*

In beiden Gruppen hat der Grund, dass das Gesetz die Nutzung vorschreibt, zwar durchaus viel Zustimmung erhalten, er rangiert aber trotzdem auf dem letzten Platz. Das verwundert jedoch nicht: Nach allgemeiner kriminologischer Erkenntnis liegen die Hauptgründe für normkonformes Verhalten eher nicht in der Sorge vor etwaigen staatlichen Sanktionen im Falle eines Normbruchs (wobei Prostituierte ohnehin keine Sanktionen zu befürchten haben). Entscheidend für normkonformes Verhalten ist vielmehr die moralische Verbindlichkeit einer Norm:[911] Es kommt vor allem darauf an, inwieweit der

[911] S. dazu nur Dölling/Hermann/Laue (2022), § 28 Rn. 8; Eisenberg/Kölbel (2024), § 40 Rn. 9 f.

Normadressat eine Norm für richtig und überzeugend hält. Das erklärt, weshalb in beiden befragten Gruppen die Kondomnutzung in erster Linie damit begründet wird, dass man sich auf diese Weise vor sexuell übertragbaren Krankheiten und vor ungewollten Schwangerschaften schützen möchte. Der gesetzlichen Normierung kann dann die (wichtige) Funktion zukommen, einen *unterstützenden*, *normbekräftigenden* Beitrag zu leisten, etwa, wenn in einer Situation einmal Zweifel aufkommen, wie man sich verhalten soll.

Es gibt auch Prostituierte, die mindestens manchmal (oder häufiger als manchmal) bei Oral- und/oder Vaginalverkehr *keine* Kondome nutzen. Bei Oralverkehr gilt dies für 30,8 % (n=1.848) der befragten Prostituierten, bei Vaginal- und Analverkehr für 12,6 % (n=1.874). Diese Prostituierten wurden nach den Gründen für den Verzicht auf Kondome gefragt (s. Abbildung 170).

Die höchsten Zustimmungswerte erhielten Antworten, die darauf schließen lassen, dass der Verzicht auf die Kondomnutzung aus wirtschaftlichen/finanziellen Gründen erfolgt. Das gilt für die Aussagen, dass man manchmal (oder selten, nie) kein Kondom nutzt, weil

- man „weniger Kund*innen hätte, wenn [man] es nur mit Kondom“ macht (43,2 %).
- „andere Prostituierte auch Sex ohne Kondom anbieten“ (38,6 %).
- „[man] mehr Geld [bekommt], wenn [man] es ohne Kondom macht“ (37,8 %).

Seltener äußerten die Befragten die Einschätzung, man brauche kein Kondom, weil man sich anders vor Krankheiten und Schwangerschaft schütze (34,0 %). Allerdings fanden sich in den von Prostituierten gegebenen Freitextausführungen teilweise Antworten, die ebenfalls der vorstehenden Aussage zugeordnet werden können (etwa: „Ich nutze PrEP, daher brauche ich kein Kondom.“). Die vergleichsweise geringsten Zustimmungswerte weist die Aussage auf, dass die Kondomnutzung den Spaß mindere und man deshalb auf Kondome verzichte (28,2 %).

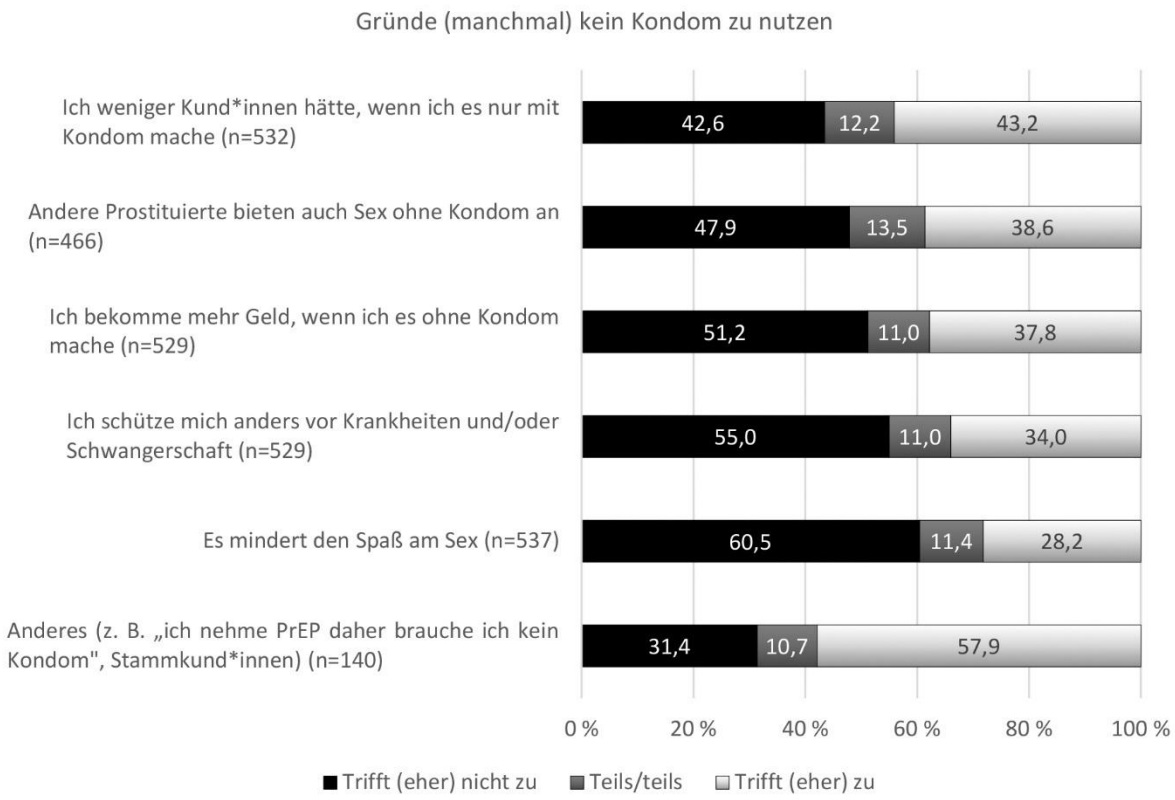


Abbildung 170: Gründe von Prostituierten, kein Kondom zu nutzen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

In einem Interview wurde insbesondere mit Blick auf die mann-männliche Prostitution ausgeführt, dass eine regelmäßige Kondomnutzung beim Oralverkehr nicht der gängigen Praxis entspreche:

> *„Das ist ja auch was Neues, was auch in der Szene schon bekannt ist, dass es das gibt, und zwar ne Kondompflicht grundsätzlich beim Sex. Da muss ich auch zu sagen, beim Oralverkehr ist das in der Schwulenszene absolut lebensfremd, dass die Kondompflicht angewandt wird. Ich glaube, dass das für Stricher und Escorts wirklich extrem schwierig ist, jetzt Oralverkehr anzubieten und darauf zu bestehen, ein Kondom zu nehmen, ja."*

Interviewausschnitt 43: 9. Interview Prostituierte, 30

Dass einige Prostituierte trotz gesetzlichen Verbots Geschlechtsverkehr ohne Kondom anbieten bzw. durchführen, ist für andere Prostituierte, die dies nicht anbieten wollen, ein Problem:

Zum einen führt der Umstand, dass auf dem Markt der sexuellen Dienstleistungen in Teilen noch immer Sex ohne Kondom verfügbar ist, mit dazu, dass ein erheblicher Teil der Prostituierten weiterhin häufig Anfragen nach Sex ohne Kondom von Kund*innen erhält (Abbildung 171). So stimmten die befragten Prostituierten der Aussage „Ich bekomme täglich mehrere Anfragen nach Sex ohne Kondom (AO-Anfragen)" (eher) zu. Relativiert an allen Befragten haben 50,2 %, also jede*r zweite*r befragte Prostituierte*r, angegeben, es treffe „eher oder voll zu", dass sie solche Anfragen täglich (!) erhielten.

Zum anderen gibt es immerhin einen kleinen Teil von Prostituierten, der sich von dem Umstand, dass andere Prostituierte Sex ohne Kondom anbieten, unter Druck gesetzt fühlt. Der Druck resultiert aus dem Gefühl, ebenfalls Sex ohne Kondom anbieten zu müssen: 13,1 % der befragten Prostituierten antworteten auf die Aussage „Wenn Kolleg*innen Sex ohne Kondom anbieten, setzt mich das unter Druck. Ich denke dann: Ich muss auch Sex ohne Kondom anbieten" mit „trifft (eher) voll zu".

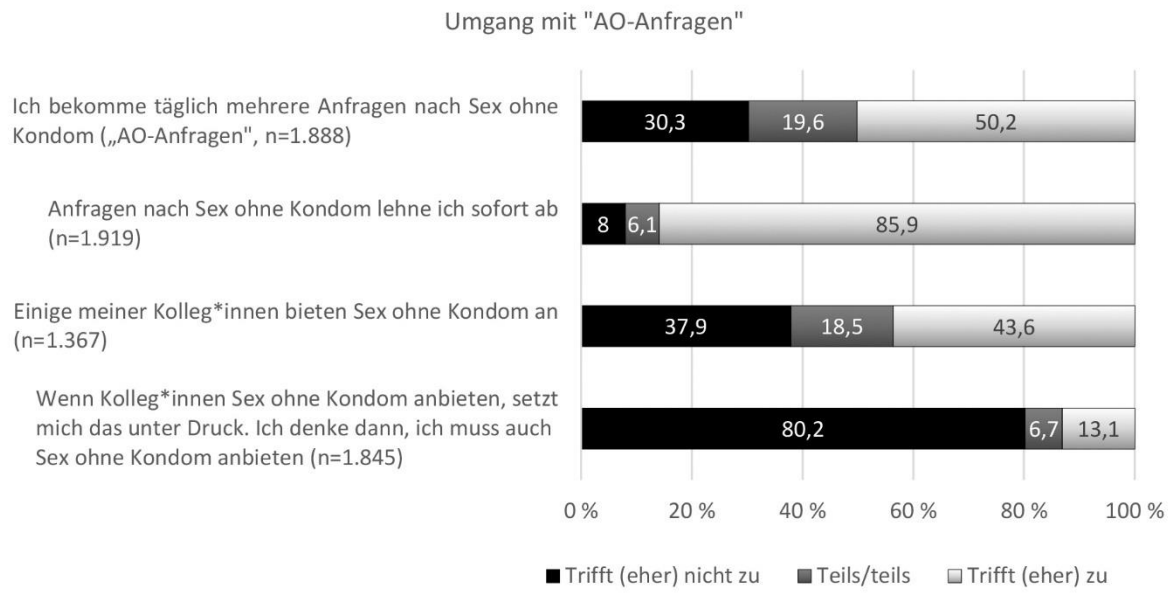


*Abbildung 171: Umgang mit Kund*innenanfragen nach Geschlechtsverkehr ohne Kondom, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte*

3. Einschätzungen von Gesetzesadressat*innen und Gesetzesanwender*innen zur Bestärkungsfunktion der Kondompflicht

Mit der Einführung der Kondompflicht wollte der Gesetzgeber Prostituierte überdies darin bestärken, gegenüber Kund*innen auf der Nutzung von Kondomen zu bestehen. Um zu prüfen, ob der Kondompflicht diese *Bestärkungsfunktion* in der Praxis zukommt, wurden Prostituierte, Sachbearbeitende und Gewerbetreibende um eine Einschätzung gebeten. Die Ergebnisse können Abbildung 172 entnommen werden.

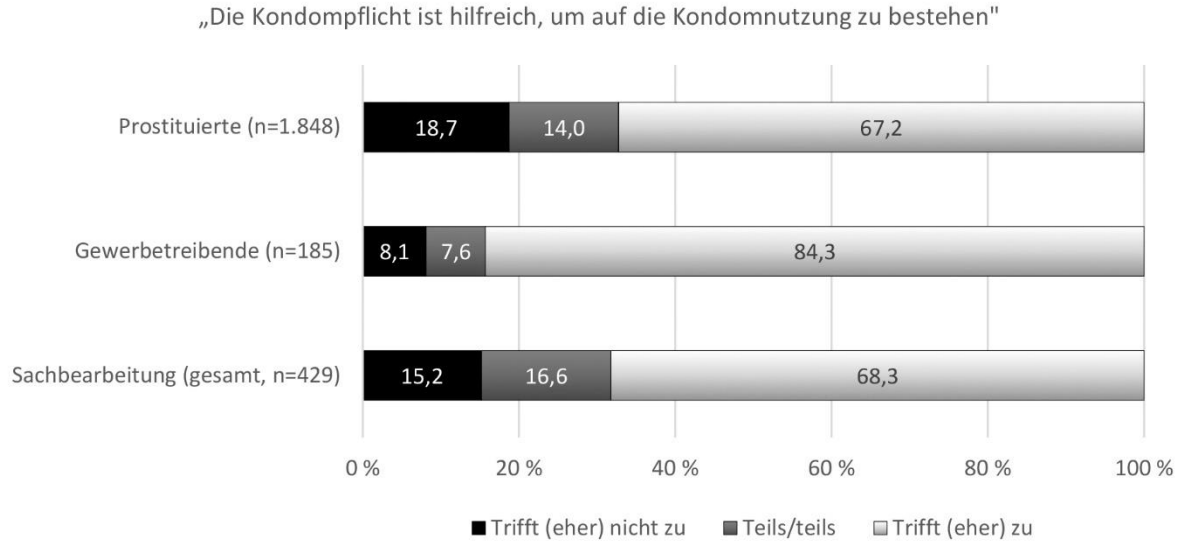


Abbildung 172: Gruppenvergleich zur Einschätzung der Aussage „Die Kondompflicht ist hilfreich, um auf die Kondomnutzung zu bestehen" – zur Bestärkungsfunktion der Kondompflicht, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Gewerbetreibende, Sachbearbeitung (gesamt)

Insgesamt betrachtet, stimmen die befragten Gruppen der Aussage, dass die Kondompflicht bestärkend/unterstützend wirkt, häufig zu: Sowohl Prostituierte (67,2 %) sowie Gewerbetreibende (84,3 %) als auch die Sachbearbeiter*innen (68,3 %) stuften die Aussage als (eher) zutreffend ein.

Die Einschätzungen der drei befragten Gruppen weisen darüber hinaus durchschnittlich ähnliche Werte auf. Prostituierte und Gewerbetreibende stimmten der Aussage „Die Kondompflicht ist hilfreich, um auf die Kondomnutzung zu bestehen“ eher zu ($M_{Prostituierte}$=3,9, min=1, max=5, SD=1,4, n=1.848; $M_{Gewerbetreibende}$= 4,3, min=1, max=5, SD= 1,1, n=185). Die Zustimmungswerte der Sachbearbeitenden liegen etwas darunter, aber im ähnlichen Bereich (M=3,7, min=1, max=5, SD=1,1, n=429). Die ANOVA zeigt einen signifikanten Unterschied zwischen den Gruppen (F(2, 2459)=13,1, η^2=0,011, 95%-KI [0,004; 0,019], p<0,001), was auf eine unterschiedliche Wahrnehmung der Kondompflicht hinweist. Die Bonferroni-Tests bestätigen signifikante Unterschiede zwischen Prostituierten und Gewerbetreibenden sowie zwischen Gewerbetreibenden und Sachbearbeiter*innen, wobei Gewerbetreibende die Kondompflicht am positivsten bewerten. Die Angaben der Prostituierten und der Sachbearbeiter*innen unterscheiden sich nicht signifikant.

4. Überwachung der Kondompflicht

Bereits in den Interviews mit Behördenmitarbeiter*innen wurde schließlich die Behauptung aufgegriffen, die Einhaltung der Kondompflicht beim Geschlechtsverkehr könne in der Praxis nicht kontrolliert werden. Folgende, weitgehend einheitliche Aussagen haben sich ergeben:

> „Eine Kontrolle der Kondompflicht ist sehr schwierig. Dann müsste man die Person während des Geschlechtsaktes antreffen. Und das gelingt ja nur unseren zivilen Einsatztrupps im Rahmen der Bekämpfung der Straßenprostitution, wie gesagt am Bahnhof.“

Interviewausschnitt 44: 5. Interview Polizei, 156

> *„Ja, also da sind viele Passagen drin in dem Gesetz, wo man dann sagt ‚Leute, wie sollen wir es denn kontrollieren?‘ Denkt doch mal bis zum Ende, stellt euch doch mal vor, wir gehen da rein und ziehen die Bettdecke weg. Also tut mir leid.“*

Interviewausschnitt 45: 11. Interview Behörde, 45

> *„Also wir machen diese Kontrollen nicht im Hinblick darauf, dass wir sagen, wir unterbrechen jetzt irgendwie den Akt, um zu schauen, aber es hat sich so ergeben. Er hat diese Feststellung getroffen. Es war eben eine Kontrolle und die Prostituierte sollte ja auch zu uns kommen, sollte sich was überziehen, ihre entsprechenden Dokumente mitbringen und in dem Rahmen hat der Kollege das festgestellt und dann wurde auch entsprechend etwas dazu geschrieben und weitergeleitet.“*

Interviewausschnitt 46: 4. Interview Polizei, 121

Um der Frage nach der Kontrolle der Kondompflicht weiter nachzugehen, wurden die in der Überwachung tätigen Sachbearbeitenden in der schriftlichen Erhebung bei Behörden danach gefragt, wie häufig (Antwortmöglichkeiten: 1=nie; 2=teil/teils; 3=immer) sie bei ihren jeweiligen Überwachungstätigkeiten in Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen Folgendes kontrollieren: die Einhaltung der den Prostitutionsgewerbetreibenden obliegenden Hinweispflicht auf die Kondompflicht und die Einhaltung der Kondompflicht selbst. Das Ergebnisse sind der Abbildung 173 und Abbildung 174 zu entnehmen.

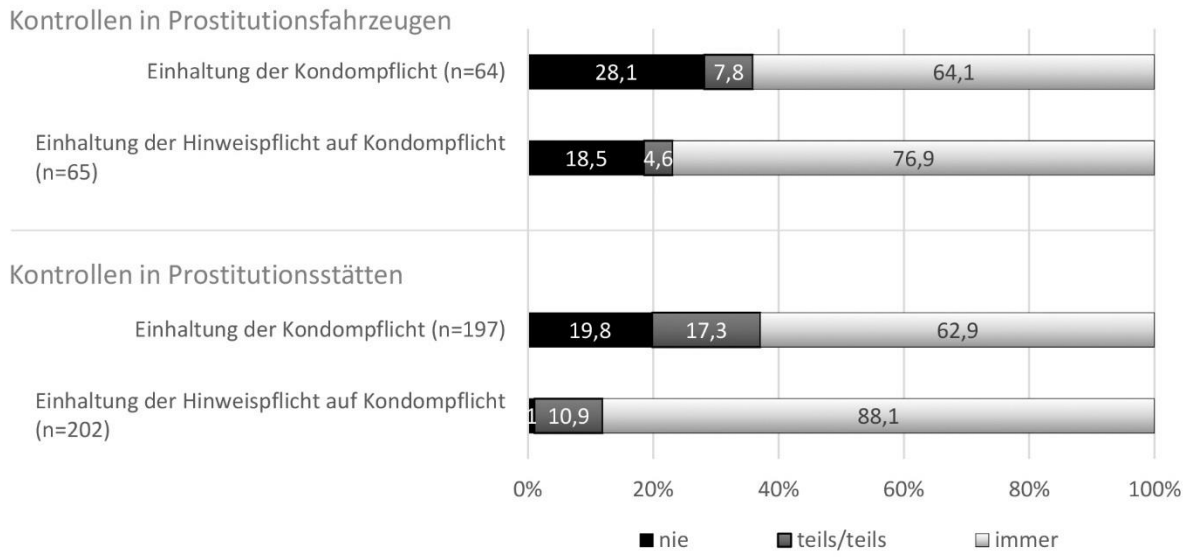


Abbildung 173: Zu kontrollierende Aspekte „Kondompflicht" in Prostitutionsstätten und -fahrzeugen nach Kontrollhäufigkeit, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (Überwachung)

Offenbar wird, dass die Einhaltung der Hinweispflicht auf die Kondompflicht zu 88,1 % bei Prostitutionsstätten und zu 76,9 % bei Prostitutionsfahrzeugen immer einen Gegenstand der behördlichen Überwachung von Prostitutionsgewerben bildet. Aber auch die Einhaltung der Kondompflicht selbst wird laut den Angaben der zuständigen Sachbearbeitenden durchaus intensiv überwacht. 62,9 % der Sachbearbeitenden haben angegeben, dass sie bei Kontrollen in Prostitutionsstätten „immer" auch kontrollieren, ob die Kondompflicht eingehalten wird. Bei Prostitutionsfahrzeugen kontrollieren dies gar 76,9 % immer. Bei knapp 17,3 % der Sachbearbeitenden bildet die Einhaltung der Kondompflicht jedenfalls teilweise den Gegenstand von Kontrollen, wenn sie Überwachungen in Prostitutionsstätten durchführen; bei Prostitutionsfahrzeugen haben dies 7,8 % angegeben. 19,8 % bzw. 28,1 % der Befragten berichteten, dass sie die Einhaltung der Kondompflicht bei Überwachungen von Prostitutionsstätten bzw. Prostitutionsfahrzeugen nie kontrollieren.

In der Praxis gibt es daher – entgegen den Eindrücken aus den Interviews – zumindest Bemühungen darum, die Einhaltung der Kondompflicht zu überwachen. Das bestätigt auch der nachstehende Befund. So wurden Prostituierte, Gewerbetreibende und Kund*innen danach gefragt, ob sie schon einmal daraufhin kontrolliert worden sind, dass sie sich an die Kondompflicht halten (Abbildung 174).

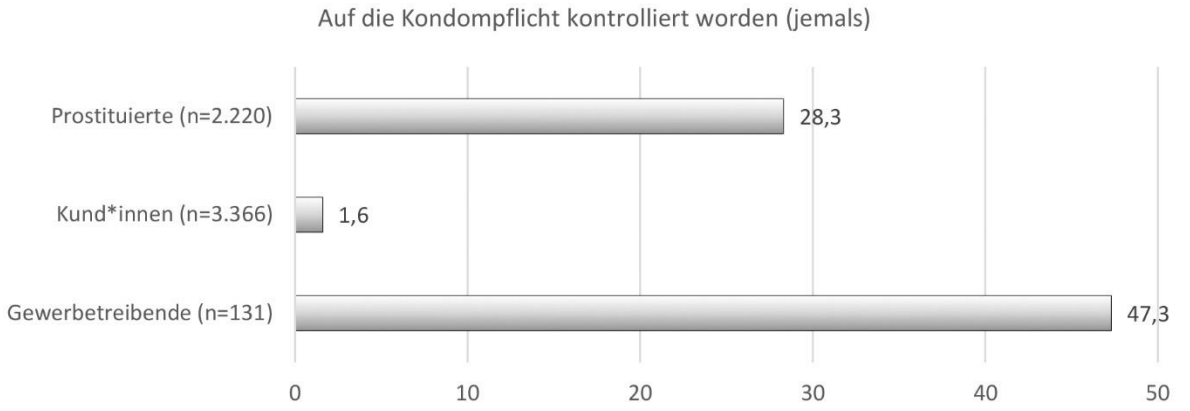


*Abbildung 174: Jemals auf die Kondompflicht kontrolliert worden sein, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Kund*innen, Gewerbetreibende*

Fast jeder zweite Gewerbetreibende hat mindestens einmal eine Kontrolle seines Prostitutionsgewerbes erlebt, bei der es um die Einhaltung der Kondompflicht ging. Von den befragten Prostituierten haben dies etwa 28,3 % erlebt. Von den befragten Kund*innen waren dies 1,6 %. Dass sich die Werte der

befragten Prostituierten von den Werten der Gewerbetreibenden unterscheiden, dürfte u. a. darin seinen Grund finden, dass auch viele Prostituierte befragt wurden, die nicht in Prostitutionsgewerben arbeiten. Bei ihnen ist die Kontrollwahrscheinlichkeit vermutlich geringer, da von den Behörden vornehmlich die Prostitution in Gewerbebetrieben kontrolliert wird. Für die geringen Werte bei den Kund*innen wird insbesondere eine Rolle spielen, dass diese sich jeweils nur für kurze Zeit in Prostitutionsgewerben aufhalten bzw. sie Kund*innen sind, die (auch) außerhalb von Betrieben das Prostitutionsangebot in Anspruch nehmen (z. B. in Hotels etc.). Die Wahrscheinlichkeit für Kund*innen, dort eine Kontrolle der Kondompflicht zu erleben, ist damit deutlich geringer, als dies bei Gewerbetreibenden der Fall ist: Sie sind teils täglich für zahlreiche Stunden in den Betrieben anwesend.

Die Einhaltung der Kondompflicht ist mithin ein Gegenstand, der durchaus häufig von den Behörden kontrolliert wird. Sofern hinter der Behauptung, die Einhaltung der Kondompflicht könne nicht kontrolliert werden, die Annahme steht, die Behörden würden entsprechende Kontrollen nicht durchführen, muss man diese Behauptung als unrichtig zurückweisen. Offenbleiben muss allerdings, wie genau die Kontrollen der Einhaltung der Kondompflicht durchgeführt werden. So berichtete ein*e Mitarbeitende*r aus der Überwachung im Validierungsworkshop, auch sie*er kontrolliere die Kondompflicht, sie*er warte aber bis nach dem Akt und prüfe sodann die Abfallbehälter.[912]

Richtig ist allerdings, dass nur wenige Verstöße gegen die Kondompflicht aufgedeckt werden. Das ist bereits im Teil zur Überwachung dargelegt worden (Teil 5, Kapitel 1, C.II.). Hiernach gab es in den teilnehmenden Behörden seit Inkrafttreten des ProstSchG nur fünf OWiG-Verfahren wegen Verstößen gegen die Kondompflicht (§ 33 Abs. 1 Nr. 3 OWiG). Hiervon wurden zwei eingestellt, drei Verfahren endeten mit einem Bußgeld.

5. Flankierende Regelungen zur Kondompflicht

Zur Abrundung der Ergebnisse zur Kondompflicht werden abschließend noch die Resultate zu den beiden flankierenden Regelungen, § 32 Abs. 2 und § 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG, präsentiert.

§ 32 Abs. 2 ProstSchG verpflichtet die Betreiber*innen bestimmter Prostitutionsgewerbe, wie gezeigt, dazu, durch einen gut sichtbaren Aushang auf die Kondompflicht hinzuweisen. Hierzu befragt, gaben 94,9 % der Betreiber*innen an, es sei in ihrem Betrieb üblich, mittels eines Aushangs auf die Kondompflicht hinzuweisen (Abbildung 175).

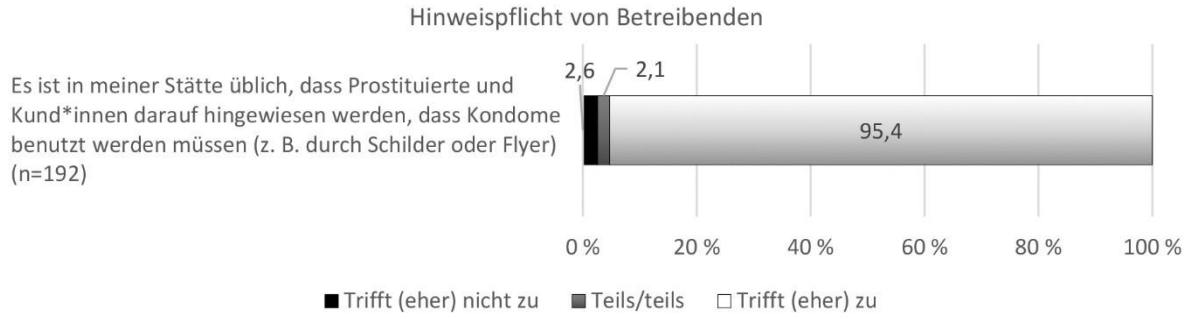


Abbildung 175: Angaben von Gewerbetreibenden von Prostitutionsstätten zur Einhaltung der Hinweisverpflichtung nach § 32 Abs. 2 ProstSchG, n=192, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende

Dass diese Selbstauskünfte im Kern zutreffen dürfen, ergibt sich aus den Antworten von Kund*innen und Prostituierten zu ähnlich lautenden Fragen. So haben 70,2 % der Kund*innen bei ihren letzten Bordellbesuchen registriert, dass Bordelle/Laufhäuser Schilder zur Kondompflicht aufgehängt haben (Abbildung 176).

[912] Validierungsworkshop I, Protokoll, 7.

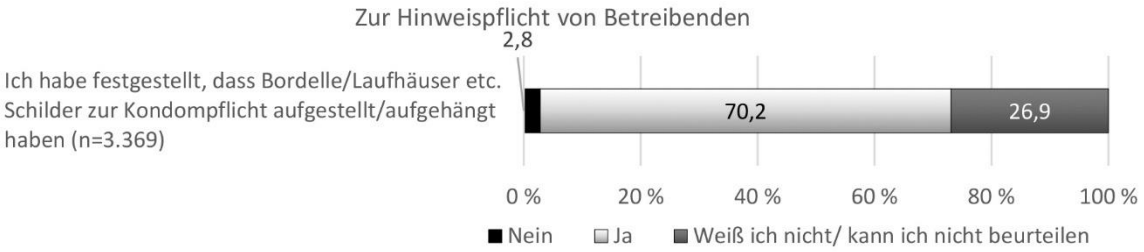


*Abbildung 176: Angaben von Kund*innen zur Einhaltung der Hinweisverpflichtung nach § 32 Abs. 2 ProstSchG durch Gewerbetreibende, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen*

Ebenso haben 85,4 % der (auch) in Prostitutionsbetrieben tätigen Prostituierten festgestellt, dass dort z. B. Schilder an die Kondompflicht erinnern (Abbildung 177).

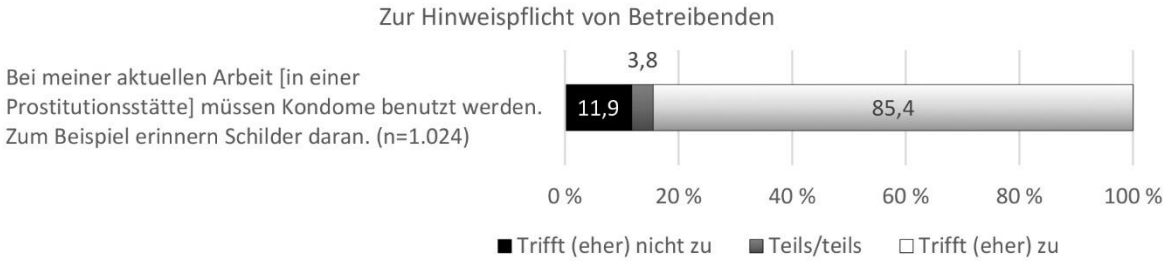


Abbildung 177: Angaben von Prostituierten (auch innerbetrieblich tätig) zur Einhaltung der Hinweisverpflichtung nach § 32 Abs. 2 ProstSchG durch Gewerbetreibende, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

Wenig Probleme scheint nach Angaben der Gewerbetreibenden auch die aus § 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG resultierende Verpflichtung zu bereiten, in den für die Prostitution genutzten Räumen stets ausreichend Kondome, Gleitmittel und Hygieneartikel bereitzustellen. 96,5 % der Betreibenden gaben an, dass dies in ihrem Prostitutionsgewerbe üblich sei (Abbildung 178).

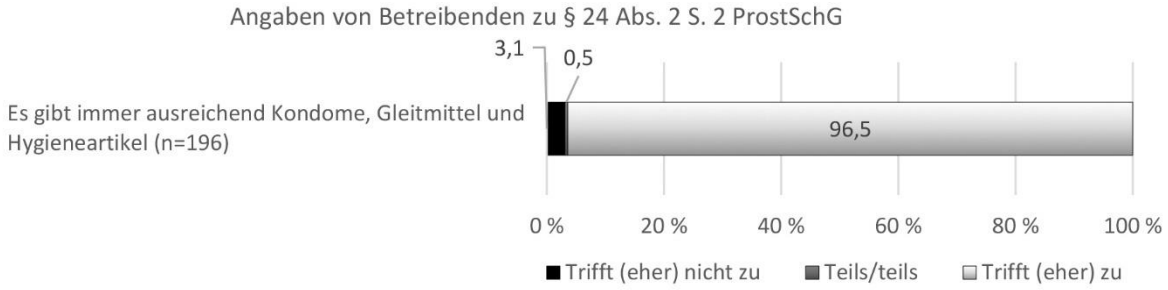


Abbildung 178: Angaben von Gewerbetreibenden zur Einhaltung der Verpflichtung nach § 24 Abs.2 S. 2 ProstSchG, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende (Prostitutionsstätten)

Von den Prostituierten, die (auch) in Prostitutionsgewerben arbeiten, berichteten 73,7 %, dass bei ihrer Arbeit im Gewerbe Kondome und Hygieneartikel bereitstünden und von ihnen genutzt werden können. 9 % gaben an, dies treffe nur teils/teils zu, 17,3 % antworteten, dass dies (eher) nicht zutreffe (Abbildung 179).

Woraus die Diskrepanz zu den Angaben der Gewerbetreibenden resultiert, kann wiederum nicht mit Sicherheit geklärt werden. Eine mögliche Erklärung könnte, wie oben bereits aufgezeigt, darin liegen, dass fast alle hier befragten Gewerbetreibenden einen legalen Betrieb führen. Die hier befragten Prostituierten arbeiten zum Teil aber möglicherweise auch in Betrieben, die keine Erlaubnis aufweisen. Deren Betreiber*innen nehmen es mit der Einhaltung der gesetzlichen Pflichten nach dem ProstSchG möglicherweise weniger genau.

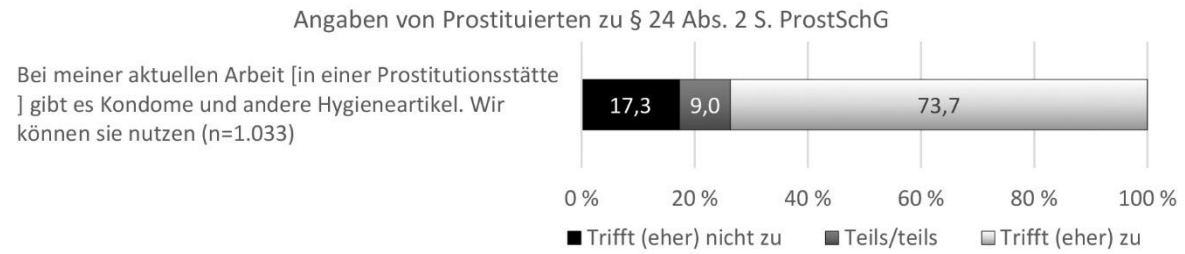


Abbildung 179: Angaben von Prostituierten zur Einhaltung der Verpflichtung nach § 24 Abs.2 S. 2 ProstSchG durch Gewerbetreibende, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

In den Interviews hat sich bezüglich der Verpflichtung von Betreiber*innen, dafür zu sorgen, dass *in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen* u. a. Kondome bereitstehen, jedoch ein Problem ergeben. So wurde von Betreiber*innen und Prostituierten wiederholt darauf hingewiesen, dass solche offen ausgelegten Kondome von Prostituierten aus Prinzip nie genutzt würden. Denn es bestehe die Gefahr, dass Kund*innen oder andere Personen diese bei kurzer Abwesenheit der Prostituierten beschädigen könnten. Auch Behördenmitarbeiter*innen berichteten, dass sie auf diese Gefahr in ihren Beratungen hinweisen:

„Wird auch hier immer von uns erzählt: Keine unbeaufsichtigten Kondome benutzen! Also von daher macht es keinen Sinn, die im Zimmer liegen zu haben."

Interviewausschnitt 47: 6. Interview Behörde, 276

IV. Zum selbsteingeschätzten Gesundheitszustand der befragten Prostituierten unter Geltung des ProstSchG

Eine eingehende Befragung zum Gesundheitszustand der teilnehmenden Prostituierten konnte aus den erläuterten Gründen nicht geleistet werden. Neben Angaben zum Gesundheitsbewusstsein wurde aber immerhin noch eine Selbsteinschätzung zum psychischen und physischen Gesundheitszustand erbeten (1.). Zudem wurde der Substanzkonsum eruiert (2.).

1. Selbsteinschätzung Gesundheitszustand

Auf die Frage „Was denken Sie über Ihre eigene Gesundheit" konnten die Befragten auf einer 5-stufigen Skala („1=sehr schlecht" bis „5=sehr gut") angeben, wie sie selbst ihre körperliche und psychische Verfassung einschätzen.

Aus Abbildung 180 wird deutlich, dass Personen, die niemals für die Prostitutionstätigkeit angemeldet waren, ihre körperliche und psychische Verfassung häufiger schlechter einschätzen, als Personen, die jemals angemeldet waren.

Nie angemeldet gewesene Personen gaben an, dass 2,9 bzw. 4,3 % ihre eigene körperliche Verfassung eher schlecht einschätzen (insgesamt: 7,2 %). Jemals angemeldet gewesene Personen hingegen gaben deutlich seltener an, ihre körperliche Verfassung sei schlecht (1,7 %) bzw. sehr schlecht (0,5 %). Insgesamt gaben also 2,2 % der jemals angemeldeten Personen an, ihre körperliche Verfassung sei eher schlecht einzuschätzen, wohingegen deutlich mehr (7,2 %) Personen, die niemals angemeldet waren, diese Einschätzung teilten.

Ein ähnliches Muster zeigt sich bei der Einschätzung der psychischen Verfassung: In der Gruppe der nie angemeldeten Personen geben 6,0 % an, ihre psychische Gesundheit sei sehr schlecht, und 6,8 % bewerten sie als schlecht – insgesamt also 12,8 % mit negativer Einschätzung. Bei den jemals angemeldet gewesenen Personen sind es nur 1,7 % (sehr schlecht) und 3,8 % (schlecht) – insgesamt demnach 5,5 % mit negativer Einschätzung. Auf der anderen Seite bewerten 34,7 % (gut) und 28,3 % (sehr gut) der nie angemeldet gewesenen Personen ihre psychische Gesundheit positiv (63,0 % insgesamt), während etwa 80,3 % der Personen, die jemals angemeldet waren, ihre psychische Gesundheit als gut bis sehr gut einschätzen (gut: 41,1 % und sehr gut: 39,2 % [80,3 % insgesamt]).

Die Unterschiede in den Angaben zur körperlichen Verfassung (t(657,6)=-5,1, 95 %-KI [-0,344; -0,151], p<0,001) sowie zur psychischen Verfassung (t(715,2)=-7,2, 95 %-KI [-0,506; -0,289] p<0,001) sind statistisch signifikant. Personen, die sich für die Prostitutionstätigkeit angemeldet haben, berichten insgesamt von einer besseren psychischen und körperlichen Gesundheit als diejenigen, die sich nie angemeldet haben. Dies könnte darauf hindeuten, dass die Anmeldung mit einem besseren Gesundheitszustand zusammenhängt – sei es, weil gesündere Menschen eher dazu neigen, sich anzumelden, oder weil die Anmeldung mit besseren Gesundheitsressourcen oder Unterstützungsangeboten verknüpft ist. Ein kausaler Zusammenhang kann hieraus jedoch nicht abgeleitet werden.

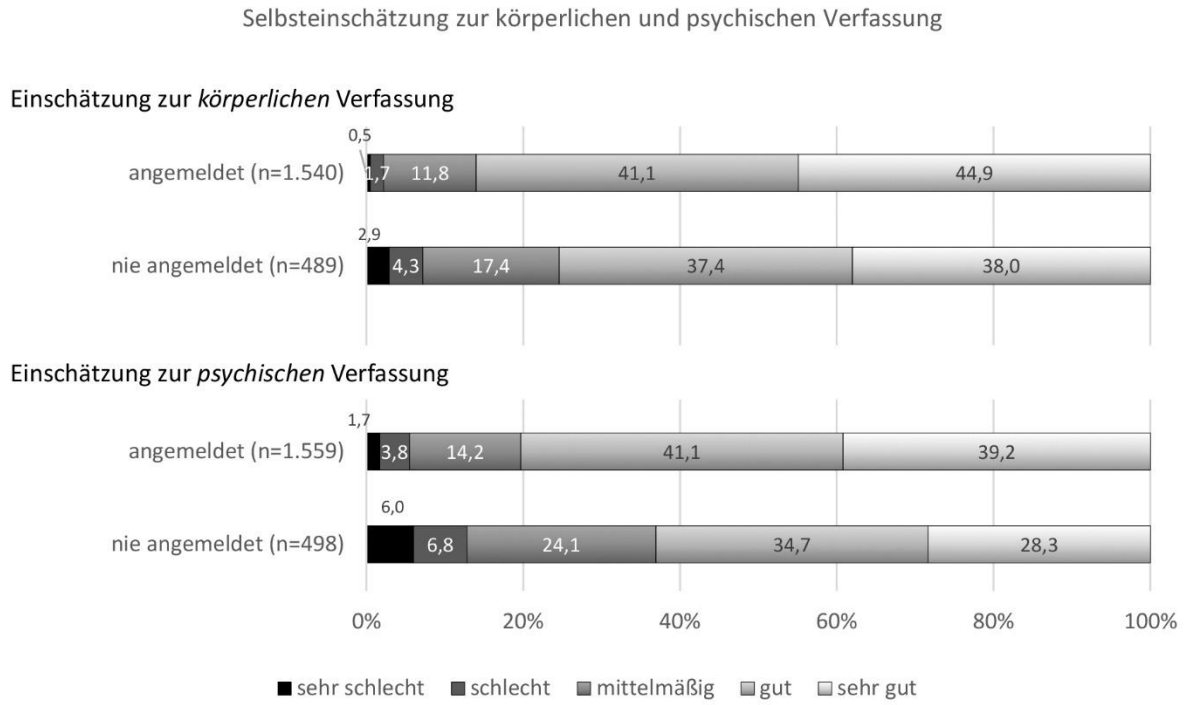


Abbildung 180: Gruppenvergleich der körperlichen und psychischen Verfassung nach nie angemeldet gewesen und jemals angemeldet gewesen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

2. Substanzkonsum

Von 2.350 befragten Prostituierten gaben 1.647 (70,1 %) an, keine der in Abbildung 181 aufgeführten Substanzen in den letzten 30 Tagen konsumiert zu haben. 26,3 % berichteten über mindestens einen einmaligen Konsum dieser Substanzen in den letzten 30 Tagen (das entspricht 617 Personen). Zu 3,7 % der befragten Prostituierten liegen keine Informationen zum Substanzkonsum vor.

Wenn illegaler Substanzkonsum berichtet wurde (n=617), konsumierten 62,4 % eine der aufgeführten Substanzen. 19,3 % gaben zwei verschiedene Substanzen in dem Zeitraum der letzten 30 Tage an. 8,4 % konsumierten drei verschiedene Substanzen, 4,1 % berichten von vier verschiedenen Substanzen. Der Konsum von mehr als fünf verschiedenen Substanzen wurde von 5,9 % der befragten Prostituierten, die über Substanzkonsum berichteten, angegeben.

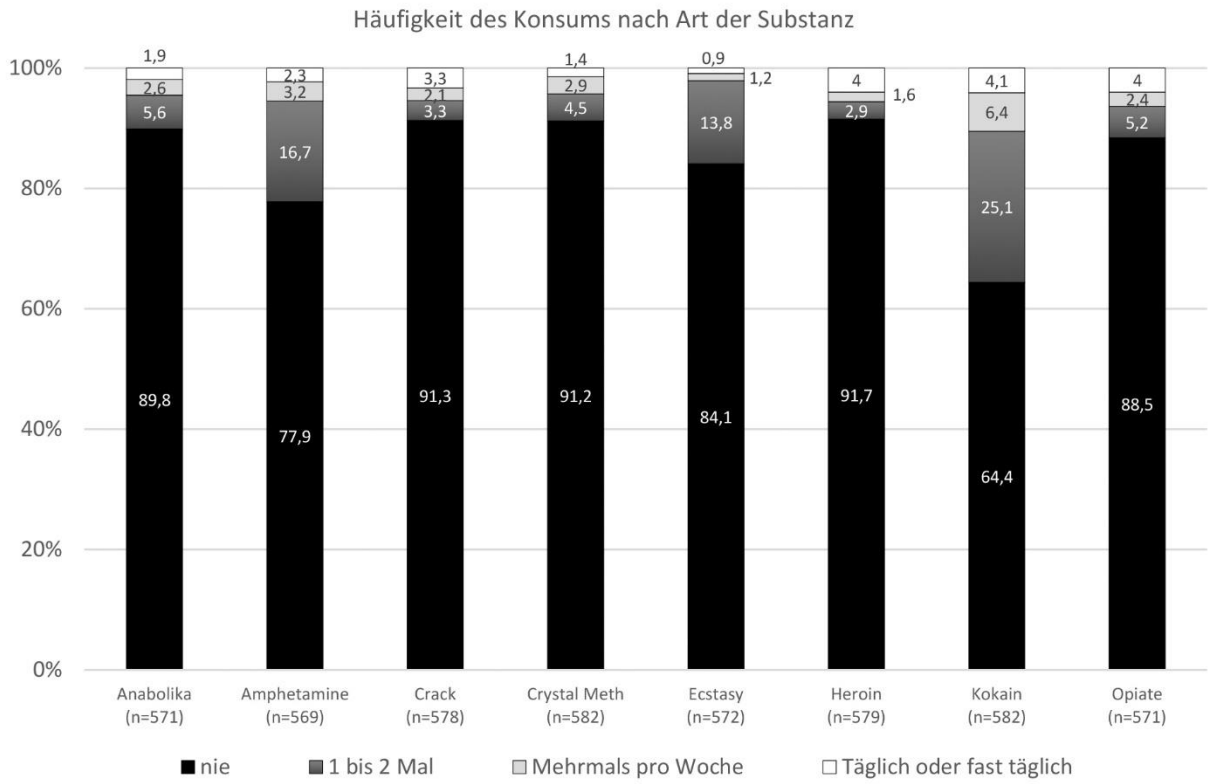


*Abbildung 181: Häufigkeit des Konsums nach Substanzen, Angaben in Prozent, nur Angaben von Substanzkonsument*innen der letzten 30 Tage, KFN-Befragung Prostituierte*

Aus Abbildung 181 geht die Häufigkeit des Konsums nach den verschiedenen Substanzen hervor, wenn angegeben wurde, dass mindestens eine dieser Substanzen in den letzten 30 Tagen konsumiert wurde. Deutlich wird, dass die am häufigsten konsumierte Substanz Kokain ist (35,6 % mindestens 1-mal in den letzten 30 Tagen). Hiernach folgen Amphetamine (22,2 %, die mindestens 1-mal konsumiert wurden). Auch Ecstasy scheint eine recht verbreitete Substanz zu sein, die mindestens 1-mal von den Befragten in den letzten 30 Tagen konsumiert wurde (15,9 %).

Von den nie angemeldet gewesenen Prostituierten schilderten 44,8 %, dass sie mindestens eine dieser aufgeführten Substanzen in den letzten 30 Tagen konsumiert hatten (n=498). Im Vergleich dazu gaben von den jemals angemeldeten Prostituierten 21,4 % (n=1.562) den Konsum von illegalen Substanzen in den letzten 30 Tagen an. Der Gruppenunterschied ist hierzu hoch signifikant (χ^2 (1)=104,1, p<0,001). Auch hierbei handelt es sich um Analysen mit gewissen Einschränkungen: Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Anmeldestatus mit dem Nichtkonsum von Drogen kausal zusammenhängt. Andere Faktoren können ebenfalls eine Rolle bei dem Substanzkonsum spielen. Ausgeführt wurde jedoch über den Chi-Quadrat-Test, dass der Unterschied zwischen dem Substanzkonsum und dem Anmeldestatus kein Zufall ist.

In der Befragung wurde auch der Konsum bzw. die Häufigkeit des Konsums von illegalen und legalen Substanzen thematisiert. Im Hinblick auf die letzten 30 Tage sollte angegeben werden, ob „1=nie“, „2=1 bis 2-mal“, „3=mehrmals pro Woche“ oder „4=täglich oder fast täglich“ eine oder mehrerer der aufgeführten Substanzen konsumiert wurde.

Prostituierte, die niemals angemeldet waren (Abbildung 182), gaben über alle aufgeführten illegalen Substanzen hinweg zu einer sehr deutlichen Mehrheit an, dass sie in den letzten 30 Tagen keine der dargestellten Substanzen konsumiert hätten (zwischen 83,9 % [Kokain] und 95,2 % [Anabolika]).

Von den nie angemeldeten Konsument*innen berichteten die meisten einen seltenen (1- bis 2-mal) Konsum von Kokain (11,3 %) und Amphetaminen (9,4 %). 7,6 % der Befragten schilderten, dass sie 1- bis 2-mal in den letzten vier Wochen Ecstasy zu sich genommen hätten.

Regelmäßiger Konsum in den letzten 30 Tagen, also „mehrmals pro Woche“, wurde am häufigsten in Bezug auf Kokain (2,3 %) und Amphetamine (2,1 %) berichtet. Hiernach konsumieren weniger als 2,0 % Crystal Meth (1,9 %), Anabolika (1,5 %) und/oder Opiate (1,3 %) mehrmals pro Woche.

Täglich oder fast täglich konsumieren 3,1 % der befragten Prostituierten, die niemals angemeldet waren, Heroin. 2,7 % von ihnen (auch) Crack und 2,5 % (auch) Kokain. 2,1 % der Befragten gaben an, dass sie täglich oder fast täglich Opiate zu sich nehmen.

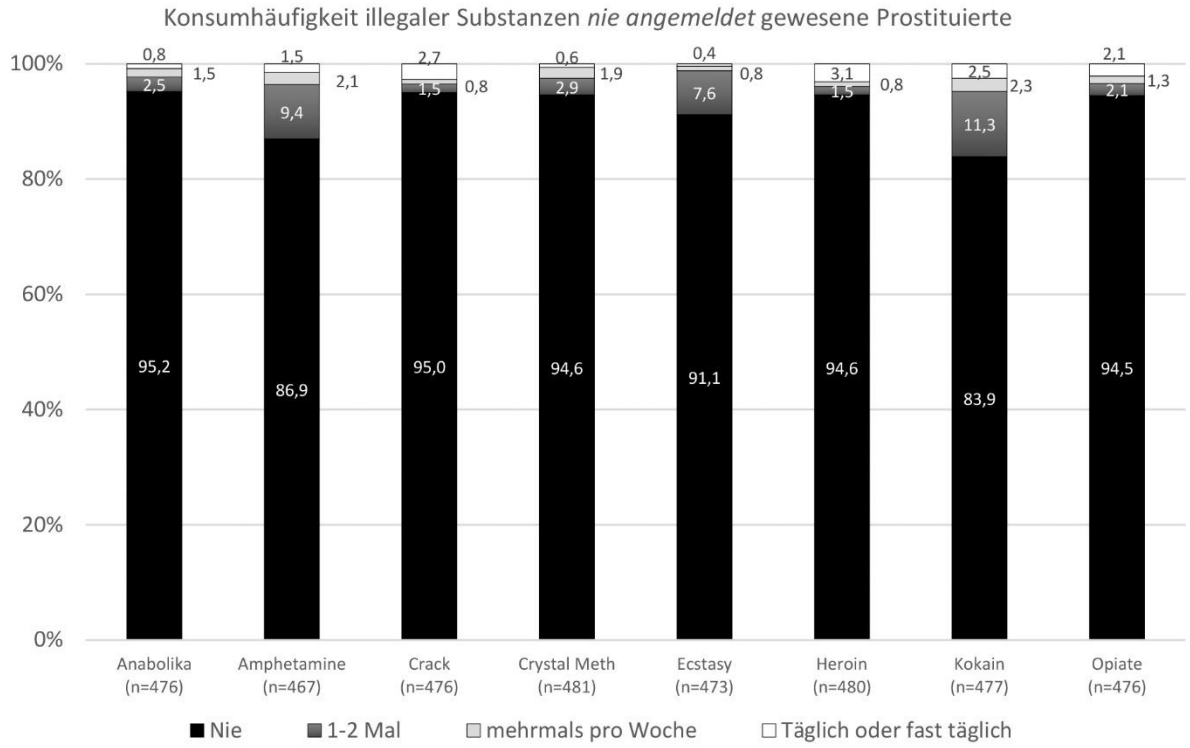


Abbildung 182: Häufigkeit des Konsums illegaler Substanzen, Angaben in Prozent, niemals angemeldet gewesene Prostituierte, KFN-Befragung Prostituierte

Jemals angemeldete Prostituierte berichten indes weniger und selteneren Konsum von illegalen Substanzen. Die Werte für die Nichtkonsumenten liegen zwischen 92,5 und 99,0 % in Abhängigkeit von den erfragten Substanzen (s. Abbildung 183).

Wenn jedoch berichtet wird, dass hin und wieder (also 1- bis 2-mal) in den letzten 30 Tagen eine illegale Substanz konsumiert wurde, waren es in den häufigsten Fällen Kokain (5,4 %) oder Amphetamine (2,8 %). 2,4 % berichteten über den Konsum von Ecstasy, seltener wurden Anabolika oder Opiate genannt (je 1,1 %).

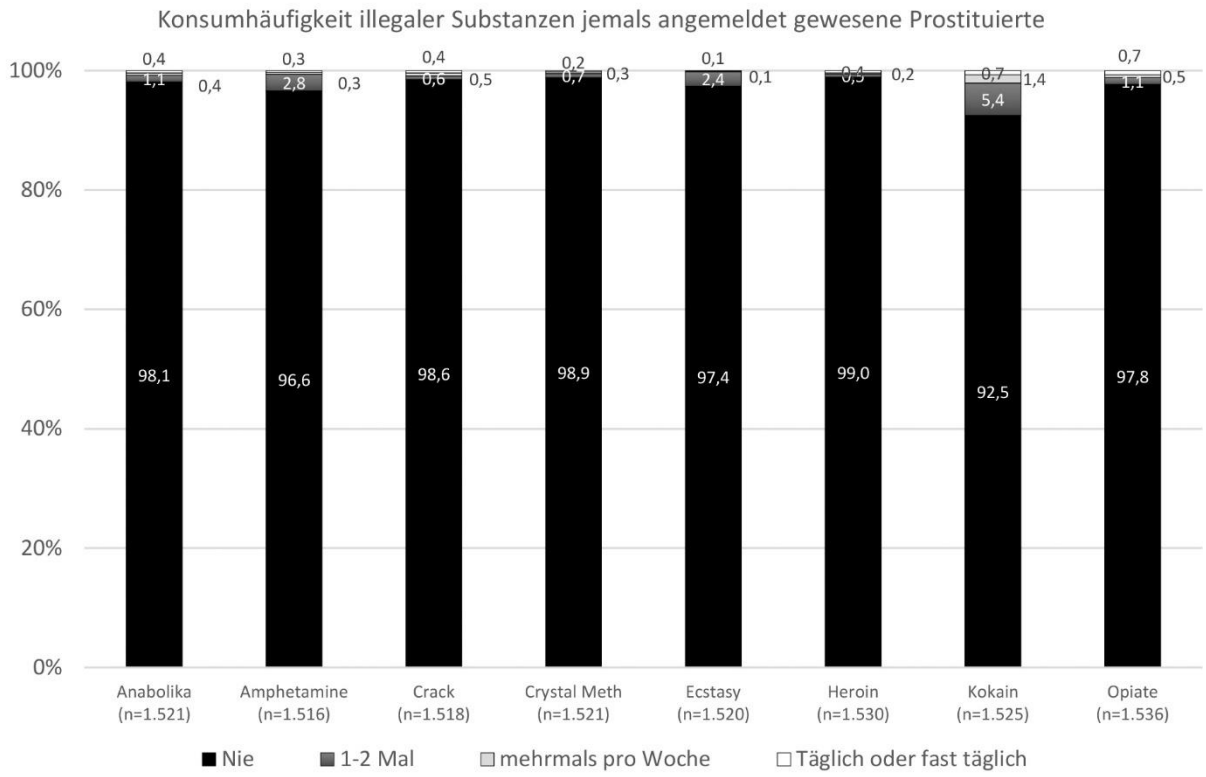


Abbildung 183: Häufigkeit des Konsums illegaler Substanzen, Angaben in Prozent, jemals angemeldet gewesene Prostituierte, KFN-Befragung Prostituierte

Werden nun beide Gruppen (nie angemeldet gewesene und jemals angemeldet gewesene Prostituierte) hinsichtlich ihrer Angaben zum Konsum illegaler Substanzen verglichen, zeigt sich, dass Prostituierte, die nie angemeldet waren, signifikant häufiger Konsum berichten (t(621,2)=6,7, 95 %-KI [0,091; 0,166], p<0,001). Aber auch hier gilt das oben zur Kausalität Gesagte.

V. Bewertung des Zielerreichungsgrades

Unter diesem Punkt werden die Erkenntnisse, die zu den einzelnen Unterzielen gewonnen wurden, kurz zusammengefasst und einer Bewertung zugeführt:

1. Ergebnis zu Uz3.1. zu Hz3: Vermittlung grundlegender Kenntnisse über gesundheitliche Risken der Prostitutionsausübung und Präventionsmaßnahmen

Die in der Befragung von Sachbearbeitenden gewonnenen Daten haben zunächst gezeigt, dass gemäß der Maßgabe des 10 Abs. 2 S. 1 ProstSchG in der gesundheitlichen Beratung über zahlreiche gesundheitliche Themen, Risken und Präventionsmaßnahmen informiert wird. Mehrheitlich sind die hier befragten Prostituierten auch der Auffassung, dass sie in der ersten gesundheitlichen Beratung nützliche Informationen erhalten hätten. Ein Unterschied zeigte sich in der Frage, wie Sachbearbeitende in der gesundheitlichen Beratung und weiteren ProstSchG-Bereichen einerseits und Gewerbetreibende sowie Prostituierte anderseits die Wirksamkeit der gesundheitlichen Beratung einschätzen. Prostituierte und Gewerbetreibende waren mit jeweils fast identischer Mehrheit (58,9 % bzw. 61,9 %) der Auffassung, es treffe (eher) zu, dass die gesundheitliche Beratung dazu beiträgt, dass Prostituierte mehr auf ihre Gesundheit achten. Die Befragungsteilnehmer*innen aus den Behörden – auch die aus der gesundheitlichen Beratung – beurteilten dies indes zurückhaltender (50,0 %, bzw. 45,7 %). Das ist freilich ein Befund, der sich schon an früherer Stelle gezeigt hat: Während die Mitarbeiter*innen aus Anmeldung und Beratung auf die Frage nach dem Interesse der Prostituierten an den Beratungsgesprächen eher zurückhaltend antworteten und auch meinten, dass ein erheblicher Teil der Prostituierten die Gespräche nur über sich ergehen lasse, bewerteten die hier befragten Prostituierten beide Gespräche im Rahmen der Anmeldung überwiegend positiv (Teil 5, Kapitel 1, A, II).

Insgesamt kann man daher feststellen: Die notwendigen Informationen werden in der gesundheitlichen Beratung gegeben. Die Gesetzesadressat*innen sind auch überwiegend der Meinung, dies trage dazu bei, dass Prostituierte mehr auf ihre Gesundheit achten. Die Gesetzesanwender*innen sind etwas zurückhaltender, bewerten es aber auch nicht grundlegend anders. Daher kann man auch hier davon sprechen, dass Anhaltspunkte für die Wirksamkeit der gesundheitlichen Beratung gegeben sind.

Hinsichtlich der Auswirkungen der gesundheitlichen Beratung auf die IfSG-Beratung hat sich gezeigt, dass die Anonymität infolge von räumlicher und personeller Überschneidung mancherorts durchaus beeinträchtigt sein könnte. Die Mehrheit der gesundheitlichen Berater*innen konnte aber die in Interviews wiederholt geäußerte Einschätzung, dass die gesundheitliche Beratung sich deutlich nachteilig auf die IfSG-Beratung auswirke, nicht bestätigen. Das Problem, dass derzeit mancherorts Personen sowohl für die gesundheitliche Beratung als auch für die IfSG-Beratung zuständig sind, könnte womöglich durch die hier (wenn auch nur zur Prüfung) angeregte vermehrte Zentralisierung von Anmeldung und gesundheitlicher Beratung gelöst werden. Denn dann dürfte es deutlich mehr Menschen geben, die allein mit der gesundheitlichen Beratung befasst sind und nicht „zwei Hüte“ (gesundheitlich Beratung und IfSG-Beratung) tragen müssen.

Schließlich hat sich ergeben, dass die Regelung des § 24 Abs. 4 ProstSchG akzeptiert zu sein scheint. Sie verpflichtet Prostitutionsgewerbetreibende dazu, Prostituierten jederzeit die Wahrnehmung gesundheitlicher Beratungen nach § 10 ProstSchG zu ermöglichen.

2. Ergebnis zu Uz3.2 zu Hz3 Vermittlung von Grundinformationen über die Absicherung im Krankheitsfall durch das Informations- und Beratungsgespräch

Die vom Gesetzgeber geforderte Vermittlung von Grundinformation zur Absicherung im Krankheitsfall (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG) erfolgt im Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG und häufig (zusätzlich) auch in der gesundheitlichen Beratung. Man wird daher davon ausgehen können, dass grundsätzlich in allen Fällen, in denen Bedarf für diese Grundinformationen besteht, diese auch erteilt werden. Von der zur Zielerreichung notwendigen Vermittlung von Informationen ist daher auszugehen – sofern es keine Verständigungsschwierigkeiten gibt.

Nicht beurteilt werden kann hier die Zusatzfrage, in wie vielen Fällen die Informationen konkret dazu geführt haben, dass Menschen Krankenversicherungsschutz neu erlangen. Der Befund, dass mehr angemeldete als nicht angemeldete Prostituierte krankenversichert sind, lässt sich nicht klar deuten. Fest steht aber, dass sich auch in dieser Studie wieder ein relevanter Anteil von Prostituierten ergeben hat, der nicht krankenversichert ist (16,2 %). Das ist ein Umstand, der nicht hingenommen werden sollte: Die Deutsche Aidshilfe ist zuletzt auf Basis einer von Willems geleiteten Studie zu „Sexuelle Gesundheit und HIV/STI-Präventionsstrategien und -bedarfe von Sexarbeitenden“ zu dem Schluss gekommen, es sei „erforderlich, dass die Hürden zum Eintritt beziehungsweise zur Rückkehr in die gesetzliche Krankenversicherung abgebaut werden, um auch Menschen ohne Papiere und Menschen mit wenig finanziellen Mitteln den Zugang zum Krankenversicherungsschutz zu ermöglichen“.[913] Diese Forderung wird hier unterstrichen.

[913] Deutsche Aidshilfe (2024b), Punkt 9.

3. Ergebnis zu Uz3.3 und Uz3.4 zu Hz3: Vermehrte Nutzung von Kondomen bei Geschlechtsverkehr im Rahmen sexueller Dienstleistungen und argumentative Stärkung von Prostituierten durch eine Kondompflicht

Im Rahmen der Analysen zu diesen Unterzielen hat sich zunächst gezeigt, dass ein Großteil der hier befragten Prostituierten (87,5 %) bei Vaginal- und Analverkehr immer ein Kondom nutzt. Bei Oralverkehr ist der Wert niedriger (69,2 %). Hier besteht womöglich noch verstärkter Aufklärungsbedarf in den Anmeldeberatungen.

Die Einschätzungen zur Erreichung des primären Gesetzesziels zur Kondompflicht (vermehrte Verwendung von Kondomen) divergieren. Die befragten Gewerbetreibenden und Prostituierten sind zu 71,1 % bzw. 64,4 % der Auffassung, dass wegen der Kondompflicht tatsächlich mehr Kondome verwendet werden. Die Sachbearbeitenden stimmen dem nur zu 37,5 % eher zu. In der weiteren Befragung von Prostituierten und Kund*innen hat sich gezeigt, dass auch insoweit dem Gesetz Wirkung zugeschrieben wird. 65,7 % der Kund*innen und 62,4 % der Prostituierten (jeweils soweit sie immer ein Kondom nutzen) gaben an, dass sie auch deshalb Kondome nutzten, weil das Gesetz es vorschreibt. Andere eher im Sinn der Nutzung liegende Gründe (vor Krankheiten schützen und nicht schwanger zu werden) haben hier aber – aus kriminologischer Sicht kaum überraschend – noch deutlich höhere Zustimmungswerte erzielt. Anhaltspunkte für eine Wirkung des Gesetzes bestehen daher auch hier. Noch deutlicher sind solche Anhaltspunkte aber zu erkennen bei der vom Gesetzgeber ebenfalls intendierten Bestärkungsfunktion. Hier waren sich alle Befragten mit jeweils erheblicher Mehrheit (trifft (eher zu): bei Prostituierten: 67,2 %; Gewerbetreibenden: 84,3 % und Sachbearbeiter*innen: 68,3 %) darüber einig, dass die Kondompflicht für Prostituierte hilfreich sei, um auf die Kondomnutzung zu bestehen.

Erkennbar geworden ist zudem, dass es nach wie vor häufig Anfragen von Kund*innen bei Prostituierten gibt, ob Geschlechtsverkehr auch ohne Kondom möglich sei. Das ist nicht nur lästig, sondern kann auch den Eindruck erwecken, dass sexuelle Dienstleistungen ohne Kondom normal seien. Um dem entgegenzuwirken, ist nach Auffassung des Evaluationsteams zu überlegen, ob zur Unterstützung der Kondompflicht ein OWiG-Tatbestand geschaffen wird, der bereits die Anfrage nach „Sex ohne Kondom“ unter Sanktionsdrohung stellt (Prüfempfehlung 17).

Die Nichtnutzung von Kondomen bei Prostituierten hat häufig (auch) wirtschaftliche Gründe. Für einen Teil der Prostituierten bleibt ein solches Verhalten von Kolleg*innen nicht ohne Folgen: In 10,0 % der Fälle fühlen sich andere Prostituierte unter Druck gesetzt, auch ohne Kondom zu arbeiten, weil andere es tun. Zumindest in diesen Fällen verliert das Argument, die Kondompflicht sei zum Schutz der Prostituierten geschaffen worden und müsse daher nicht bußgeldbewehrt werden, an Gewicht. Daher sollte in der gesundheitlichen Beratung künftig darauf hingewiesen werden, dass man in Fragen Kondomnutzung auch Verantwortung für Kolleg*innen trägt (Empfehlung 42).[914]

Maßnahmen zur Überwachung der Kondompflicht werden von Behörden durchaus getroffen. Entdeckt und sanktioniert werden entsprechende Verstöße, wie in der Literatur vermutet, bislang jedoch sehr selten.

Ein Problem hat sich im Hinblick auf die zur Flankierung der Kondompflicht dienende Regelung des § 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG ergeben. Hiernach müssen Prostitutionsgewerbetreibende u. a. Kondome „in den Räumen für sexuelle Dienstleistungen“ zur Verfügung stellen. Das hat sich insofern nicht bewährt, als in den Dienstleistungsräumen ausliegende Kondome von Prostituierten aus Angst vor Manipulation durch Kund*innen häufig nicht genutzt werden. Daher sollte man zwar grundsätzlich an der Regelung des § 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG festhalten, jedoch die Wendung „in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen“ streichen (Empfehlung 43).

[914] Nicht vorgeschrieben ist bislang der Einsatz von Lecktüchern. Ob hierfür Bedarf besteht, kann das Evaluationsteam nicht beurteilen.

4. Selbsteingeschätzter Gesundheitszustand der befragten Prostituierten

Eine umfangreiche Bestandsaufnahme zur gesundheitlichen Situation der befragten Prostituierten konnte im Rahmen der Befragung nicht erfolgen. Dafür war das Themenspektrum zu breit. Die Antworten auf die hier gestellten Fragen zu Gesundheitsbewusstsein, Selbsteinschätzung der psychischen und physischen Gesundheit und zum Substanzmittelkonsum zeichnen jedoch ein grundsätzlich positives Bild. Ein sehr geringes Gesundheitsbewusstsein, eine schlechte körperliche Verfassung und/oder ein hoher Substanzmittelkonsum war jeweils nur bei einem geringen Teil der Befragten zu erkennen.

D. Gewährleistung verträglicher Arbeitsbedingungen

Mit dem ProstSchG wollte der Gesetzgeber auch sicherstellen, dass bestimmte Mindestanforderungen im Hinblick auf Arbeitsbedingungen in Prostitutionsgewerben eingehalten werden (Uz. 4.1 zu Hz. 4). Erreicht werden soll dies durch betriebsbezogene Prüfungen im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens und ggf. die Versagung der Erlaubnis, wenn die Mindestanforderungen nicht umgesetzt werden (können). Überdies spielen hier natürlich auch die behördlichen Überwachungsmaßnahmen in Prostitutionsgewerben eine Rolle. Die Mindestanforderungen sind in den §§ 18, 19 ProstSchG festgelegt. Sie wurden ebenso wie der Ablauf des Erlaubnis- und Überwachungsverfahrens in Teil 5, Kapitel 1, B.I dargestellt. Gleiches gilt für die Möglichkeiten zur Versagung der Erlaubnis. Zur Prüfung der Zielerreichung werden zunächst die spezifische Praxis und Praxisprobleme bei den betrieblichen Prüfungen durch die Erlaubnis- und Überwachungsbehörden beschrieben (I.). Sodann werden Einschätzungen von Gesetzesadressat*innen (Gewerbetreibende, Kund*innen und Prostituierte) zu der Frage präsentiert, ob die Mindeststandards in den Prostitutionsgewerben tatsächlich umgesetzt werden (II.) Zudem werden (hier auch unter Einbeziehung der Gesetzesanwender*innen) Einschätzungen zu der Frage wiedergegeben, ob sich die Arbeitsbedingungen für Prostituierte in Prostitutionsgewerben infolge des ProstSchG verbessert haben (III.). Hiernach wird ein Blick darauf geworfen, wie sich die Lage bei den (betrieblichen) Arbeitsbedingungen unter der Geltung des ProstSchG nach den Angaben der hier befragten Prostituierten darstellt (IV.). Nach einem Exkurs zum Verhalten von Kund*innen gegenüber Prostituierten (V.) folgt eine zusammenfassende Bewertung (VI.)

I. Praxis und Praxisprobleme

Praxis und Praxisprobleme des Erlaubnis- und Überwachungsverfahrens wurden bereits in Teil 5, Kapitel 1 B. und C. dargestellt. Hier hat sich u. a. gezeigt, dass ein (mit den Mitteln dieser Untersuchung nicht zu quantifizierender) Teil von Prostitutionsgewerben bislang nicht am Erlaubnisverfahren teilnimmt. Bei diesen illegal arbeitenden Prostitutionsgewerben werden keine behördlichen Prüfungen durchgeführt, sodass die im ProstSchG vorgesehenen Wirkmechanismen hier nicht greifen können. So werden bislang fast keine Prostitutionsveranstaltungen registriert, sie bleiben daher auch bei der nachfolgenden Betrachtung außen vor. Nicht in den Fokus geraten auch Prostitutionsvermittlungen, für die bislang keine Mindestanforderungen existieren.

Prüfung der Mindestanforderung in Erlaubnisverfahren und im Rahmen der behördlichen Überwachung

Nachfolgend werden zunächst die behördlichen Maßnahmen zur Durchsetzung und Überwachung der Mindestanforderungen nach § 18 Abs. 2 und § 19 Abs. 2 ProstSchG adressiert. Dabei wird zunächst geprüft, inwieweit die Mindestanforderungen im Erlaubnisverfahren überhaupt eine Rolle spielen. Erkenntnisse hierüber ergeben sich zunächst aus der bei Sachbearbeitenden (Erlaubnisverfahren) durchgeführten Befragung. Hier wurden diejenigen Umstände eruiert, die aus Sicht dieser Sachbearbeitenden von Antragsteller*innen in einem Betriebskonzept regelhaft angeführt werden müssen.[915] Die Ergebnisse wurden in Form eines Überblicks bereits in Tabelle 54 präsentiert. Die von Sachbearbeitenden gegebenen Antworten zeigen, dass die Mindestanforderungen nach §§ 18 Abs. 2, 19 Abs. 2 ProstSchG sowohl bei Prostitutionsstätten als auch bei Prostitutionsfahrzeugen ein Umstand sind, dem bereits im Erlaubnisverfahren großes Augenmerk geschenkt wird:

[915] Zu theoretischen Ausführungen des Betriebskonzeptes vgl. Teil 5, Kapitel 1, B.I.

Für Prostitutionsstätten gaben jeweils mehr als 85 % und zumeist sogar mehr als 90 % der befragten Sachbearbeiter*innen an, dass ein für dieses Gewerbe vorgelegtes Betriebskonzept regelhaft Angaben enthalten muss:

- zum Notrufsystem in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen (97,1 %).
- zu Vorrichtungen, die gewährleisten sollen, dass die für sexuelle Dienstleistung genutzten Räume jederzeit von innen geöffnet werden können (96,2 %).
- zur sanitären Ausstattung der Prostitutionsstätte (96,2 %).
- zu individuell verschließbaren Aufbewahrungsmöglichkeiten für persönliche Gegenstände der Prostituierten (92,0 %).
- zu Aufenthalts- und Pausenräumen für Prostituierte (95,4 %).
- zu etwaigen Schlafmöglichkeiten für Prostituierte im Betrieb (85,7 %).

Dass jeweils nicht alle Sachbearbeitenden aus dem Feld der Überwachung angegeben haben, dass im Betriebskonzept zu den Mindestanforderungen nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 bis 7 ProstSchG Stellung bezogen werden muss, könnte an Folgendem liegen: Womöglich hatten manche Sachbearbeitende auch Wohnungsbordelle vor Augen. Bei solchen Prostitutionsgewerben sind jedenfalls dann, wenn eine Ausnahme nach § 18 Abs. 3 ProstSchG beantragt und bewilligt wurde, keine Angaben im Betriebskonzept erforderlich (s. Teil 5, Kapitel 1, B. I). Denkbar ist angesichts der langen Liste aufgeführter Umstände, zu denen sich die Sachbearbeitenden in puncto Betriebskonzept verhalten mussten (s. Tabelle 54), zudem, dass vereinzelt schlicht vergessen wurde, an den maßgeblichen Stellen ein Kreuz zu setzen.

Für Prostitutionsfahrzeuge haben sich jeweils geringere Werte ergeben (Tabelle 54). So haben diesbezüglich bspw. nur 68,1 % der Sachbearbeitenden angekreuzt, dass in einem Betriebskonzept regelhaft Ausführungen zur sanitären Ausstattung des Fahrzeugs (§ 19 Abs. 3 ProstSchG) gemacht werden müssen. Ebenfalls nur 68,1 % berichten von dem im Regelfall bestehenden Erfordernis, dass die Antragsteller*innen sich zur jederzeit bestehenden Möglichkeit, die Türen von innen zu öffnen, verhalten müssen. Der Grund für diese Unterschiede zwischen Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen ist nicht bekannt. Vermuten kann man aber, dass bislang nur wenige Erfahrungen mit Erlaubnisverfahren bei Prostitutionsfahrzeugen bestehen (s. Teil 5, Kapitel 1 B. III.).[916]

Allein der Umstand, dass in einem Betriebskonzept Angaben zur Umsetzung der Mindestvorgaben gemacht werden, bietet freilich noch keine Gewähr dafür, dass die Umsetzung auch tatsächlich erfolgt. Daher wurde bei den Sachbearbeitenden zusätzlich erfragt, auf welche Weise sie die Einhaltung eines vorgelegten Betriebskonzepts prüfen. Die Ergebnisse sind oben stehender Abbildung 101 zu entnehmen.

Sie zeigt für Prostitutionsstätten, dass die Einhaltung der hierfür vorgelegten Betriebskonzepte häufig mehrfach geprüft wird. So gaben 93,2 % der Sachbearbeitenden an, dass sie die Einhaltung des Betriebskonzepts bereits vor Erlaubniserteilung durch eine Überprüfung vor Ort / Begehung vor Erlaubniserteilung prüfen. 78,9 % führen eine solche Vor-Ort-Begehung (auch) nach der Erlaubniserteilung durch. Daneben erfolgen Prüfungen durch Einzelgespräche mit Betreiber*innen (62,0 %), Einzelgespräche mit den im Betrieb tätigen Personen (40,1 %), Einholung von Auskünften bei Dritten, etwa Nachbar*innen und anderen Ämtern (27,0 %), Plausibilitätsprüfungen (51,9 %) und Prüfungen auf sonstige Weise (10,1 %).

Bei Prostitutionsfahrzeugen (Abbildung 101) sind die Anteile der Behördenmitarbeitenden, die die Vornahme der einzelnen Prüfungsformen angegeben haben, jeweils geringer. Dieses Antwortverhalten könnte wiederum darauf zurückzuführen sein, dass in den Behörden zu Prostitutionsfahrzeugen bislang wenig Erfahrungswerte vorliegen. Überdies ist zu bedenken, dass bei Prostitutionsfahrzeugen neben

[916] Vgl. Teil 5, Kapitel 1, B.II.

dem Erlaubnisverfahren noch ein Anzeigeverfahren (§ 21 ProstSchG) durchgeführt wird. Möglicherweise finden in diesem Rahmen mehr oder erneute Vor-Ort-Kontrollen statt.

Dass den Mindestanforderungen auch im Rahmen der behördlichen Überwachung von Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen Augenmerk geschenkt wird, lässt sich aus der oben (Kapitel 1, B. II.) stehenden Abbildung 119 ableiten. Sie enthält, wie gezeigt, die Angaben von Sachbearbeitenden aus dem Bereich der Überwachung zu der Frage, welche wesentlichen Anforderungen sie bei der Überwachung von Prostitutionsstätten „immer", „teils/teils" und „nie" prüfen. Dabei wird für Prostitutionsstätten deutlich, dass alle in § 18 Abs. 2 Nr. 2 bis 7 ProstSchG genannten Anforderungen von der großen Mehrzahl der Sachbearbeitenden aus dem Bereich der Überwachung „immer" – also bei jeder einzelnen Überwachungsmaßnahme vor Ort – geprüft werden. Das gilt für das Vorhandensein:

- eines Notrufsystems (immer: 85,7 %; teils/teils: 12,3 %; nie: 2,0 %).
- von Pausen- und Aufenthaltsräumen (immer: 73,4 %; teils/teils: 24,6 %; nie: 2,0 %).
- von jederzeit von innen zu öffnenden Türen (immer: 83,2 %; teils/teils: 15,3 %; 1,5 %).
- einer Trennung von Schlaf- und Arbeitsräumen (immer: 78,2 %; teils/teils: 17,8 %, nie: 4,0 %).
- von Sanitäranlagen (immer: 69,2 %; teils/teils: 27,9 %; nie: 3,0 %).
- von Aufbewahrungsmöglichkeiten für die Sachen von Prostituierten (immer: 70,6 %; teils/teils: 26,9 %; nie: 2,5 %).

Ähnliches zeigt sich für die Überwachung von Prostitutionsfahrzeugen. Auch diesbezüglich berichtete die Mehrzahl der befragten Sachbearbeiter*innen, dass das Bestehen der Mindestanforderungen „immer" geprüft werde, wenn auch die Prozentwerte wiederum niedriger sind als bei Prostitutionsstätten. Abbildung 120 belegt dies für die Überwachung:

- des technischen Zustands des Fahrzeugs (immer: 61,3 %; teils/teils 12,9 %; nie 25,8 %).
- der Vorgabe, dass die Türen jederzeit von innen zu öffnen sind (immer: 75,0 %; teils/teils 6,3 %; nie: 18,8 %).
- des Vorhandenseins einer gültigen Betriebszulassung (immer: 74,6 %; teils/teils: 6,3 %; nie: 19,0 %).
- der Innenausstattung (immer: 65,6 %; teils/teils: 14,1 %; nie: 20,3 %) und Innenraumgröße (immer: 67,7 %; teils/teils: 8,1 %; nie: 24,2 %).
- des Vorhandenseins von Sanitäranlagen (immer: 73,8; teils/teils 6,2 %; nie: 20 %).
- das Vorhandensein eines Notrufsystems (immer: 76,9 %; teils/teils: 4,6 %; nie: 18,5 %).

Dass die Mindestanforderung bei Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen von manchen Sachbearbeitenden nicht immer, sondern nur teilweise bei Überwachungen von Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen geprüft werden, lässt sich erklären. Sofern Prostitutionsgewerbe regelmäßig überwacht werden, werden bei den einzelnen Überwachungen wahrscheinlich unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Zudem gibt es Mindestanforderungen, die nicht immer wieder kontrolliert werden müssen: Hat man einmal festgestellt, dass eine angemessene Ausstattung mit Sanitäranlagen vorhanden ist, wird sich daran – wenn nicht Umbaumaßnahmen stattgefunden haben – bis zur nächsten Überwachungsmaßnahme nichts geändert haben.

Der Anteil von Sachbearbeitenden, der angegeben hat, dass er die Umsetzung der Mindestanforderungen nie bei einzelnen Überwachungen überprüft, liegt bei den Prostitutionsstätten stets zwischen lediglich 1,5 und 4,0 %. Bei den Prostitutionsfahrzeugen zeigen sich etwas höhere Angaben für Mindestanforderungen, die nie überwacht werden (18,5 % bis 25,8 %). Auch hier spielt möglicherweise eine Rolle, dass viele Sachbearbeitende noch über wenig Erfahrung in der Überwachung von Prostitutionsfahrzeugen verfügen (Teil 5, Kapitel 1 B. II.)

Jedenfalls teilweise bereiten den mit Erlaubnis- und Überwachungsverfahren befassten Behörden unbestimmte Rechtsbegriffe, die in § 18 Abs. 2 bzw. § 19 Abs. 2 ProstSchG enthalten sind, Probleme. Das hat sich bereits in den Interviews und auch in Gruppendiskussionen gezeigt. Dort wurde bspw. das „sachgerechte Notrufsystem“ wie folgt thematisiert:

> *„Ja, ich wollte noch mal auf die Mindeststandards eingehen. Und zwar gerade das Notrufsystem lässt unheimlich viel Spielraum. Und ich finde es teilweise auch ziemlich schwierig zu beurteilen, ob das jetzt ausreichend ist oder nicht. Also gerade in den Wohnungsbordellen, wenn dann die Taschenalarme da sind […]. Ist es jetzt laut genug oder nicht? Also, das sind so Sachen, die jetzt als Behörde, wo man dann nur ab und zu zur Kontrolle kommt, auch schwer zu bewerten sind.“*

Interviewausschnitt 48: Gruppendiskussion 3, 45

Wie bereits in Bezug auf die „tatsächlichen Anhaltspunkte“ in § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG (s. Teil 5, Kapitel 2, B.II.) wurden die Sachbearbeitenden in Behörden daher auch hinsichtlich unbestimmter Rechtsbegriffe, die in § 18 Abs. 2 bzw. § 19 Abs. 2 ProstSchG festgeschrieben sind, befragt. Erhoben wurde, inwieweit die Auslegung ausgewählter unbestimmter Rechtsbegriffe ihnen Probleme bereitet. Eruiert wurde dies für den Begriff „sachgerechtes Notrufsystem“ in § 18 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG, den Begriff „ausreichend großer Innenraum“ in § 19 Abs. 1 ProstSchG, den in derselben Vorschrift enthaltenen Begriff „hierfür angemessene Innenausstattung“ und für den Begriff „angemessene sanitäre Ausstattung“, der in § 19 Abs. 3 ProstSchG aufgeführt ist.

Die Ergebnisse können Abbildung 184 entnommen werden:

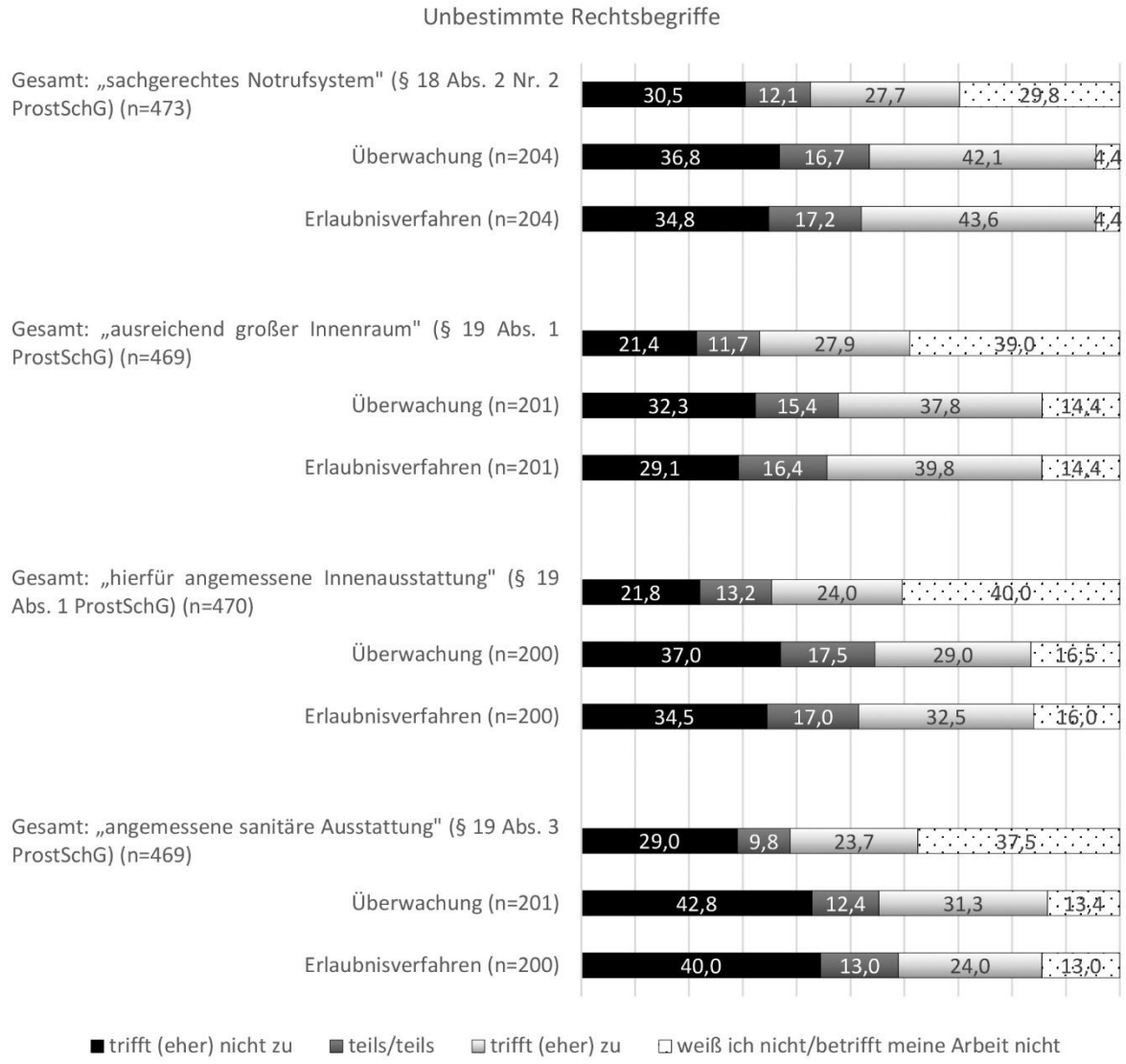


Abbildung 184: Probleme bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe in § 18 Abs. 2 ProstSchG und § 19 ProstSchG, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Sachbearbeitung (gesamt und getrennt nach Erlaubnisverfahren/Überwachung)

Ergeben hat sich Folgendes: Der Aussage, dass der Begriff „sachgerechtes Notrufsystem“ bei der Arbeit Probleme bereite, stimmten aus dem Bereich des Erlaubnisverfahrens 43,6 % (eher) zu; im Bereich der Überwachung waren es 42,1 %. Das sind die Spitzenwerte in diesem Bereich[917]; angesichts dessen verwundert es auch nicht, dass die Frage der Auslegung des in Rede stehenden Rechtsbegriffs, wie in Teil 5, Kapitel 1, B.I. gezeigt, bereits mehrfach die Gerichte beschäftigt hat.

Etwas weniger Probleme scheinen jeweils die in § 19 ProstSchG enthaltenen Begriffe zu bereiten. Das gilt allerdings nur bedingt für den Begriff „ausreichend großer Innenraum“ (§ 19 Abs. 1 ProstSchG). Der Aussage, dass dieser Begriff Probleme bereite, stimmten annähernd 40 % der Mitarbeitenden aus dem Bereich des Erlaubnisverfahrens und 37,8 % aus dem Bereich der Überwachung (eher) zu.

Zu einer Versagung der Erlaubnis für ein Prostitutionsgewerbe, weil die Mindestanforderungen nicht erfüllt wurden, kam es laut den Angaben der an dieser Befragung teilnehmenden Behördenleitungen in sechs Fällen (2017–2023, s. dazu Teil 5, Kapitel 1 B.II.1a). Im Vergleich zu anderen

[917] In Bezug auf alle hier abgefragten unbestimmten Rechtsbegriffe bereitete indes der Begriff „tatsächliche Anhaltspunkte“ die meisten Probleme: 48,2 % der Sachbearbeitenden aus der Anmeldung haben diesbezüglich trifft (eher) zu angekreuzt.

Versagungsgründen, etwa der fehlenden Zuverlässigkeit von Antragsteller*innen oder dem Fehlen einer baurechtlichen Genehmigung) kommt dieser Versagungsgrund daher nur selten zur Anwendung. Das überrascht jedoch nicht. Werden die Mindestanforderungen nicht eingehalten, kann dieser Mangel in der Regel beseitigt werden (etwa durch Einbau eines bis dahin fehlenden Notrufsystems). Demgegenüber kann das Hindernis fehlende Zuverlässigkeit, etwa aufgrund einer vorhergehenden Verurteilung, nur schwerlich „aus der Welt geschafft" werden (s. dazu bereits Teil 5, Kapitel 1 B.II).

II. Umsetzung der Mindeststandards in Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen

1. Überblick

Angesichts des Augenmerks, das Behördenmitarbeitende der Umsetzung der Mindeststandards in Stätten und Fahrzeugen widmen, erstaunt Folgendes nicht: Die hier befragten Betreiber*innen von Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen haben für ihre Betriebe fast durchweg angegeben, dass die (hier abgefragten) Mindestanforderungen in ihren Stätten bzw. Fahrzeugen eingehalten würden (Abbildung 185). Bezüglich der Fahrzeugbetreiber*innen muss man sich indes vor Augen führen, dass insoweit lediglich drei Personen an der Befragung teilgenommen haben. Hier schlägt dann bereits das abweichende Antwortverhalten nur eines*einer Betreibenden auf das Ergebnis durch und bewirkt eine Nichtumsetzungsquote von 33,3 %.

Auf die an dieser Stelle nicht eingehend behandelte Frage nach der Umsetzung der gesetzlichen Vorgabe zu Notrufsystemen in Betrieben und des Verbots der Übernachtung in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen wird unter 2. und 3. näher eingegangen.

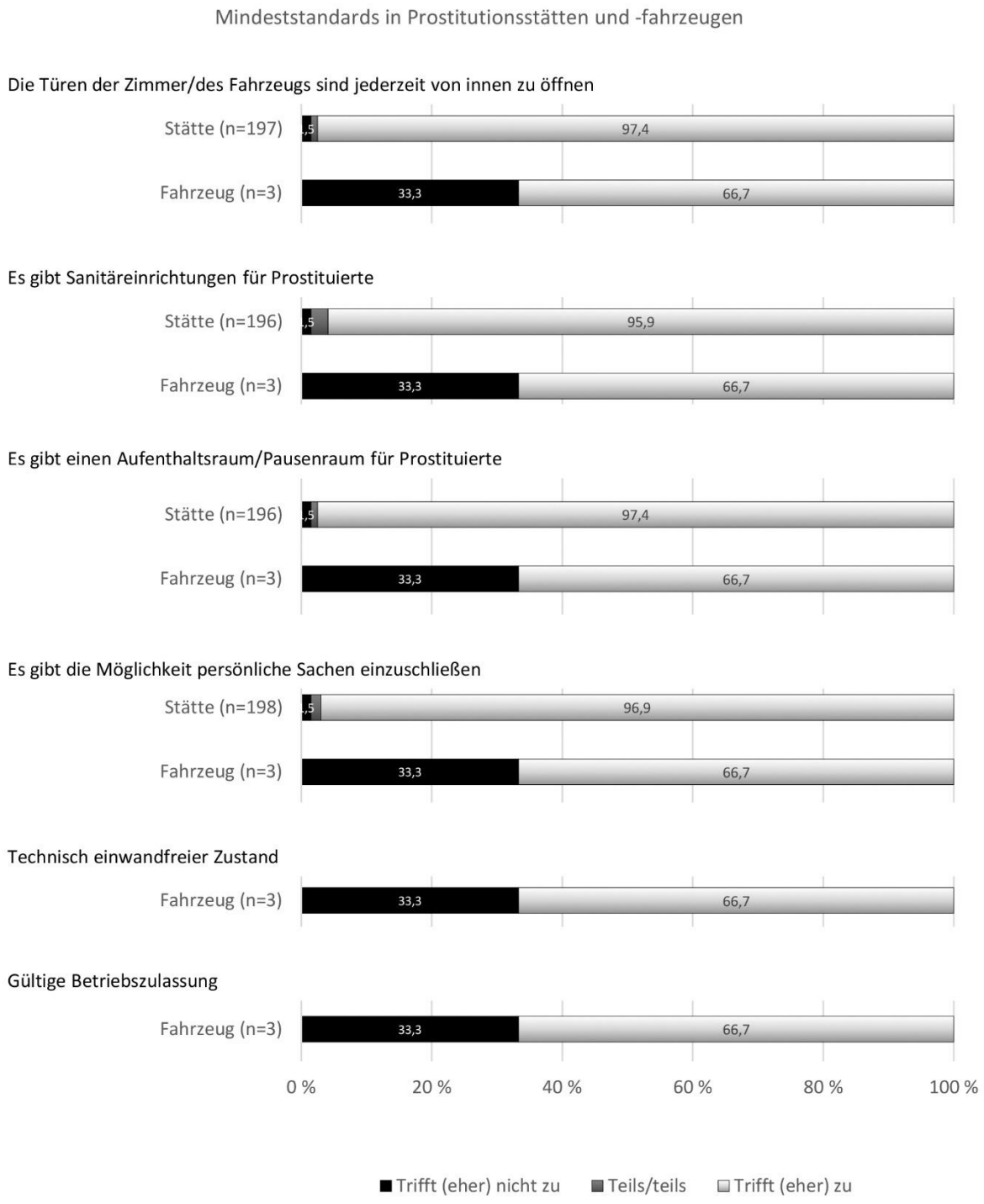


Abbildung 185: Umsetzung der Mindeststandards nach § 18 Abs. 2 ProstSchG und § 19 ProstSchG bei Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende

Die Beurteilung der Umsetzung besagter Mindeststandards sollte indes nicht allein auf die Selbstangaben von Betreiber*innen gestützt werden. Vielmehr wurden auch Kund*innen, die sexuelle Dienstleistungen in Prostitutionsstätten[918] in Anspruch nehmen, nach der Umsetzung der Mindeststandards gefragt: Sie wurden in Hinblick auf ihren letzten Besuch in einer Prostitutionsstätte gebeten, mit „ja“, „nein“ oder „weiß ich nicht“ auf bestimmte Aussagen zum Vorfinden der Mindeststandards zu antworten. Das Ergebnis ist Abbildung 186 zu entnehmen.

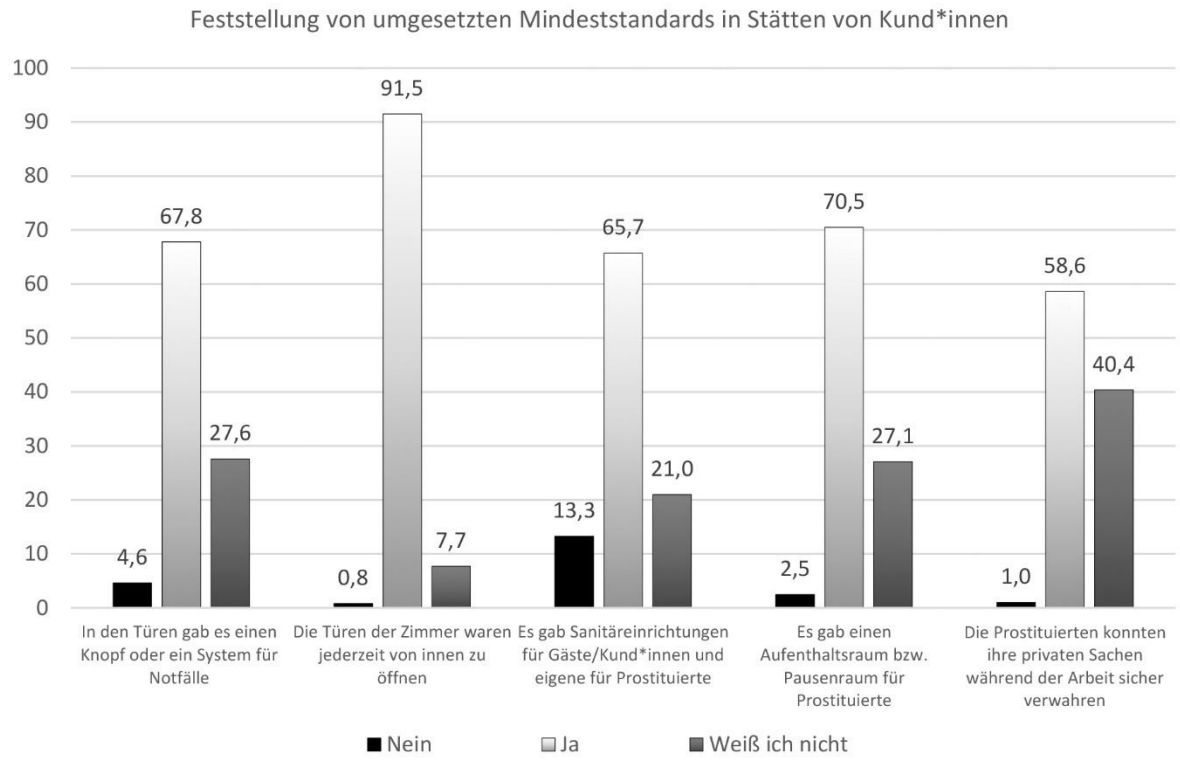


*Abbildung 186: Umsetzung der Mindeststandards nach § 18 Abs. 2 ProstSchG und § 19 ProstSchG bei Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen nach Einschätzung von Kund*innen, n=2.769, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Kund*innen*

Hier zeigt sich, dass jeweils die (deutliche) Mehrheit der Kund*innen bei dem letzten Besuch in einer Prostitutionsstätte die Umsetzung der abgefragten Mindeststandards beobachtet hat. So gaben 91,5 % an, dass die Türen der Zimmer jederzeit von innen geöffnet werden konnten. 67,8 % schilderten, es habe in den Zimmern einen Knopf oder ein System für Notfälle gegeben (67,8 %). Außerdem seien Sanitäreinrichtungen für Kund*innen und für Prostituierte (65,7 %) und ein Aufenthaltsraum bzw. Pausenraum für Prostituierte vorhanden gewesen (70,5 %). 58,6 % hatten zudem wahrgenommen, dass Prostituierte ihre privaten Sachen bei der Arbeit sicher verwahren konnten.

Ein jeweils relevanter Anteil der Kund*innen hat zu den einzelnen Mindestanforderungen angegeben, dass man deren Umsetzung nicht beurteilen könne. Dass dieser Anteil bei der Frage nach der Möglichkeit, die Zimmer jederzeit von innen zu öffnen, deutlich geringer ist (7,7 %) als bei der Frage nach dem Vorhandensein von sicheren Aufbewahrungsmöglichkeiten (40,4 %), ist plausibel. Erstgenanntes können fast alle Kund*innen beurteilen, weil sich die Aussage auf das Zimmer bezieht, in dem die sexuelle Dienstleistung stattgefunden hat. Aufbewahrungsmöglichkeiten für private Sachen können sich hingegen auch in anderen Räumlichkeiten der Prostitutionsstätte befinden – Räumlichkeiten, zu denen die Kund*innen möglicherweise keinen Zutritt haben.

Neben den Gewerbetreibenden und den Kund*innen wurden auch die in Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen tätigen Prostituierten nach der Umsetzung der Mindeststandards gefragt. Die Ergebnisse sind in Abbildung 187 enthalten.

[918] Zu Prostitutionsfahrzeugen wurden Kund*innen dies aus Gründen einer notwendigen Begrenzung des Fragebogeninhalts nicht gefragt.

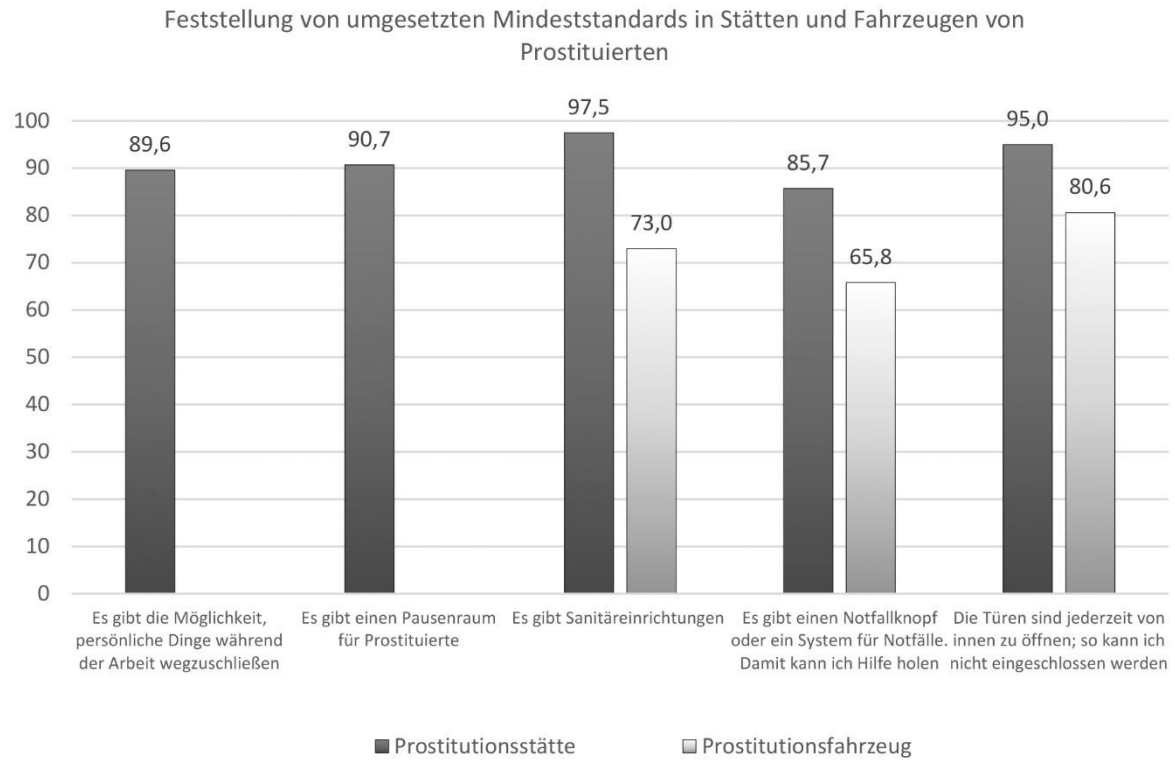


Abbildung 187: Feststellung von Mindeststandards nach § 18 Abs. 2 ProstSchG und § 19 ProstSchG in Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeugen von in Prostitutionsstätten und -fahrzeugen tätigen Prostituierten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

Im Hinblick auf Prostitutionsstätten wird zunächst deutlich, dass das Vorhandensein der Mindeststandards nach § 18 Abs. 2 Nr. 3 (jederzeitige Öffnungsmöglichkeit der Türen), Nr. 4 (Ausstattung mit Sanitäreinrichtungen für Prostituierte),[919] Nr. 5 (Vorhandensein eines Pausenraumes für Prostituierte) und Nr. 6 (Vorhandensein von Aufbewahrungsmöglichkeiten für persönliche Gegenstände) von jeweils 89,6 bis 97,5 % der Befragten bejaht wurde. Etwas darunter bleibt mit 85,7 % der Anteil der Befragten, der die Aussage „Es gibt einen Notfallknopf oder Systeme für Notfälle. Damit kann ich Hilfe holen." bejaht hat. Warum die Werte für das Vorhandensein von Notfallknöpfen geringer sind, lässt sich mithilfe der hier erhobenen Daten nicht sicher klären. Möglich ist, dass ein Teil der hier befragten Prostituierten in Betrieben tätig ist, für die keine Erlaubnis besteht und Mindeststandards nicht alle umgesetzt werden. Außerdem sind einige der hier befragten Prostituierten möglicherweise in Wohnungsprostitutionsstätten tätig. Wenn hierfür eine Befreiung von der Pflicht zur Installierung eines Notrufsystems gem. § 18 Abs. 3 ProstSchG gewährt wurde, muss kein Notrufsystem vorhanden sein.

Nachfolgend werden zwei Gesichtspunkte, die die Mindeststandards betreffen, gesondert in den Blick genommen: Zum einen geht es um die Frage, inwieweit von den nunmehr vorgeschriebenen Notrufsystemen in der Praxis tatsächlich Gebrauch gemacht wird (2.). Zum anderen wird geprüft, wie sich das in der Literatur teils kritisierte Verbot des Übernachtens in den Räumen für sexuelle Dienstleistungen ausgewirkt hat (3.).

2. Zum Gebrauch von Notrufsystemen

§ 18 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG schreibt, wie gezeigt (Teil 5, Kapitel 1, B.I.), grundsätzlich für jede Prostitutionsstätte das Vorhandensein eines sachgerechten Notrufsystems vor. § 19 Abs. 2 S. 2 ProstSchG beinhaltet eine ähnliche Regelung für Prostitutionsfahrzeuge, spricht indes nur von technischen Vorkehrungen, die gewährleisten, dass im Notfall jederzeit Hilfe erreichbar ist. Inwieweit diese Notrufsysteme

[919] Gefragt wurde hier nur nach dem Vorhandensein solcher Einrichtung. Die vom Gesetz vorausgesetzte „Angemessenheit" der vorhandenen Sanitäreinrichtungen kann in einer schriftlichen Befragung, in der auch viele andere Aspekte thematisiert werden müssen, nicht adäquat erhoben werden.

/ technischen Vorkehrungen in der Praxis von Prostituierten wirklich benötigt werden, liegt bislang im Dunkeln.

Vor diesem Hintergrund wurde in der Befragung von Prostitutionsgewerbetreibenden auch erhoben, ob und wie häufig es in den letzten zwölf Monaten in Prostitutionsstätten (Abbildung 188) und Prostitutionsfahrzeugen vorkam, dass die Notrufsysteme aus einer Notlage heraus betätigt wurden.

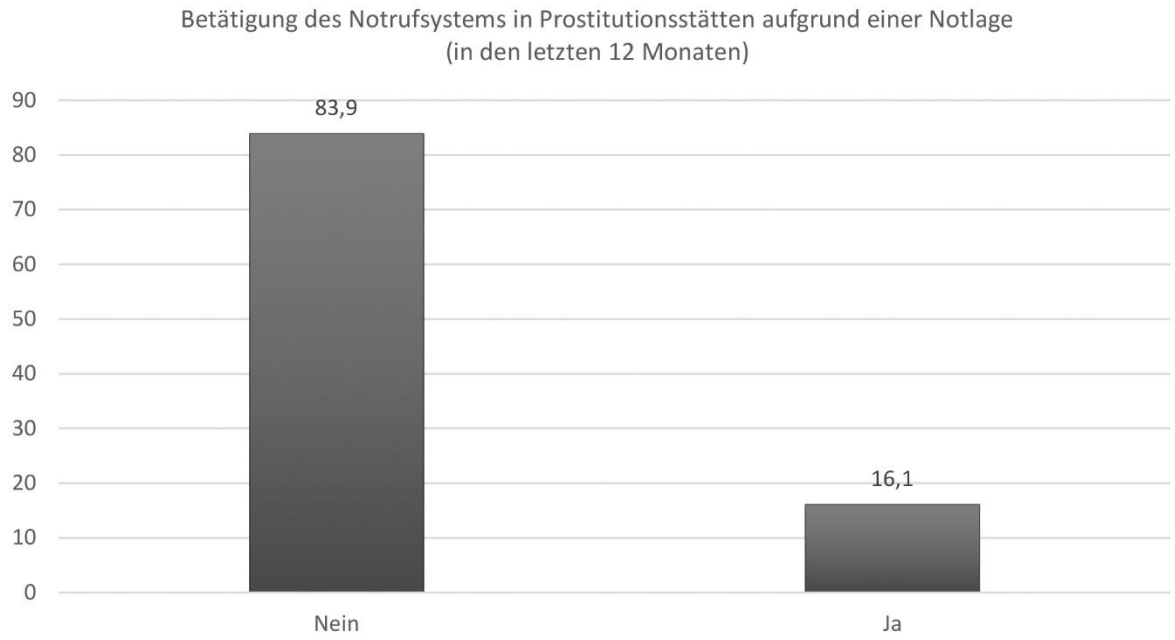


Abbildung 188: Betätigung von Notrufsystem in Prostitutionsstätten aus einer Notlage heraus, n=193, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Gewerbetreibende

Von 203 Gewerbetreibenden gaben 195 Befragte (96,1 %) an, dass die Räume für sexuelle Dienstleistungen in ihren Prostitutionsstätten über ein Notrufsystem verfügen. Von diesen 195 Personen beantworteten 193 die Frage, ob das Notrufsystem in den letzten zwölf Monaten betätigt worden ist. Hiervon gab die große Mehrheit (83,9 %) an, dass das Notrufsystem im Betrachtungszeitraum überhaupt *nicht* genutzt worden sei. 16,1 % berichteten von einer Betätigung des Notrufsystems, absolut waren das 31 Personen. Hiervon machten 29 Prostitutionsgewerbetreibende Angaben dazu, *wie häufig* das Notrufsystem in den letzten zwölf Monaten aus einer Notlage heraus benutzt wurde. Insgesamt berichteten sie, dass dies in den letzten zwölf Monaten 949-mal geschehen sei. Pro Stätte (in Bezug auf diejenigen Stätten, in denen die Systeme überhaupt genutzt wurden) sind das etwa 32 Betätigungen jährlich (M=32,7, min=1, max=240, SD=62,2). Bei der Interpretation dieses Befundes ist Folgendes zu berücksichtigen: Der entscheidende Begriff „Betätigung aus einer *Notlage* heraus“ war im Fragebogen nicht weiter definiert worden. Es ist daher unklar, was die Betreiber*innen hierunter verstanden haben. Das Spektrum denkbarer Möglichkeiten ist breit. Es reicht etwa von Prostituierten, die ohne Fremdeinfluss Unterstützung brauchten, bspw. aufgrund von gesundheitlichen Problemen, über Kund*innen, die Dienstleistungen der Prostituierten nicht bezahlen wollten oder Geld zurückverlangten, bis hin zu Übergriffen von Kund*innen auf Prostituierte. Lediglich einem Kommentar, den ein*e Gewerbetreibende*r im abschließenden Freitextfeld machte, war Näheres zu entnehmen. Er führte aus, dass das System in seiner Stätte zumeist genutzt werde, *„weil Freier auf dem Zimmer Praktiken forderten, die die Prostituierte nicht erfüllen wollte, weil diese auch nicht vereinbart waren“.* In einem weiteren Freitextfeld wurde darauf hingewiesen, dass die Zahl der Notrufbetätigungen „nie gezählt“ worden sei, aber unterschiedlich oft vorkäme: *„Tagelang, selten wochenlang, kein Notruf, dann mehrmals am Tag/Abend.“* Die durchaus spannende Frage, warum in einem Großteil der Prostitutionsstätten das Notrufsystem innerhalb eines Jahres nie betätigt wird, in anderen hingegen sehr häufig, lässt sich hier nicht beantworten. Denkbar ist, dass es mit einer besonderen Kund*innenklientel, der Größe und Lage des Betriebes, betrieblichen Praxen oder anderem in Verbindung besteht.

Hinsichtlich Prostitutionsfahrzeugen ergab sich Folgendes: Drei von vier Fahrzeugen verfügen über eine technische Vorkehrung, die es ermöglicht, in einem Notfall Hilfe zu holen. Hierzu wurde von einer*einem der Betreiber*innen angegeben, dass von dieser technischen Vorkehrung Gebrauch gemacht wurde. In den übrigen Fällen wurde für den Betrachtungszeitraum über keine Nutzung berichtet.

3. Zum Verbot der Übernachtung in für sexuelle Dienstleistungen genutzten Zimmern

Besonders betrachtet wurde überdies das umstrittene Verbot des Übernachtens in den Zimmern, die für sexuelle Dienstleistungen genutzt werden (§ 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG). Hierzu wurden zunächst die Betreiber*innen von Prostitutionsstätten gefragt, ob es in ihren Prostitutionsstätten „Räumlichkeiten gibt, die eigens für die Übernachtung der Prostituierten gedacht sind und in denen nicht[920] der Prostitution nachgegangen werden darf“ (separate Übernachtungsmöglichkeiten).

Von den 203 Betreiber*innen, die hierauf antworteten, gaben 63,5 % an, dass in ihrer Stätte solche Übernachtungsmöglichkeiten existieren. Die übrigen Betreiber*innen verneinten dies (36,5 %). Dieser Befund zeigt Nachstehendes an:

Das Verbot der Übernachtung in den Zimmern für sexuelle Dienstleistungen hat nicht dazu geführt, dass Prostituierte nicht mehr in Prostitutionsstätten übernachten können. Vielmehr kann in der Mehrzahl der hier befragten Betriebe auch weiterhin in den Prostitutionsstätten genächtigt werden, nun aber in von Betreiber*innen gesondert zur Verfügung gestellten Räumen, die nicht für sexuelle Dienstleistungen genutzt werden. Damit liegt folgender Schluss nahe: Der von § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG mitverfolgte Schutzweck, Prostituierte vor einer „völligen Vereinnahmung durch das milieutypische Umfeld“ zu bewahren, indem man ihnen das Übernachten in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen untersagt, wird jedenfalls in diesen Fällen nicht erreicht. Denn ob die Prostituierten in den Räumen schlafen, in denen sie sexuelle Dienstleistungen erbringen, oder in anderen Räumen dieser Prostitutionsstätte, ist im Lichte des besagten Zwecks gleichgültig: Jeweils bleiben die Prostituierten auch in der Nacht in der Prostitutionsstätte – und damit im „milieutypischen Umfeld“.

Um zu prüfen, inwieweit das in § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG enthaltene Verbot in der Praxis Beachtung findet, wurden außerdem die zum Zeitpunkt der Befragung (auch) in Prostitutionsstätten tätigen Prostituierten um Auskunft gebeten. Konkret wurden sie um Beurteilung der folgenden Aussage ersucht: Bei meiner aktuellen Arbeit können wir [scil.: Prostituierte] in den Zimmern schlafen, in denen wir arbeiten. Das Ergebnis ist Abbildung 189 zu entnehmen.

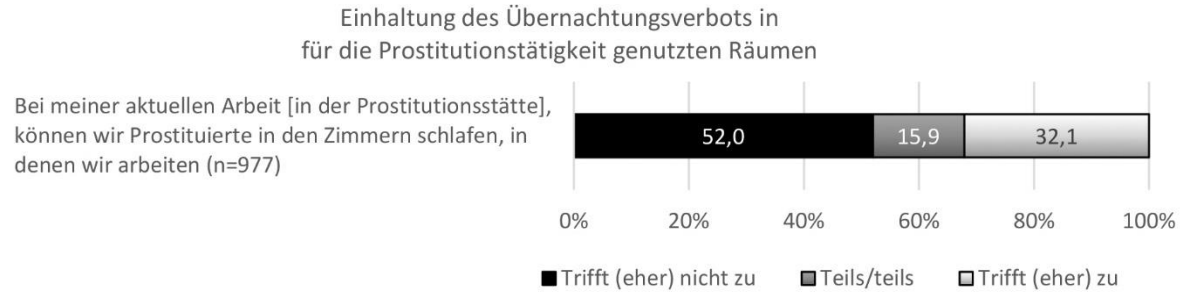


Abbildung 189: Einhaltung des Verbots der Übernachtung in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

Knapp ein Drittel der befragten Prostituierten stimmte der Aussage, dass man in den Räumen für sexuelle Dienstleistungen auch schlafen könne, (eher) zu. 15,9 % antworteten mit „teils/teils“. 52,0 % gaben an, dies treffe (eher) nicht zu. Die Ergebnisse lassen erkennen, dass das in § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG normierte Verbot bislang zwar überwiegend, aber nicht in Gänze beachtet wird. Allerdings ist bei der Interpretation dieses Ergebnisses Vorsicht geboten. Da diese Frage allen Prostituierten gestellt wurde, die zum Zeitpunkt der Befragung *auch* in Prostitutionsstätten tätig sind, ist nicht ausgeschlossen, dass sich darunter auch einige befinden, die möglicherweise auch an anderen Orten (etwa bei sich zu Hause)

[920] Hervorhebung im Original.

Kund*innen empfangen. In diesen Fällen könnte die Frage nach der Übernachtungsmöglichkeit irrtümlich auf einen weiteren Prostitutionsort, an dem die Übernachtung in für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen nicht verboten ist (etwa eigene Wohnung), bezogen worden sein.

In den Interviews mit Prostituierten und Gewerbetreibenden wurde deutlich, dass das hier in Rede stehende Verbot unter Prostituierten und Fachberatungsstellen nur wenig Akzeptanz findet. So äußerte etwa ein*e Prostituierte*r in einem Interview:

*„Eben dieses Übernachtungsverbot in dem Bordell hat dafür gesorgt, dass jetzt Sexarbeiter*innen sich einen extra Schlafplatz finanzieren müssen, weil sie nicht in ihrem Arbeitsraum schlafen dürfen. Ja, weil man sich wieder mal vorgestellt hat: ‚Das muss doch ganz schlimm sein. Dann hatte die einen ganzen Tag', – ich gehe jetzt mal von einer Frau aus, die Regierung geht ja nur von Frauen aus – ‚dann hat die den ganzen Tag dort ihre Kunden empfangen und das wird sie nicht wollen, dass die da auch noch schläft.' Ja, aber das ist doch jedem selbst überlassen. Ich kann doch ein frisches Bettlaken aufziehen, meine eigene Bettwäsche rausholen und dann hab ich aus meinem Arbeitsplatz meinen privaten Schlafbereich gemacht und gut. Also, so sind einfach noch mehr Probleme entstanden."*

Interviewausschnitt 49: 1. Interview Prostituierte, 54

In einer Gruppendiskussion fasste ein*e Teilnehmer*in aus einer Fachberatungsstelle die Position gegenüber dem Übernachtungsverbot folgendermaßen zusammen:

„Ja, also viele Sachen kann ich nur unterstreichen, aber ich muss es ja nicht wiederholen, wenn es schon gesagt wurde. Also wie zum Beispiel, was Frau B2 [scil.: Vorrednerin] gesagt hat: Also: Schlafen in Bordellen – das ist eine gut gemeinte Regelung. Aber wir haben gesehen, dass es in der Praxis wirklich einen Nachteil bringt für die Frauen und dass es eine höhere finanzielle Belastung auch ist."

Interviewausschnitt 50: Gruppendiskussion 3, 88

Diese Einschätzung spiegelt sich auch in den Ergebnissen in Abbildung 190. Sie enthält die Zustimmungswerte von Prostituierten, Gewerbetreibenden, Kund*innen und Sachbearbeitenden zu der Aussage, dass es Prostituierten künftig wieder erlaubt werden sollte, in den Räumen, in denen sie der Prostitution nachgehen, zu schlafen.

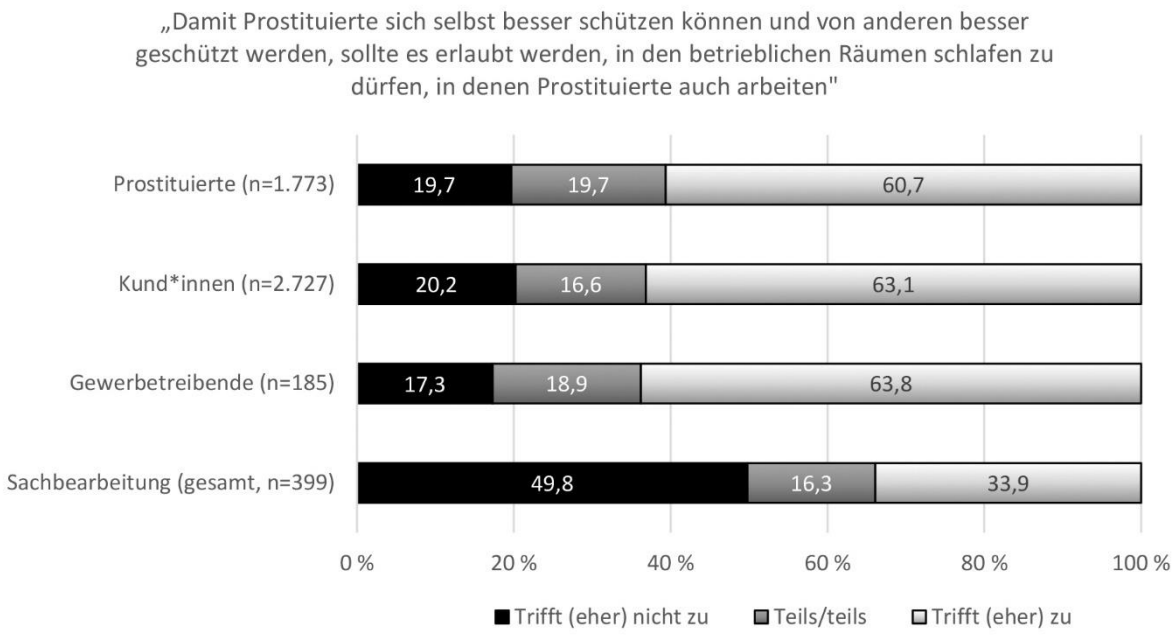


*Abbildung 190: Einschätzungen von Prostituierten, Kund*innen, Gewerbetreibenden und Sachbearbeitenden zu der Aufhebung des in § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG normierten Verbots, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Kund*innen, Gewerbetreibende, Sachbearbeitende*

Die Einschätzungen von Prostituierten, Kund*innen und Gewerbetreibenden ähneln sich in erstaunlicher Weise. Jeweils haben etwas über 60 % der Befragten nämlicher Aussage (eher) zugestimmt. Auf Ablehnung stößt die Aussage jeweils nur bei einem knappen Fünftel der Befragten. Ein Stück weit anders beurteilen dies Sachbearbeitenden der ProstSchG-Behörden. Hier lehnt etwa die Hälfte eine Aufhebung des in § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG normierten Verbots (eher) ab. Die andere Hälfte der Sachbearbeitenden sieht dies differenziert („teils/teils“: 16,3 %) oder befürwortet eine Aufhebung (33,9 %).

Die ANOVA zeigt, dass die verschiedenen Gruppen die Frage signifikant unterschiedlich bewerten ($F(3, 5080)=65,7$, $\eta^2=0,037$, 95%-KI [0,027; 0,048], $p<0,001$). Die Ergebnisse zeigen, dass Sachbearbeiter*innen die geringste Zustimmung zur Aussage haben (M=2,7, min=1, max=5, SD=1,5, n=399), während Prostituierte (M=3,7, min=1, max=5, SD=1,4, n=1.773), Kund*innen (M=3,7, min=1, max=5, SD=1,4, n=2.727) und Gewerbetreibende (M=3,9, min=1, max=5, SD=1,4, n=185) diese weitgehend ähnlich bewerten. Die signifikanten Unterschiede zwischen Sachbearbeiter*innen und den anderen Gruppen deuten darauf hin, dass Personen mit direkter(er) Einbindung in die Prostitution (Prostituierte, Kund*innen, Gewerbetreibende) die Möglichkeit, am Arbeitsort zu schlafen, eher befürworten als Verwaltungsangestellte.

III. Einschätzungen von Gesetzesanwender*innen und Gesetzesadressat*innen

Um zu beurteilen, inwieweit sich die Arbeitsbedingungen von Prostituierten im Prostitutionsgewerbe in Folge der Regelungen im ProstSchG verbessert haben, wurden wiederum Einschätzungen von Gesetzesanwender*innen und Gesetzesadressat*innen erbeten. Hierzu wurden den Sachbearbeitenden aus ProstSchG-Behörden, Prostituierten und Gewerbetreibenden jeweils zwei Aussagen mit der Bitte um Beurteilung vorgelegt. Hinter der ersten Aussage stand die Frage, inwieweit die gesetzlichen Pflichten für Betreiber*innen die Sicherheit von Prostituierten erhöht haben. Konkret lautete sie: „Dass Betreiber*innen mehr Pflichten durch das ProstSchG auferlegt wurden, trägt dazu bei, dass die Prostituierten sich sicherer fühlen können.“

Die andere Aussage nahm direkt eine mögliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Blick. Sie wurde wie folgt formuliert: „Die Einführung von Mindeststandards (bzgl. Ausstattung der Betriebe, Hygiene i. a.) für Prostitutionsstätten und ggf. -fahrzeuge hat die Arbeitsbedingungen für Prostituierte verbessert.“

Über die Ergebnisse informieren die Abbildung 191 und Abbildung 192. Die Abbildungen enthalten nur die Angaben von Prostituierten, die zumindest auch in Prostitutionsstätten und/oder Prostitutionsfahrzeugen arbeiten. Insgesamt wird erkennbar, dass alle befragten Gruppen der Aussage, dass Prostituierte sich durch die vermehrten Pflichten für Betreiber*innen sicherer fühlen könnten, mehrheitlich (eher) zustimmen.

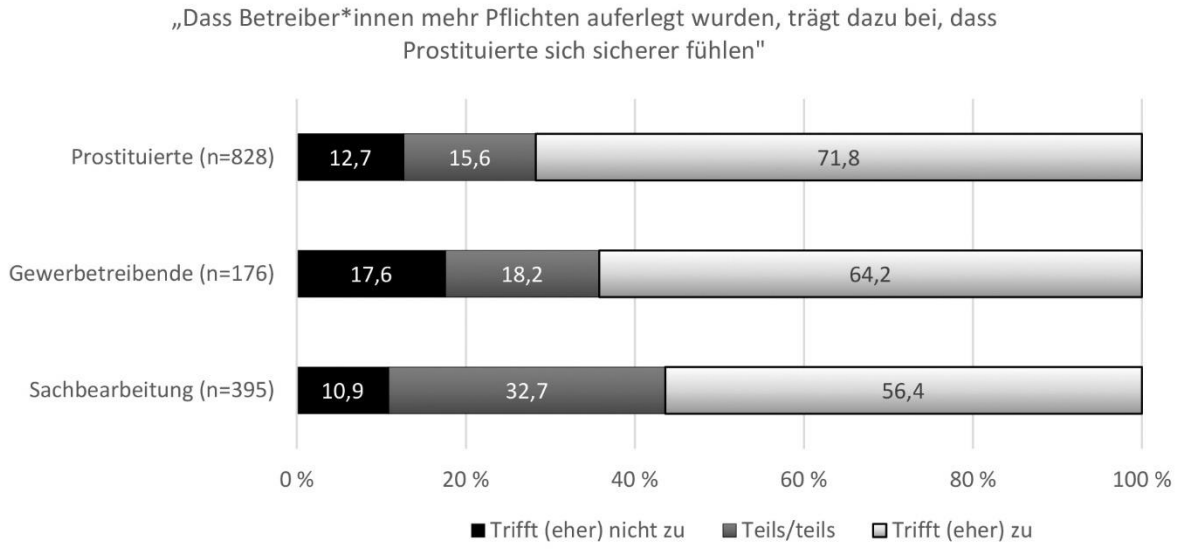


Abbildung 191: Gruppenvergleich, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte (auch in betrieblichen Kontexten tätig), Gewerbetreibende, Sachbearbeitung (gesamt)

Die Mittelwerte zu dieser Aussage verdeutlichen darüber hinaus, dass Prostituierte, die (auch) in betrieblichen Kontexten tätig sind, dieser Aussage eher zustimmen (M=4,1, min=1, max=5, SD=1,3, n=828). Die Gewerbetreibenden sind etwas zurückhaltender. Ihre Zustimmungswerte tendieren aber in dieselbe Richtung (M=3,8, min=1, max=5, SD=1,3, n=176). Die Sachbearbeitenden sind diesbezüglich kritischer und tendieren im Durchschnitt eher zu einer teilweisen Zustimmung (M=3,6, min=1, max=5, SD= 0,9, n=395). Die einfaktorielle ANOVA verdeutlicht, dass signifikante Unterschiede zwischen den Gruppen bestehen (F(2, 1304)=3,5, η^2=0,005, 95 %-KI [0,000; 0,015], p=0,031).

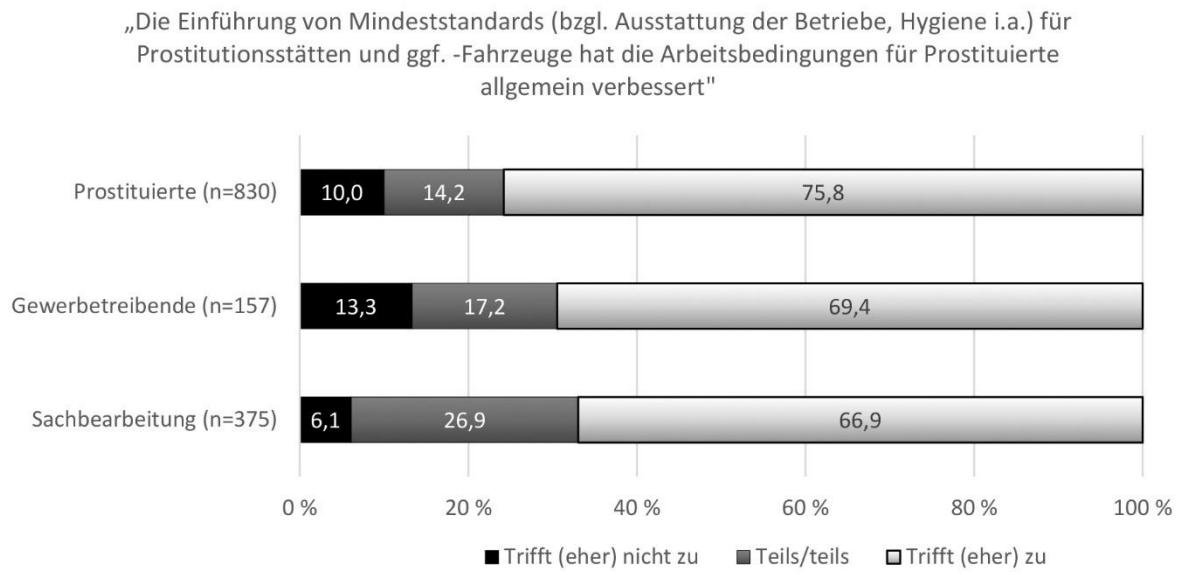


Abbildung 192: Gruppenvergleich, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte (auch in betrieblichen Kontexten tätig), Gewerbetreibende, Sachbearbeitung (gesamt)

Hinsichtlich der Frage, ob die gesetzlichen Regelungen zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen geführt haben, zeigt sich in der Reihung ein ähnliches Bild. Dabei fallen die Zustimmungswerte hier in allen Gruppen etwas höher aus als bei der vorhergehenden Frage: Prostituierte stimmten der Aussage, dass sich die Arbeitsbedingungen aufgrund der Pflichten für Betreibende verbessert haben, im Mittel (eher) zu (M=4,2, min=1, max=5, SD=1,2, n=830). Ähnlich liegen die Werte der Gewerbetreibenden (M=4,0, min=1, max=5, SD=1,2, n=157). Die Sachbearbeitenden sind dieser Aussage gegenüber etwas kritischer und ordnen sich dahinter ein; hier tendieren die Werte aber ebenfalls in die gleiche Richtung (M=3,7, min=1, max=5, SD=0,8, n=375).

Die ANOVA zeigt einen signifikanten Unterschied zwischen den Gruppen (F(2, 1359)=22,951, η^2=0,033, 95 %-KI [0,016; 0,052], p<0,001). Diese Unterschiede könnten darauf hindeuten, dass Prostituierte direkt von der Implementierung der Mindeststandards etc. profitieren und die Verbesserungen daher deutlicher wahrnehmen.

Auch in Interviews wurde die positive Wirkung der Mindeststandards auf die Arbeitsbedingungen von Prostituierten grundsätzlich bestätigt:

„Das ist ja einer der wenigen Bereiche, wo die Sexarbeiterin selber sagen, […], dass [es] da schon auch Verbesserungen – […] für bestimmte Sachen [gab]. Sei es jetzt Hygiene oder seien es jetzt Mindestanforderungen."

Interviewausschnitt 51: Fokusgruppe Behörden, 38

„Also, wenn es nicht das Gesetz gäbe, dann könnte jeder sagen: ‚Nee, ich darf das hier so machen.' Also, dass es das Gesetz gibt, ist klar. Ob es jetzt immer umgesetzt wird, ist ne andere Sache. Aber wenn es das gar nicht gäbe, würde es das nicht besser machen. Also: Niemand würde sagen: ‚Ich mache jetzt hier die höchsten Hygienestandards, obwohl das nicht im Gesetz steht'. Das macht ja niemand."

Interviewausschnitt 52: 3.Interview Prostituierte, 240

Zugleich wurde in den Interviews auch deutlich, dass das Gesetz, zumindest teilweise, bereits bestehende Praktiken aufgriff und somit in einigen Betrieben nur selektive Veränderungen anstieß:

„I: Gab es denn im Rahmen des Erlaubnisverfahrens noch bauliche Änderungen, die Sie irgendwie durchführen mussten? […]

B: Das waren so Sanitärsachen, die waren ganz wichtig, und der Alarmknopf war wichtig. Fluchtwege waren wichtig, markiert, also Brandschutz. Und sonst nichts. […]

B1: Genau. Dadurch, dass wir ja auch schon immer so gearbeitet haben, dass die Frauen nie in unseren Arbeitszimmern übernachten, sondern wir haben hier in der vierten Etage Privaträume, im anderen Geschäft in der zweiten Etage Privaträume. Das haben wir eigentlich schon immer so gestaltet, diesen Komfort. Deswegen, es gab nicht zu viel Neues, wir haben wirklich vorgearbeitet."

Interviewausschnitt 53: 5. Interview Gewerbetreibende,161–163

IV. Lage bei den Arbeitsbedingungen unter Geltung des ProstSchG

Zur Beurteilung der Lage bei den Arbeitsbedingungen unter der Geltung des ProstSchG wurden alle Prostituierten zu ihrem Wohlbefinden bei der aktuellen Arbeit („Ich fühle mich wohl bei meiner aktuellen Arbeit") befragt. Sie konnten auf einer fünfstufigen Skala von „1=trifft nicht zu" bis „5=trifft voll zu" angeben, ob sie sich bei der aktuellen Arbeit wohlfühlen (Abbildung 193).

In der Abbildung sind jeweils die Werte für alle Prostituierten angegeben. Zusätzlich werden die Werte für diejenigen Prostituierten angegebenen, die (auch) in Prostitutionsstätten oder Prostitutionsfahrzeugen tätig sind. Der Aussage, man fühle sich wohl bei der aktuellen Arbeit, stimmten 71,4 % aller Prostituierten und 71,1 % der (auch) in betrieblichen Kontexten tätigen Prostituierten (eher) zu. Insgesamt ist also festzustellen, dass sich viele Prostituierte nach ihren eigenen Angaben bei der Arbeit wohlzufühlen scheinen. 17,0 % aller Prostituierten beurteilen dies differenziert („teils/teils"; auch in Betrieben Tätige: 17,1 %) und 11,6 % aller Prostituierten fühlen sich (eher) nicht wohl.

Demzufolge berichten sowohl Prostituierte, die (auch) innerhalb von Prostitutionsgewerben als auch ausschließlich außerhalb tätig sind, zum Wohlbefinden keine wesentlichen Unterschiede. Beide Gruppen berichten, dass es eher zutreffend sei, dass sie sich bei ihrer aktuellen Arbeit wohl fühlen (*t*(2265)=-1,031, 95 %-KI [-0,150;0,047], p=0,303).

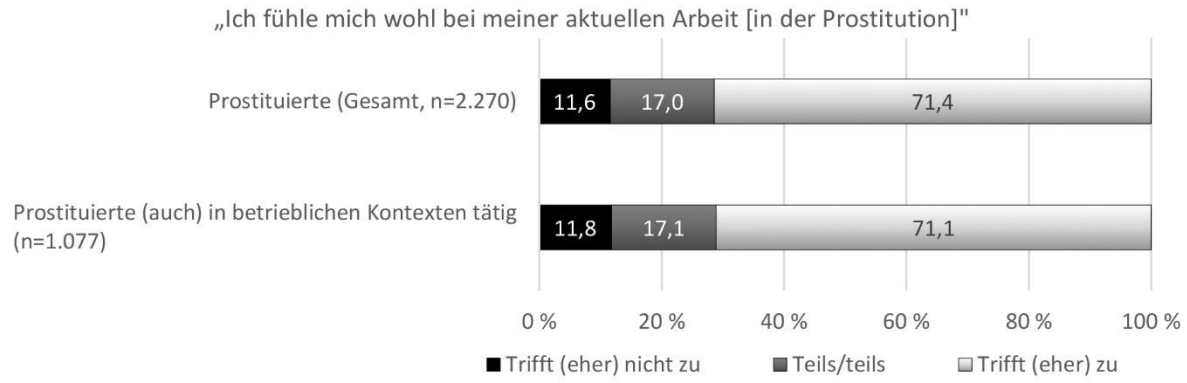


Abbildung 193: Subjektive Einschätzung von Prostituierten zum individuellen Wohlbefinden bei der aktuellen Arbeit in der Prostitution, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte (gesamt sowie [auch] in betrieblichen Kontexten tätig)

Darüber hinaus wurden die Prostituierten um eine Bewertung ihrer aktuellen Arbeitsbedingungen gebeten: Diesbezüglich konnten sie auf einer fünfstufigen Skala von „1=sehr schlecht" bis „5=sehr gut" den Satz „Insgesamt finde ich die Bedingungen, unter denen ich arbeite …" vervollständigen (Abbildung 194).

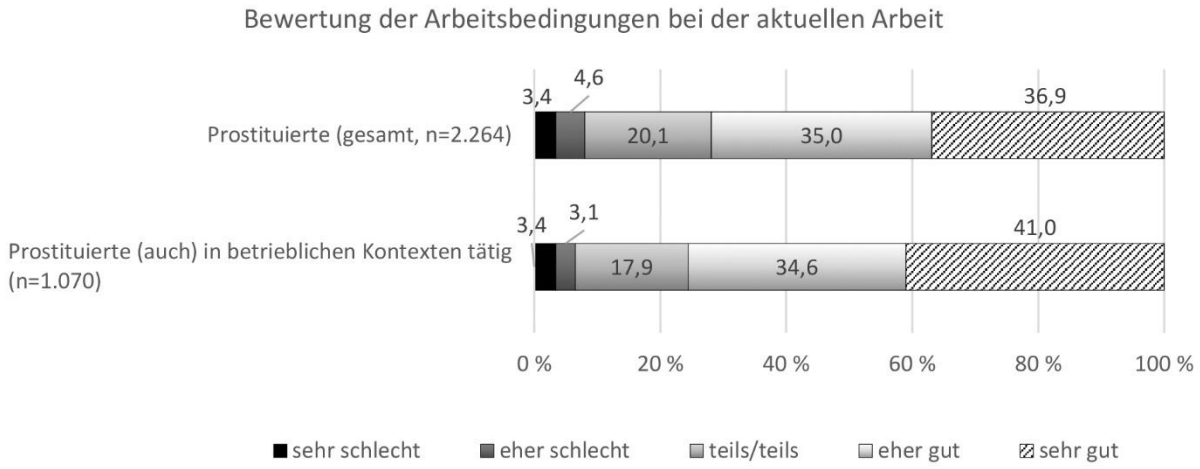


Abbildung 194: Bewertung der Arbeitsbedingungen durch Prostituierte, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte (gesamt sowie [auch] in betrieblichen Kontexten tätig)

Die Arbeitsbedingungen, unter denen die Prostitution erfolgt, werden ebenfalls von einem erheblichen Teil positiv bewertet (Abbildung 194). Hierbei zeigen sich aber Unterschiede zwischen allen Prostituierten und denjenigen Prostituierten, die in betrieblichen Kontexten tätig sind. Letztgenannte bewerten ihre Arbeitsbedingungen etwas häufiger mit sehr gut oder eher gut (75,6 %), als dies bei allen Prostituierten der Fall ist (71,9 %). Als teils gut/teils schlecht bewerten 20,1 % aller Prostituierten und 17,9 % der Prostituierten in betrieblichen Kontexten ihre Arbeitsbedingungen. Der Anteil aller Prostituierten, die ihre Arbeitsbedingungen als eher schlecht/sehr schlecht bewerten, ist gering (7,9 %) und unterscheidet sich nur geringfügig von dem Anteil der Prostituierten, der in betrieblichen Kontexten arbeitet (6,5 %).

Vergleicht man hier diejenigen Prostituierten, die (auch) in Prostitutionsgewerben tätig sind, mit denjenigen, die ausschließlich Kund*innen außerhalb von Prostitutionsgewerben antreffen, werden signifikante Unterschiede in der Zufriedenheit bzgl. der Arbeitsbedingungen deutlich, (t(2.248,4)=-4,2, 95 %-KI [-0,264; -0,095], p=0,001). Während Prostituierte, die (auch) im Kontext einer betrieblichen Anbindung tätig sind, sich durchschnittlich etwas zufriedener (M=4,1) zeigen, berichten diejenigen, die ihre Kund*innen ausschließlich außerhalb von Betrieben antreffen, eine etwas geringere durchschnittliche Zufriedenheit (M=3,9) mit den Bedingungen, unter denen sie der Prostitution nachgehen.

V. Exkurs: Kund*innenverhalten als Arbeitsbedingung im weiteren Sinne

Jedenfalls in einem weiteren Sinne gehört zu den Arbeitsbedingungen von Prostituierten auch das Verhalten, das Kund*innen ihnen gegenüber zeigen. Es ist vom Gesetzgeber freilich nur schwer durch gesetzliche Regeln[921] zu beeinflussen. Da sich Studien in letzter Zeit vermehrt mit der Frage des Kund*innenverhaltens befasst haben[922] (die Eindrücke der Prostituierten dabei aber teils ausgespart blieben), wurde der Blick in dieser Evaluation auch auf dieses Thema gerichtet. Um möglichst vielfältige Einschätzungen zum Kund*innenverhalten zu erhalten, wurden Prostituierten, Kund*innen, Gewerbetreibenden und Sachbearbeitenden in den ProstSchG-Behörden jeweils sechs Aussagen zu möglichem Kund*innenverhalten mit der Bitte um Bewertung vorgelegt. Drei Aussagen enthielten grundsätzlich positives Verhalten von Kund*innen gegenüber Prostituierten, drei Aussagen negatives Verhalten.

Konkret lauteten die vorgelegten Aussagen wie folgt:

- „Kund*innen sind Prostituierten gegenüber höflich und freundlich."
- „Kund*innen halten sich an Absprachen mit Prostituierten."
- „Kund*innen begegnen Prostituierten respektvoll."
- „Kund*innen überschreiten Grenzen von Prostituierten und halten sich nicht an Regeln."
- „Kund*innen behandeln Prostituierte wie ein Objekt."
- „Kund*innen ekeln Prostituierte an."

[921] Fernab der hier nicht in Rede stehenden Verhaltensnormen, die strafrechtlich abgesichert sind.
[922] Vgl. bspw. Farley/Kleine/Neuhaus/McDowell/Schluz/Nitschmann (2022).

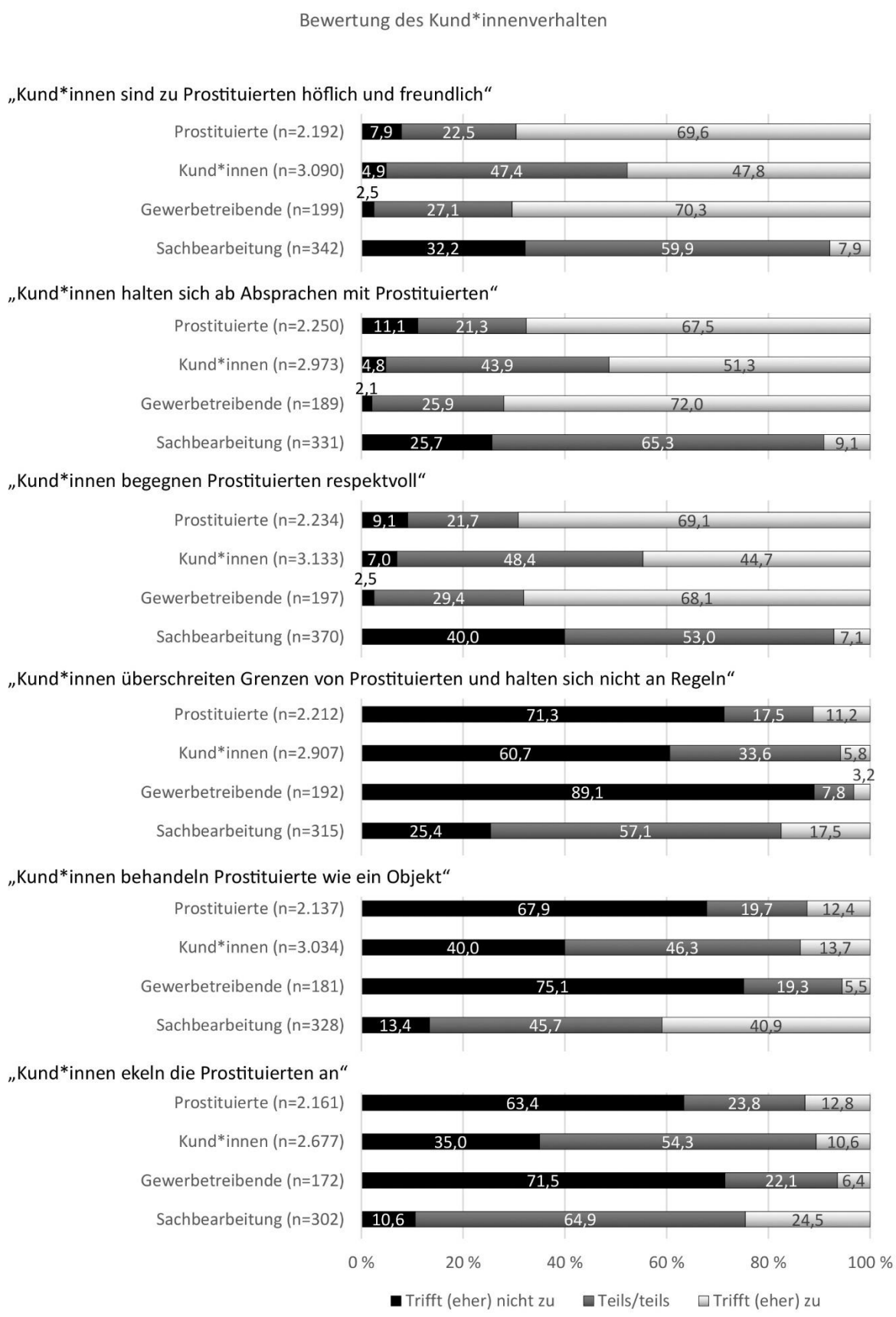


*Abbildung 195: Gruppenvergleich der Zustimmungswerte zu positiv und negativ konnotiertem Prostitutionskund*innen-verhalten, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte, Kund*innen, Gewerbetreibende, Sachbearbeitung (gesamt)*

Die Ergebnisse können Abbildung 195 entnommen werden. Sie enthalten einen interessanten Befund:

Das Kund*innenverhalten wird von den befragten Prostituierten, den Kund*innen, den Gewerbetreibenden und den Sachbearbeiter*innen teils sehr ähnlich und teils sehr unterschiedlich wahrgenommen. Besonders auffällig ist hier die sehr ähnliche Antwortweise derjenigen, die direkt im Feld der Prostitution tätig bzw. sehr nahe an den sexuellen Dienstleistungen sind (Prostituierte, Gewerbetreibende und teils Kund*innen) im Vergleich zu denjenigen, die in der Regel keinen Kontakt zu Prostitutionskund*innen pflegen (Sachbearbeiter*innen). Im Einzelnen:

Prostituierte gaben überwiegend an, dass sich Kund*innen höflich und freundlich (69,6 %, n=2.192) sowie respektvoll (69,1 %, n=2.234) ihnen gegenüber verhalten. Ebenso sagten sie mehrheitlich aus, dass Kund*innen sich an Absprachen halten (67,5 %, n=2.250). Kund*innen selbst stellen ihrer Gruppe hier ein etwas schlechteres Zeugnis aus: Nur etwa die Hälfte von ihnen (47,8 %, n=3.090) stimmte zu, dass Kund*innen sich höflich und freundlich gegenüber Prostituierten verhalten. Ähnlich viele (51,3 %, n=2.973) fanden es (eher) zutreffend, dass Kund*innen sich an Absprachen halten, und 44,7 % (n=3.133) meinten, Kund*innen verhielten sich gegenüber Prostituierten respektvoll. Im Übrigen finden sich in diesen Punkten viele differenzierte Bewertungen von Kund*innen; dass die positiv konnotierten Aussagen (eher) nicht zutreffen, wurde jeweils nur von unter 10 % der Kund*innen angekreuzt.

Bei den negativ konnotierten Aussagen hat sich bei Prostituierten und Kund*innen folgendes, gleichsam umgekehrtes Bild ergeben: Prostituierte sind nur sehr selten der Auffassung, dass Kund*innen die Grenzen von Prostituierten überschreiten (11,2 %, n=2.212); der Großteil hat (eher) nicht zutreffend angekreuzt (71,3 %). Dass Kund*innen Prostituierte wie ein Objekt behandeln, hält ebenfalls nur ein geringer Teil für (eher) zutreffend (12,4 %; trifft (eher) nicht zu: 67,9 %). Genauso sagt nur ein geringer Teil aus, dass Prostituierte sich (eher) vor Kund*innen ekeln (12,8 %, trifft (eher) nicht zu: 35,0 %). Kund*innen halten die Aussage, dass Kund*innen die Grenzen von Prostituierten überschritten, ebenfalls nur zu einem (sehr) geringen Teil für zutreffend (5,8 %; trifft (eher) nicht zu: 60,7 % n=2.907). Gleiches gilt für die auch ihnen vorgelegten Aussagen, Kund*innen behandelten Prostituierte wie ein Objekt (13,7 %; trifft (eher) nicht zu: 46,3 %, n= 3034) und Prostituierte ekeln sich vor Kund*innen (10,6 %; trifft (eher) nicht zu). Bei beiden vorstehenden Aussagen äußerten sich aber viele Kund*innen auch differenziert (teils/teils).

Nun wird ein Blick auf die Angaben von Gewerbetreibenden geworfen. Sie ähneln den Angaben der Prostituierten in bemerkenswerter Weise. Sie bewerten das Verhalten von Kund*innen gegenüber Prostituierten mehrheitlich als höflich und freundlich (70,3 %, n=199), verlässlich bzgl. getroffener Absprachen (72,0 %, n=189) sowie respektvoll im Umgang mit den Prostituierten (68,1 %, n=197). Nur 3,2 % der befragten Gewerbetreibenden gaben an, dass Kund*innen (eher) die Grenzen von Prostituierten überschritten (n=192). Auch nur 5,5 % meinten (eher), dass Kund*innen Prostituierte wie ein Objekt behandeln (n=181), und lediglich 6,4 % taten die Einschätzung kund, dass Kund*innen die Prostituierten anekelten (n=172).

Die Perspektive der Sachbearbeitenden, die von der sexuellen Dienstleistung am weitesten entfernt sind, weicht hingegen in sämtlichen Aussagen zum Kund*innenverhalten von den Angaben der anderen Gruppen deutlich ab. Sie schätzten nur zu jeweils sehr geringen Anteilen (7,9 %, n= 342), dass Kund*innen gegenüber Prostituierten freundlich und höflich sind, Kund*innen sich an mit Prostituierten getroffenen Absprachen halten (9,1 %, n=331) und sich Kund*innen gegenüber Prostituierten respektvoll verhalten (7,1 %; n=370). Demgegenüber stimmen sie mit einem wesentlichen Anteil zu, dass Prostituierte von Kund*innen objektifiziert würden (40,9 %, n=328). Dass Kund*innen Grenzen verletzendes Verhalten zeigen oder sich nicht an vereinbarte Regeln halten, nahmen 25,4 % (n=315) an, hier gibt es einen großen teils/teils-Anteil (57,1 %). Ebenso verhält es sich bei der Aussage, Kund*innen ekeln Prostituierte an (trifft (eher) zu: 24,5 %; teils/teils: 64,9 %, n=302).

Die ANOVA ergab einige signifikante Gruppenunterschiede in Bezug auf Respekt ($F(3, 5.930)=247,3$, 95 %-KI [0,096; 0,126], $\eta^2=0,1$, $p<0,001$), Höflichkeit ($F(3, 5.819)=218,5$, 95 %-KI [0,087; 0,116], $\eta^2=0,1$, $p<0,001$) und Einhaltung von Absprachen ($F(3, 5.739)=141,2$, 95 %-KI [0,056; 0,081], $\eta^2=0,1$, $p<0,001$). Des Weiteren können ebenfalls Gruppenunterschiede in negativem Kund*innenverhalten gegenüber

Prostituierten festgestellt werden. Hinsichtlich Objektifizierung (F(3, 5.676)=223,4, 95 %-KI [0,091; 0,120], η^2=0,1, p<0,001) und grenzüberschreitendem Verhalten (F(3, 5.622)=106,5, 95 %-KI [0,043; 0,065], η^2=0,1, p<0,001) ergeben sich signifikante Unterschiede. Hinsichtlich möglicher Ekel-Empfindungen im Umgang mit Kund*innen konnte ebenfalls festgestellt werden, dass Gruppenunterschiede bestehen (F(3, 5.308)=154,5, 95 %-KI [0,067; 0,094], η^2=0,1, p<0,001).

Die Effekte verdeutlichen, dass Sachbearbeiter*innen über die verschiedenen Aussagen hinweg, das Verhalten von Kund*innen am negativsten bewerten. Prostituierte nehmen das Verhalten der Kund*innen durchschnittlich positiver wahr, als Kund*innen das Verhalten „ihrer" Gruppe bewerten.

Besonders auffällig sind die Wahrnehmungsunterschiede bezüglich Objektifizierung und Ekel. Hier zeigen sich die größten Unterschiede zwischen den Angaben der Prostituierten und der Sachbearbeiter*innen (Objektifizierung M_{Diff}=-1,3, 95 %-KI [-1,49; -1,16], p<0,001; Ekel M_{Diff}=-1,0, 95 %-KI [-1,18; -0,86], p<0,001) sowie zwischen Gewerbetreibenden und Sachbearbeiter*innen (Objektifizierung M_{Diff}=-1,4, 95 %-KI [-1,64; -1,13], p<0,001; Ekel M_{Diff}=-1,1, 95 %-KI [-1,36; -0,85], p<0,001).

Prostituierte fühlen sich durch Kund*innen weder stark objektifiziert (M=2,1, min=1, max=5, SD=1,2, n=2.137), noch berichten sie ein Gefühl von Ekel (M=2,2, min=1, max=5, SD=1,2, n=2.161) Sachbearbeiter*innen hingegen gaben an, dies sei teilweise zutreffend (M_{Ekel}=3,2, min=1, max=5, SD=0,8, n=302).

Darüber hinaus kann festgestellt werden, dass sich das Antwortverhalten von Prostituierten und Gewerbetreibenden in der Regel nicht voneinander unterscheidet. Außer beim grenzverletzenden Verhalten, das Prostituierte etwas häufiger als Gewerbetreibende (M_{Diff}=0,4, 95 %-KI [0,15; 0,55], p<0,001) beobachten.

VI. Zusammenfassende Bewertung zur Zielerreichung bei Uz4.1

Im Ergebnis sprechen sehr erhebliche Anhaltspunkte dafür, dass das Unterziel – Sicherstellung der Mindestanforderungen an Arbeitsbedingungen in Prostitutionsgewerben (hier: Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeuge) – weitgehend erreicht wurde, soweit Prostitutionsgewerbe am Erlaubnisverfahren teilnehmen. Aus den Angaben von Sachbearbeitenden in Erlaubnisverfahren und Überwachung lässt sich zunächst ableiten, dass mit großer Mehrheit Angaben im Betriebskonzept zur Umsetzung der Mindestanforderungen erwartet werden. Die Umsetzung des Betriebskonzepts wird auf verschiedene Weise geprüft, mehrheitlich durch Vor-Ort-Prüfungen vor und/oder nach Erlaubniserteilung. Auch im Rahmen der Überwachung erlaubter Prostitutionsgewerbe wird den Mindestanforderungen viel Aufmerksamkeit geschenkt. Insgesamt scheinen insoweit allerdings noch Unsicherheiten bei Prostitutionsfahrzeugen (im Vergleich zu Prostitutionsstätten) zu bestehen. Nach den Selbstangaben der hier befragten Gewerbetreibenden, Prostituierten und Kund*innen werden die Mindestanforderungen nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 bis 6 ProstSchG auch zu einem großen Teil umgesetzt. Ähnlich belastbare Aussagen zur Umsetzung der Mindestanforderungen in Prostitutionsfahrzeugen können hier nicht getroffen werden. Es haben nur drei Betreiber*innen von Prostitutionsfahrzeugen an der Befragung teilgenommen, sie gaben allerdings auch mehrheitlich an, die Mindestanforderungen umgesetzt zu haben (2/3 vs. 1/3).

Alle hierzu befragten Gruppen (Prostituierte, Gewerbetreibende und Sachbearbeiter*innen) sind auch jeweils mit deutlicher Mehrheit der Auffassung, dass sich infolge der Maßgaben des ProstSchG die Arbeitsbedingungen von Prostituierten in Prostitutionsgewerben verbessert hätten. Ebenso vertritt jeweils die Mehrheit folgende Auffassung: Der Umstand, dass Betreiber*innen mehr Pflichten auferlegt worden seien, habe dazu geführt, dass Prostituierte sich nun sicherer fühlen könnten. Bei den Sachbearbeitenden teilen diese Einschätzung allerdings nur etwas mehr als die Hälfte der Teilnehmer*innen, etwa ein Drittel beurteilt dies differenziert (teils/teils).

Um dem Gesetzgeber einen Eindruck davon zu geben, wie Prostituierte ihre Arbeitsbedingungen empfinden, wurden diese nach ihrem Wohlbefinden bei der aktuellen Arbeit und ihrer Zufriedenheit mit den aktuellen Arbeitsbedingungen befragt. Beides wurde überwiegend als mindestens gut bewertet. Die Anteile derjenigen, die sich gar nicht wohlfühlen oder die Arbeitsbedingungen als (eher) schlecht

einstufen, liegen jeweils bei nur etwa 10 %. Unterscheidet man insoweit zwischen Prostituierten, die auch in Prostitutionsgewerben tätig sind, und Prostituierten, die Kund*innen nur außerhalb von Prostitutionsgewerben empfangen, werden geringfügige, aber schon signifikante Unterschiede zwischen den Gruppen offenbar. So sind die auch in Prostitutionsgewerben tätigen Prostituierten mit ihren Arbeitsbedingungen etwas zufriedener (M=4,1), als Prostituierte, die nicht in Prostitutionsgewerben tätig sind. Die Frage, ob Anlass dafür besteht, eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen auch in anderen Bereichen der Prostitution anzustreben, liegt außerhalb des Betrachtungsgegenstands.

Im Rahmen der Ausführungen zu Akzeptanz und Praktikabilität des Erlaubnis- und des Überwachungsverfahrens ist freilich deutlich geworden, dass insgesamt noch Potenziale zur Verbesserung bestehen. Hierauf wird an dieser Stelle verwiesen. Darüber hinaus haben sich in dem gegenständlichen Teil zur Zielerreichung noch wenige weitere Punkte ergeben, über die nachgedacht werden könnte:

Die in der Befragung bei Sachbearbeitenden thematisierten unbestimmten Rechtsbegriffe in §§ 18 und 19 ProstSchG bereiten der Praxis – in unterschiedlichem Maße – Probleme. Das gibt Anlass zu der Empfehlung, auch diesbezüglich einen bundeseinheitlichen Leitfaden zu entwickeln; hierin sollte auch – wie bereits unter A. dargestellt – der in § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG enthaltene Begriff „tatsächliche Anhaltspunkte“ behandelt werden (Empfehlung 44). Die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe könnte überdies Gegenstand des bereits zuvor empfohlenen Aus- und Fortbildungsprogramms für Sachbearbeitende in ProstSchG-Behörden sein.

Nicht bewährt hat sich das ausnahmslos bestehende Verbot der Übernachtung in Räumen, die für sexuelle Dienstleistungen genutzt werden (§ 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG). Das damit vom Gesetzgeber verfolgte Ziel, Prostituierte zumindest für die Schlafenszeit aus dem „Prostitutionsmilieu“ herauszulösen, ist nur teilweise erreicht worden. Nach wie vor übernachtet ein Teil der Prostituierten in Prostitutionsstätten – nun eben in Räumen, die nicht für sexuelle Dienstleistungen genutzt werden. Zudem ist das Verbot nachteilig für Prostituierte, weil sie nun neben der Miete für den Raum, der für sexuelle Dienstleistungen genutzt wird, auch noch Miete für Übernachtungsräume bezahlen müssen. Daher wird in diesem Punkt eine Reform empfohlen. Sollte man sich nicht zu einer Abschaffung des § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG entschließen können, könnte im Gesetz eine Möglichkeit der Befreiung vom Übernachtungsverbot durch die Erlaubnisbehörde vorgesehen werden – unter der einzigen Bedingung, dass hygienische Standards erfüllt sind (Empfehlung 45).

Schließlich geht aus diesem Teil ein weiterer, durchaus bemerkenswerter Befund hervor. Das Verhalten von Kund*innen gegenüber Prostituierten war zuletzt Gegenstand von Arbeiten. Die Ergebnisse dieser Arbeiten haben teils nachdenklich gestimmt.[923] Nach den hier vorgelegten Befunden sieht es anders aus: Sowohl von den befragten Prostituierten, den Gewerbetreibenden als auch mehrheitlich den Kund*innen wird das Kund*innenverhalten (weit) überwiegend positiv beschrieben. Die Sachbearbeiter*innen in ProstSchG-Behörden schätzen dies allerdings teils anders ein, sie bewerten das Kund*innenverhalten deutlich negativer. Gleiches hat sich bereits an vorhergehenden Stellen dieser Evaluation gezeigt: Diejenigen, die sehr nah an der Prostitution „dran sind“, scheinen einen anderen Blick auf die Prostitutionswirklichkeit zu haben, als diejenigen, die weiter entfernt sind. Das ist ein neuer Befund, über den man nachdenken sollte.

E. Verbesserung der ordnungsrechtlichen Instrumente zur Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution und der Prostitutionsgewerbetriebe (Hz5)

Zu diesem Ziel ist in der Auseinandersetzung mit der Praktikabilität des Überwachungsverfahrens bereits alles Erforderliche gesagt worden. Der Gesetzgeber hat mit den §§ 29 bis 31 ProstSchG erstmals spezifische Überwachungsinstrumente für den gewerblichen Bereich der Prostitution geschaffen. Zuständige Überwachungsbehörden wurden eingerichtet, überwachendes Personal wurde eingestellt. Die Sachbearbeitenden haben die Normen für das Überwachungsverfahren mit großer Mehrheit als ausreichend eingestuft. Auch wenn noch Potenziale zur Verbesserung dieses Verfahrens bestehen,

[923] Vgl. bspw. Farley/Kleine/Neuhaus/McDowell/Schluz/Nitschmann (2022).

steht fest, dass gegenüber dem früheren, weitgehend unregulierten Zustand eine Verbesserung der Überwachungsinstrumente eingetreten ist.

Ob und inwieweit die Normen auch den stets mit Kontroll- und Sanktionsnormen verfolgten Zweck erfüllen, die Normadressaten zur Erfüllung ihrer Verhaltenspflichten anzuhalten, sodass hierdurch ein besserer Schutz für die Prostituierten entsteht, konnte angesichts der Komplexität dieser Normwirkungsvorgänge in dieser Evaluation nicht überprüft werden. Eine solche Prüfung war auch nicht Gegenstand des Auftrags.

Kapitel 3 Nicht intendierte Nebenfolgen

A. Einführung

Bei der Bewertung eines Gesetzes im Rahmen einer rGF sind auch nicht intendierte Nebenfolgen zu berücksichtigen. Der Begriff umfasst vom Gesetzgeber nicht vorhergesehene Effekte bzw. Folgewirkungen der getroffenen Regelungen. Einzelheiten können Teil 3, Kapitel 1 entnommen werden.

In dieser Untersuchung sind wenige Nebenfolgen erkennbar geworden. Sie beziehen sich auf die Anmeldepflicht für Prostituierte (B.) und auf das Erlaubnisverfahren bzw. die für Prostitutionsgewerbe begründeten Mindeststandards (C.).

Unbedingt zu berücksichtigen ist in der nachfolgenden Darstellung, dass sich die geschilderten Nebenfolgen teilweise nur auf Hinweise beziehen, die einzelne Interviewpartner*innen in den mit ihnen geführten Gesprächen gegeben haben. Daher kann man zwar davon ausgehen, dass die nachfolgend geschilderten Wirkungen des Gesetzes von den Interviewpartner*innen beobachtet wurden: In welchem Umfang diese Wirkungen im Gesamtbereich der Prostitution tatsächlich eingetreten sind, lässt sich aber nicht beurteilen. Daher sind die nachfolgend präsentierten Aussagen teils in Thesenform formuliert, dies soll verdeutlichen, dass ein diesbezüglicher Nachweis nicht geführt werden kann.

B. Anmeldepflicht

I. Faktische Trennung in legal und illegal arbeitende Prostituierte kann Risiken bergen

Da sich – wie gezeigt – aus unterschiedlichen Gründen nicht alle Prostituierten anmelden (können), gibt es nun – jedenfalls faktisch –[924] legal und illegal arbeitende Prostituierte. Der Status „illegal" begründet – wie stets – das Risiko, dass andere dies für ihre Zwecke ausnutzen. Dass dies jedenfalls in Einzelfällen auch im Bereich der Prostitution geschehen dürfte, zeigen zunächst Zitate von zwei Prostitutionsgewerbetreibenden (B und B1), die gemeinsam interviewt wurden. Sie berichten über die Tätigkeit nicht angemeldeter Prostituierter außerhalb von Prostitutionsstätten:

B1: „Und da [scil.: bei einigen Prostituierten, die ‚illegal' arbeiten] ist es dann auch so: Weil die Gäste wissen, diese Frauen arbeiten illegal, die werden von den Gästen unter Druck gesetzt. Und die müssen in Anführungsstrichen so viel wie möglich machen, weil Gäste die dann so nen bisschen erpressen. ‚Ja, du bist, arbeitest ja illegal, du bist ja nicht im Bordell, also.'

B: Also, die Frauen arbeiten dann meist aus so nem Hotel oder ner Pension heraus, aber wenn der Gast dann einmal da war, sind sie erpressbar. Ja. Und er fordert dann natürlich immer mehr, der Gast, denn die Gäste sind halt zum Teil so, ja. Gäste sind auch nicht immer die Guten, ne."

Interviewausschnitt 54: 1. Interview Gewerbetreibende, 427 f.

Darüber hinaus wies die*der Mitarbeiter*in einer Fachberatungsstelle darauf hin, dass es vereinzelt auch Betreiber*innen gebe, die den (faktischen) Status der Illegalität für sich zu nutzen wüssten:

*„Also, das Geschäftsmodell, das wir [von Betreiber*innen] […] mitbekommen haben, [ist], dass es durchaus für Frauen, die auch eben das Anmeldeprocedere, das Registrierungsprocedere, nicht durchlaufen haben, Optionen gibt, in manchen Häusern [scil.: Prostitutionsstätten] zu arbeiten, sie dafür dann aber auch [scil.: von den Betreiber*innen] extra zur Kasse gebeten werden."*

Interviewausschnitt 55: 5. Interview Fachberatungsstelle, 31

Die*derselbe Mitarbeiter*in einer Fachberatungsstelle legte außerdem dar, dass der Status „illegal" auch von Kriminellen ausgenutzt werde:

[924] Die Frage, ob man auch rechtlich von legaler und illegaler Prostitution sprechen kann, kann hier dahinstehen.

„Betrüger sind aufgesprungen und gefakte Kontrollen, Polizeikontrollen, wo den Frauen das Geld abgenommen wurde, wenn sie halt keinen Ausweis vorlegen konnten."

Interviewausschnitt 56: 5. Interview Fachberatungsstelle, 31

II. Der mit dem Anmeldeverfahren verbundene Aufwand bietet die Möglichkeit zur Eröffnung neuer Geschäftszweige

Die Angaben von Prostituierten zum Anmeldeverfahren haben gezeigt, dass diese den damit verbundenen Aufwand mehrheitlich nicht als gering einschätzen (s. Teil 5, Kapitel 1, A.II.). Daher scheint jedenfalls mancherorts ein neuer Geschäftszweig entstanden zu sein. Das Geschäftsmodell besteht darin, Prostituierten bei der Bewältigung der Anforderungen (Beschaffung von Zustelladressen, Transport zu den behördlichen Terminen) gegen Geld zur Seite zu stehen. Diese vom Gesetzgeber sicher nicht beabsichtigte Wirkung ist dem Evaluationsteam schon vor Beginn der Untersuchung von einer*einem Behördenmitarbeiter*in berichtet worden und wurde dann auch in einem Interview von einer*einem Sachbearbeitenden geschildert:

„Dann gab es ja auch dieses Schwarzgeschäft mit diesen Zustelladressen: Dass manche dafür 100 Euro verlangten, dass quasi die Post der Frauen dorthin geht. Also, das waren so Sachen, wo man, glaube ich, vorher gar nicht wusste, was das für Auswirkungen hat." […]

Deutlich später im Interview: „Und da gibt's dann schon wieder quasi nen Transportunternehmen, die alle zu uns karrt."

Interviewausschnitt 57: 12. Interview Behörde, 30, 150

III. Unterschiedliche Praxis der Erhebung von Gebühren für das Anmeldeverfahren in den Bundesländern führt jedenfalls teilweise zu einer Art Anmeldetourismus

In Bezug auf das Anmeldeverfahren ist auf eine Wirkung des Gesetzes hinzuweisen, die bereits dargelegt wurde und ebenfalls als eine Art Nebenfolge qualifiziert werden kann. Gemeint ist der oben geschilderte „Anmeldetourismus", sprich: der Umstand, dass Prostituierte (natürlich) versuchen, sich bei Behörden anzumelden, von denen für die Anmeldung keine Gebühren erhoben werden. Freilich ist das keine unmittelbare Folge des Gesetzes. Maßgeblich ursächlich ist vielmehr die unterschiedliche Praxis der Gebührenerhebung für Anmeldung und gesundheitliche Beratung in den Bundesländern.

IV. Der Status angemeldete Prostituierte kann Probleme beim Bezug staatlicher Leistungen begründen

Schließlich ist in einem Interview geschildert worden, dass es Behörden gebe, die den Status „angemeldete Prostituierte“ mit dem Bezug eines höheren Einkommens gleichsetzten, was für Prostituierte nachteilig sein könne. So berichtete ein*e Rechtsanwält*in davon, dass es angemeldeten Prostituierten schwerfallen könne, ergänzende Leistungen vom Jobcenter zu beziehen:

> *„Hin und wieder kommen [scil.: mir] ja auch Fälle von Menschen unter, die trotzdem [scil.: trotz ihrer Tätigkeit als Prostituierte] vom Jobcenter ergänzend Leistungen beziehen wollen. Wenn die dann nicht beim Straßenstrich tätig sind, dann wollen die [scil.: die Mitarbeiter*innen des Jobcenters] Zugriff auf die Internetportale, wollen die Kundenbewertungen lesen und so weiter.“ [Nachfrage der*des Interviewer*in: „Die vom Jobcenter?“] „Ja, weil ganz oft zweifeln die [scil: die Mitarbeiter*innen des Jobcenters] halt an, dass das Einkommen so gering ist, weil es in deren Vorstellung viel höher sein müsste. Und dann möchten sie Preislisten und sowas alles haben und das ist ja was, was die [die Prostituierten] nicht belegen können.“*

Interviewausschnitt 58: 3. Interview Rechtsanwaltschaft, 33 f.

C. Erlaubnisverfahren und Mindeststandards

I. Scharfe Trennung von Arbeits- und Wohnraum wirkt sich für Prostituierte nachteilig aus und eröffnet neue Verdienstmöglichkeiten für einen Teil der Betreiber*innen

Bezüglich des Erlaubnisverfahrens und der im ProstSchG vorgesehenen Mindeststandards ist bereits darauf hingewiesen worden, dass sich die in § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG vorgesehene Trennung von Arbeits- und Wohnraum jedenfalls in dieser strikten Form nicht bewährt hat (s. Teil 5, Kapitel 2, D.II.3.). Sie führt zur verstärkten finanziellen Belastung von Prostituierten, die nun neben der Miete für den Arbeitsraum zusätzlich noch Miete für die Übernachtung bezahlen müssen. Zwar bieten die hier befragten Betreiber*innen, wie gezeigt, zu 63,5 % (n=203) andere Übernachtungsmöglichkeiten in ihren Betrieben an (was die gesetzgeberische Absicht einer Herauslösung der Prostituierten aus dem Milieu zunichtemacht, s. o.). Jedoch geschieht auch dies nicht immer unentgeltlich. Vielmehr gaben 20,3 % der Betreiber*innen, die in ihrem Betrieben Räume zur Übernachtung zur Verfügung stellen (n=123), an, auch für die Übernachtung Miete zu verlangen. Die Höhe der Miete wurde von den Betreiber*innen auf 5 bis 70 Euro pro Übernachtung beziffert, der Durchschnitt liegt bei 17,10 Euro pro Übernachtung (n=24; SD=15,3). Eine besonders problematische Praxis wurde dabei von einer*einem Sachbearbeitenden geschildert:

> *„Dann gibt eben auch welche [scil.: Betreiber*innen], die sind so ‚pfiffig‘ und sagen: Ich mach nen Haus […] nebenan auf und das vermiete ich dann noch günstig. Da pferche ich dann alle zusammen. Weil: Die Wohnzustände sind da immer katastrophal. Aber sie erfüllen das Gesetz, und dann geht es da doch in meinen Augen eher wieder um Ausbeutung, weil dann nehme ich vielleicht da für diese Kaschemme, wo ich dann Stockbetten drin hab, einfach nur noch trotzdem nochmal zehn Euro, vielleicht auch mal gar nichts.“*

Interviewausschnitt 59: 8. Interview Behörde, 138

II. Kleinstprostitutionsstätten könnten in einem (hier nicht bezifferbaren Umfang) vom Markt verdrängt worden sein

Außerdem wurde im Rahmen der Ausführungen zum Erlaubnisverfahren Folgendes dargelegt (Teil 5, Kapitel 1, B.II.b.cc.): Es gibt jedenfalls Anhaltspunkte dafür, dass die im Gesetzgebungsverfahren geäußerte Befürchtung, Kleinstprostitutionsstätten würden aufgrund der hohen Verfahrensanforderungen vom Markt verschwinden (in einem nicht bezifferbaren Umfang), eingetreten ist. Dass gerade solche Kleinstbetriebe nach der Schilderung einer Prostituierten Frauen besonderen Schutz bieten können, wurde ebenfalls dargelegt. Dem Gesetzgeber war dieses Risiko zwar bewusst, dass er diese Wirkung beabsichtigt hat, wird man freilich nicht annehmen können. Daher kann man auch insoweit von einer nicht intendierten Nebenfolge sprechen.

Kapitel 4 Vertiefende und differenzierte Betrachtung

Bis hierhin sind im Hinblick auf die Prostituierten nur wenig differenzierende Betrachtungen vorgenommen worden. Das wird der Sache schon angesichts der bereits anfangs (Teil 1, Kapitel 2) beschriebenen Heterogenität des Feldes nicht gerecht. Daher folgen in diesem Kapitel einige differenzierende Analysen. Zum einen wird eine Sonderauswertung für heranwachsende Prostituierte vorgenommen (A.). Zum anderen erfolgt eine Clusteranalyse mit dem Ziel, Untergruppen, die möglicherweise spezifische (oder auch gar keine) Unterstützungsbedarfe haben, innerhalb der hier erreichten Stichprobe zu identifizieren (B.).

Weiterer Differenzierungsbedarf bestünde sicher. Er kann in der vorhandenen Zeit mit den vorhandenen Mitteln aber leider nicht befriedigt werden. Weiter ins Einzelne gehende Analysen müssen daher nachfolgenden Veröffentlichungen vorbehalten bleiben.

A. Sonderauswertung für heranwachsende Prostituierte

I. Einführung

Hier gerät diejenige Gruppe in den Blick, die der Gesetzgeber mit dem ProstSchG besondere Aufmerksamkeit geschenkt hat. Gemeint ist die Gruppe der Heranwachsenden. Insoweit wurde – unter Bezugnahme auf die Erkenntnisse aus dem Gutachten des Unterauftragnehmers Brettel – bereits empfohlen, dass der Gesetzgeber sein Augenmerk künftig noch mehr auf die Gruppe der heranwachsenden Prostituierten richten sollte (Teil 5, Kapitel 1, A. III.). Diese Empfehlung soll hier nun noch einmal anhand der Daten aus der Prostituiertenbefragung auf den Prüfstand gestellt werden. Analysiert werden soll, ob und inwieweit sich die befragten heranwachsenden Prostituierte von den befragten erwachsenen Prostituierten unterscheiden und ob die zuvor erwähnte Empfehlung auch vor diesem Hintergrund gerechtfertigt ist. Analysiert werden im Folgenden zunächst verschiedene allgemeine Aspekte, etwa zu Soziodemographie der Heranwachsenden, Tätigkeitsorten usw. (I.). Danach wird gefragt, inwieweit bei den hier befragten Heranwachsenden Unterschiede in Sachen Rechtskenntnis, sexuelle Selbstbestimmung sowie Gesundheitsbewusstsein bestehen (II.).

1. Allgemeine Informationen zur Gruppe der heranwachsenden Prostituierten

Die im Folgenden vorgenommenen Vergleiche zwischen heranwachsenden und erwachsenen Prostituierten sind schon deshalb nicht unkritisch, weil zwei Befragtengruppen sehr unterschiedlicher Größe miteinander verglichen werden. Da hier jedoch nur geprüft werden soll, ob die bereits auf anderer Grundlage zu Heranwachsenden gegebene Empfehlung nachträglich auf Basis dieser Daten noch verworfen werden soll (was etwa der Fall sein könnte, wenn Heranwachsende im Vergleich zu Erwachsenen deutlich besser abschnitten), kann man die Bedenken hintanstellen.

Im Hinblick auf Heranwachsende werden nachfolgend auch die Begriffe 18- bis 20-Jährige, Jüngere und u-21-Jährige synonym verwendet. Bei Erwachsenen heißt es dementsprechend über 21-Jährige, ü-21-Jährige und Ältere.

a. Soziodemographische Angaben

57 Personen gaben an, zum Zeitpunkt der Befragung zwischen 18 und unter 21 Jahre alt gewesen zu sein. Im Jahr 2022 haben sie durchschnittlich die Prostitutionstätigkeit aufgenommen, wobei 54,5 % der unter 21-Jährigen seit dem Jahr 2023 in der Prostitution tätig sind. Ein Anteil von 22,4 % der befragten Heranwachsenden hat zwischen den Jahren 2013 und 2021 die Prostitutionstätigkeit aufgenommen und war zu dieser Zeit minderjährig.

22,8 % der Heranwachsenden stammen aus Deutschland, 28,1 % aus Rumänien und 24,6 % gaben an, die bulgarische Staatsangehörigkeit zu besitzen. 12,3 % der Befragten haben die ungarische

Staatsbürgerschaft. 3,5 % nannten die britische Staatsangehörigkeit. Brasilien, Litauen, Polen und Frankreich sind weitere Herkunftsländer der unter 21-Jährigen.

Größtenteils sind in der Gruppe der unter 21-Jährigen weibliche Personen (85,5 %) zu finden. 9,1 % gaben an, sich dem männlichen Geschlecht zugehörig zu fühlen. 5,4 % identifizierten sich als trans*Person bzw. ordneten sich keinem binären Geschlecht zu.

Über die Hälfte der befragten Heranwachsenden gab als höchsten Abschluss an, (noch) keinen Abschluss (19,2 %) zu besitzen bzw. einen Schulabschluss zu haben (42,3 %). Eine abgeschlossene berufliche Ausbildung berichteten 28,8 % der Befragten. Fünf Personen gaben ferner an, ein Studium absolviert oder andere Qualifikationen erworben zu haben.

b. Arbeitsalltag in der Prostitution

Die 18- bis 20-Jährigen sind an 5,2 Tagen im Durchschnitt in der Woche in der Prostitution tätig (min=0, max=7, SD=1,9, n=55) und empfangen dabei in etwa 5,7 Kund*innen pro Arbeitstag (min=0, max=20, SD=4,1, n=57).

Ein Anteil von 26,3 % der Befragten wollte zur Höhe des Einkommens durch die Prostitutionstätigkeit keine Angaben machen. 22,8 % der Befragten führten aus, dass sie zwischen 1.000 und 2.000 Euro monatlich durch diese Tätigkeit verdienen. Der Anteil derjenigen, die weniger als 500 Euro verdient, liegt bei 10,5 %. Über 5.000 Euro verdienen ebenfalls 10,5 % der Befragten (n=57). Zwischen 2.000 bis 4.000 Euro Verdienst gaben 15,8 % der Befragten unter 21 Jahren an.

Prostitution stellt für 54,3 % der unter 21-Jährigen (n=46) die einzige Einkommensquelle dar. 32,6 % kreuzten an, dass sie zwar noch einer Nebenbeschäftigung nachgingen, Prostitution aber ihre Haupttätigkeit sei. Dass Prostitution einen kleinen, aber wichtigen Beitrag zum Einkommen darstellt, führten 8,7 % der Befragten aus. 4,3 % finanzieren sich einige Annehmlichkeiten wie Urlaube oder andere Dinge, die man nicht dringend zum Überleben bräuchte, und verstehen die Prostitution als Taschengeldeinnahme. Im Rahmen dessen sind sie mehrheitlich selbstständig tätig (59,6 %). Zu großen Anteilen sind sie darüber hinaus in verschiedenen Städten in Deutschland unterwegs, um sich den Lebensunterhalt mit der Prostitution zu erarbeiten (57,7 %, n=52).

c. Erfahrungen mit Kund*innen

Zu den Erfahrungen mit Kund*innen zählten im Durchschnitt sowohl positive als auch negative Erfahrungen (M_{Skala}=2,9, min=1, max=5, SD=0,7, n=56). Im Einzelnen fühlten sich die Heranwachsenden demnach nur teilweise respektvoll durch Kund*innen behandelt (M=3,3, min=1, max=5, SD=1,3, n=51). Auch nur teilweise würden sich die Kund*innen an Absprachen halten (M=3,5, min=1, max=5, SD=1,3, n=54). Eher zutreffend empfanden die Heranwachsenden im Durchschnitt die Aussage „Kund*innen sind höflich und freundlich“ (M=3,6, min=1, max=5, SD=1,2, n=47).

> Die Aussagen „Kund*innen ekeln mich an“, „Kund*innen behandeln mich wie ein Objekt“ oder „Kund*innen überschreiten Grenzen und halten sich nicht an Regeln“ bewerten die 18- bis 20-Jährigen übergreifend schlechter und geben im Mittel höhere Werte als die Erwachsenen an.[925] Dieser augenscheinliche Unterschied ist jedoch nicht systematisch, sondern zufällig, eine statistische Signifikanz war in der unterschiedlichen Bewertung des Kund*innenverhaltens zwischen jüngeren und älteren Prostituierten nicht zu finden (*t*(2237)=-1,04, 95 %-KI [0,075; -0,227], *p*=0,299).

[925] Niedrige Werte gen 1 würden bedeuten „Trifft nicht zu“.

d. Tätigkeitsorte bzw. aktuelle Treffpunkte mit Kund*innen

Zum Zeitpunkt der Befragung trafen 31,6 % der 18- bis 20-Jährigen ihre Kund*innen in Laufhäusern, 28,1 % in Bordellen und 17,5 % in Terminwohnungen. 7,0 % sind in Clubs (bspw. FKK-Clubs, Sauna-Clubs oder Wellness-Clubs) tätig. In Massageclubs (drei Nennungen), Swingerclubs (eine Nennung) oder Tabledance-Bars (eine Nennung) treffen die jüngeren Prostituierten eher selten auf ihre Kund*innen. Vielmehr gehen sie zu ihnen nach Hause (24,6 %) oder treffen sie in Hotels (17,5 %) oder Airbnb-Wohnungen (7,0 %). 12,3 % gaben an, auf der Straße auf ihre Kund*innen zu treffen, 10,5 % treffen sie (auch) in Bars, Clubs/Diskotheken (n=57). Werden die beiden Tätigkeitsfelder danach getrennt, wo eine Erlaubnis für Betreiber*innen nach ProstSchG für die Prostitutionsausübung notwendig ist, dann sind zu gleichen Anteilen (49,1 % vs. 50,9 %) die jüngeren Prostituierten außerhalb sowie innerhalb von Prostitutionsgewerben tätig (n=57).

> Der Anteil von über 21-Jährigen, der außerhalb von Prostitutionsgewerben tätig ist, ist etwas, aber unwesentlich höher: Zum Vergleich: Er liegt bei 53,1 % (n=2.208).

e. Wohlbefinden und Bewertung der Arbeitsbedingungen

Gefragt wurde auch, ob Prostituierte sich bei der aktuellen Arbeit in der Prostitution wohlfühlen. Von den Heranwachsenden gaben hierzu 53 Personen an, sich mehrheitlich (eher) wohlzufühlen (50,9 %). 20,8 % gaben an, sich teilweise wohlzufühlen; 28,3 % der befragten 18- bis 20-Jährigen fühlten sich hingegen (eher) nicht wohl. Die Arbeitsbedingungen bewerten die Heranwachsenden mehrheitlich gut bis sehr gut (53,9 %). Ein gutes Viertel gab an, nur teilweise gute Arbeitsbedingungen vorzufinden. Ein Anteil von 19,2 % gab an, eher schlechte Voraussetzungen für die Prostitutionstätigkeit zu haben (n=52).

> Demgegenüber berichteten 11,1 % der über 21-Jährigen davon, dass sie sich bei der Tätigkeit unwohl fühlten. 16,9 % fühlten sich nur teilweise wohl. Die große Mehrheit (72,0 %, n=2.149) gab an, sich bei der Tätigkeit in der Prostitution (eher) wohlzufühlen. Die Bedingungen, unter denen der Tätigkeit nachgegangen wird, werden im Durchschnitt bei den älteren Prostituierten (eher) gut bewertet. So gaben 72,4 % der über 21-Jährigen an, eher gute bis sehr gute Bedingungen vorzufinden. Ein Anteil von 7,7 % bewertete die Bedingungen eher schlecht bis sehr schlecht. Die Unterschiede zwischen den Gruppen stellen sich als statistisch bedeutsam heraus (Wohlbefinden: $t(53,5)=-2,7$, 95 %-KI [-1,002; -0,155], $p=0,008$); Bewertung der Bedingungen bei der Tätigkeit: $t(52,5)=-2,4$, 95 %-KI [-0,820; -0,080], $p=0,018$).

Jüngere Prostituierte erleben ihre Arbeit demnach häufiger als belastend und bewerten die Bedingungen kritischer. Dies spricht für die Notwendigkeit, insbesondere Berufseinsteiger*innen in der Prostitution besser zu unterstützen – etwa durch Beratung, weiteren Schutzmaßnahmen und den Zugang zu besseren Arbeitsbedingungen.

f. Anmeldestatus

Der Anteil nie angemeldeter Prostituierter in der Gruppe der 18- bis 20-Jährigen liegt bei einem Drittel von Personen (36,0 %), vs. zwei Drittel (64,0 %) angemeldeter Prostituierter (n=50).

> Die Quote der niemals Angemeldeten bei den älteren Prostituierten (ab 21 Jahre) lag bei einem Viertel (24,0 %) zu Dreiviertel (76,0 %, n=1.985).

g. Gesundheitliche Selbstbewertung

Hinsichtlich der gesundheitlichen Selbstbewertung beschreiben die 18- bis 20-Jährigen mehrheitlich ihren körperlichen Gesundheitszustand als gut bis sehr gut (72,0 %, n=50). Der psychische Gesundheitszustand wird ebenfalls mehrheitlich als gut bis sehr gut beschrieben (62,3 %). Der Anteil Heranwachsender, die körperlich einen schlechten bis sehr schlechten Zustand beschreiben, liegt bei 16,0 %. Bei der psychischen Gesundheit ist der Anteil deutlich höher (22,6 %).

Bei den älteren Prostituierten liegt der Anteil mit körperlicher schlechter Verfassung bei 3,0 %; bei psychisch schlechter Verfassung liegt er etwas darüber, nämlich bei 6,9 %. In der Gesamtschau sind diese Anteile indes deutlich geringer als bei den 18 bis 20-Jährigen. Die Unterschiede in der Bewertung der körperlichen und psychischen Gesundheit stellen sich auch als statistisch bedeutsam heraus (zumindest auf dem 10-% bzw. 5-%-Niveau sind sie signifikant): körperlich: $t(50,0)=-1,7$, 95 %-KI [-0,677; 0,051], $p=0,090$; psychisch $t(53,2)=-2,2$, 95 %-KI [-0,815;-0,044], $p=0,030$.

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass jüngere Prostituierte (18 bis 20 Jahre) ihre körperliche und insbesondere ihre psychische Gesundheit schlechter bewerten als ältere Prostituierte (über 21 Jahre). Der Anteil mit schlechter psychischer Gesundheit ist in der Gruppe der Heranwachsenden deutlich höher als bei den Älteren. Ein möglicher Erklärungsansatz könnte sein, dass jüngere Personen weniger Erfahrungen im Umgang mit den Belastungen der Prostitution haben oder stärker unter einer psychischen Belastung, die mit dieser Tätigkeit einhergehen könnte, leiden. Womöglich sind sie darüber hinaus noch anderen Belastungen ausgesetzt, die zusätzlich auf die eigene Psyche wirken. Ein jüngeres Alter scheint daher ein Indiz zu sein, weniger gut auf Herausforderungen reagieren zu können. Die signifikanten Unterschiede zwischen den Altersgruppen deuten darauf hin, dass mit zunehmendem Alter und Erfahrung möglicherweise bessere Bewältigungsstrategien entwickelt werden oder sich stabilere Lebensbedingungen etablieren.

h. Krankenversicherung

Der Anteil Krankenversicherter bei den 18- bis 20-Jährigen liegt bei 61,8 %; 27,7 % besitzen keine Krankenversicherung. Sechs Personen gaben an, sie wüssten nicht, ob sie eine Krankenversicherung besitzen (n=55).

Bei den älteren Prostituierten (ab 21 Jahre alt) beträgt die Quote der Krankenversicherten 80,8 %. 14,8 % gaben an, über keine Krankenversicherung zu verfügen; 4,4 % berichteten, ihnen sei bekannt, ob sie krankenversichert sind (n=2.152).

2. Unterschiede in zentralen Aspekten der Evaluation

a. Kenntnisse von Rechten und Pflichten bei den Heranwachsenden

In Teil 5, Kapitel 1, A. II. wurde dargestellt, inwieweit die hier befragten Prostituierten insgesamt über bestimmte Rechte und Pflichten Bescheid wissen. Nun wird der Blick speziell auf Heranwachsende gerichtet.

Personen, die unter 21 Jahre alt sind, haben im Durchschnitt (im Hinblick auf die in dieser Evaluation abgefragten Rechte und Pflichten) eine geringere Rechtskenntnis als ältere Personen ($t(45,8)=-2,1$, 95%-KI [-1,278; -0,034], $p<0,05$). Insgesamt kann der Gruppe der über 21-Jährigen eine hohe Rechtskenntnis auf den abgefragten/thematisieren rechtlichen Regelungen bescheinigt werden; die Gruppe der unter 21-Jährigen schneidet in der Gesamtbetrachtung etwas schlechter ab (s. Abbildung 196).

Der größte Unterschied findet sich in den Kenntnissen zu fälligen Steuern aus den Einkünften aus der Prostitution (u21=78,6 % vs. ü21=92,7 %) sowie über die Verpflichtung, ein Kondom beim Geschlechtsverkehr zu verwenden (u21=80,4 % vs. ü21=94,3 %). Dass es jedoch ein Gesetz in Deutschland gibt, das die Prostitution umfassend regelt, wissen zu relativen Anteilen annährend gleich viele (u21=92,0 % vs. ü21=93,5 %). Über spezifische Ziele des Gesetzes wissen hingegen wiederum die Älteren besser Bescheid: Dass das ProstSchG das Ziel verfolgt, prostitutionsspezifische Kriminalität zu bekämpfen, wissen die Älteren eher als die Jüngeren (u21=74,4 % vs. ü21=88,2 %). Dass man jederzeit mit der Prostitution aufhören kann, wenn man nicht mehr darin tätig sein will, wissen eher Ältere als Jüngere, wobei immerhin über 80 % der Jüngeren angaben, dass sie davon Kenntnis haben (u21=84,0 % vs. ü21=95,3 %). Dass nur die Prostituierten selbst über die angebotenen Leistungen bestimmen dürfen und ihnen nicht hereingeredet werden darf, gaben wiederum mehr Erwachsene an als Heranwachsende an (u21=87,3 % vs. ü21=92,9 %).

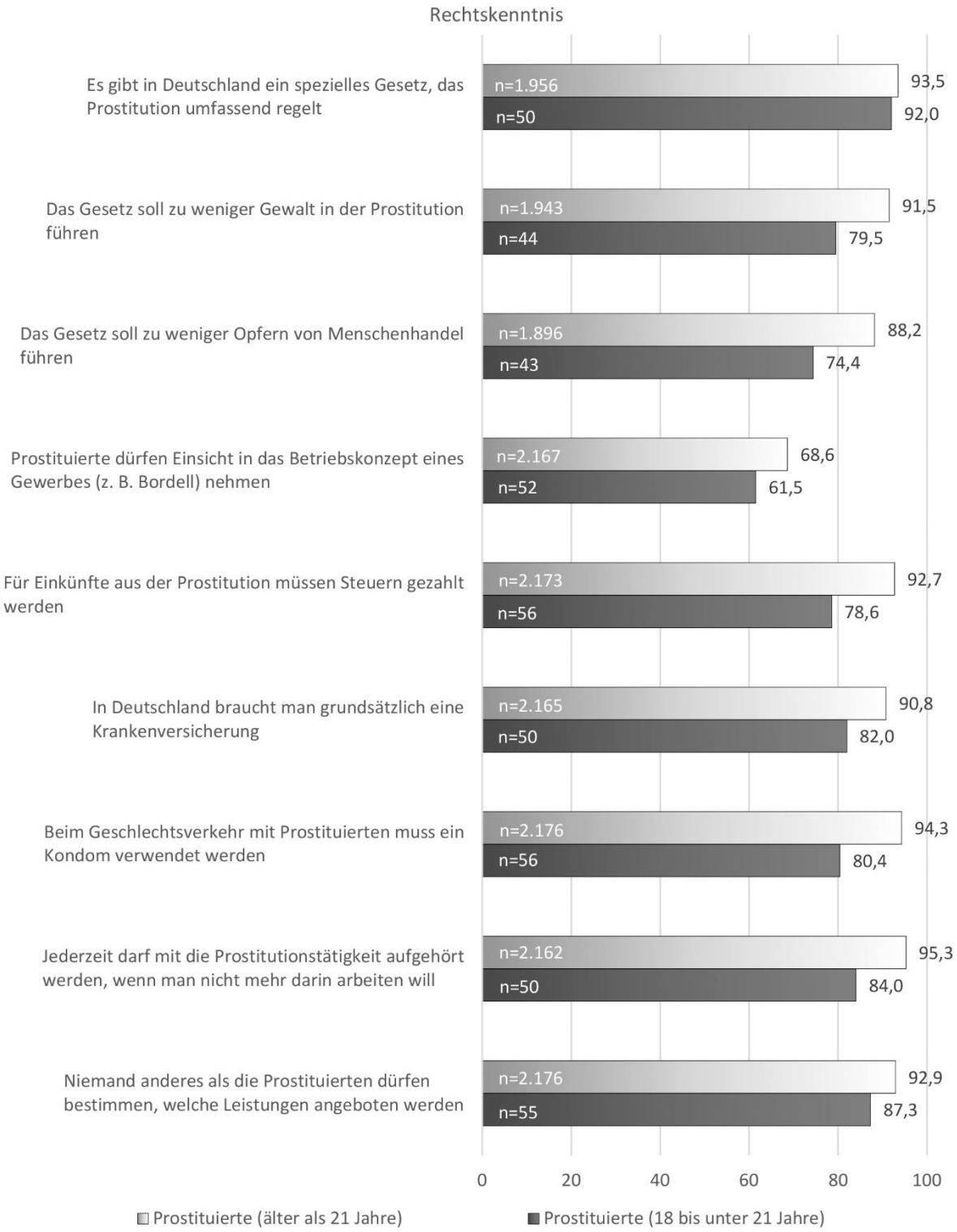


Abbildung 196: Gruppenvergleich mit Blick auf das Alter zur Rechtskenntnis von Prostituierten über ausgewählte Regelungen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

b. Kenntnis und Wahrnehmung von Beratungsangeboten

Hinsichtlich der Kenntnis, des Bedarfs und der Nutzung der Angebote von Beratungsstellen zeigen sich Unterschiede zwischen Heranwachsenden und Erwachsenen (Abbildung 197). Konkret wird erkennbar, dass die Älteren zu 70,8 % eher wissen, wo sie für jedes Problem Hilfe bekommen können; im Vergleich gaben die Jüngeren dies nur zu 60,8 % an. Auch ist die Kenntnis darüber, wo sich eine Beratungsstelle

in der Nähe befindet, in der Gruppe der Erwachsenen weiter verbreitet (21 und älter: 72,5 % vs. 18- bis 20-Jährige: 61,3 %). Die tatsächliche Nutzung des Angebots von Fachberatungsstellen ist in beiden Gruppen ähnlich gelagert und nicht besonders weit verbreitet: 45,9 % der Älteren und 41,5 % der Jüngeren nehmen das Beratungsangebot von Fachberatungsstellen in Anspruch. Wenn allerdings einmal Bedarf auftreten sollte, würden 74,7 % der Erwachsenen und 71,0 % der Heranwachsenden Unterstützung bei Beratungsstellen suchen. Zu etwa gleichen Anteilen (48,9 % 21-Jährige und älter vs. 47,7 % 18,20-Jährige) schätzen sie für manche Situationen die Unterstützung durch Beratungsstellen als hilfreich ein.

Der tatsächliche Bedarf an Unterstützung („Ich brauche Unterstützung von Beratungsstellen“) ist in der Gruppe der Heranwachsenden weit verbreitet – d. h. Heranwachsende brauchen prozentual mehr Hilfe von Beratungsstellen als Erwachsene (18- bis 20-Jährige: 28,9 % vs. 21 und älter: 21,7 %). Wobei für Tests, ärztliche Untersuchungen oder Behandlungen 59,7 % der Älteren und 52,1 % der Jüngeren zum Gesundheitsamt gehen. Eine anonyme Beratung (etwa HIV-Beratung o. ä.) nehmen hingegen eher die Älteren (52,7 %) als die Jüngeren (34,2 %) in Anspruch.

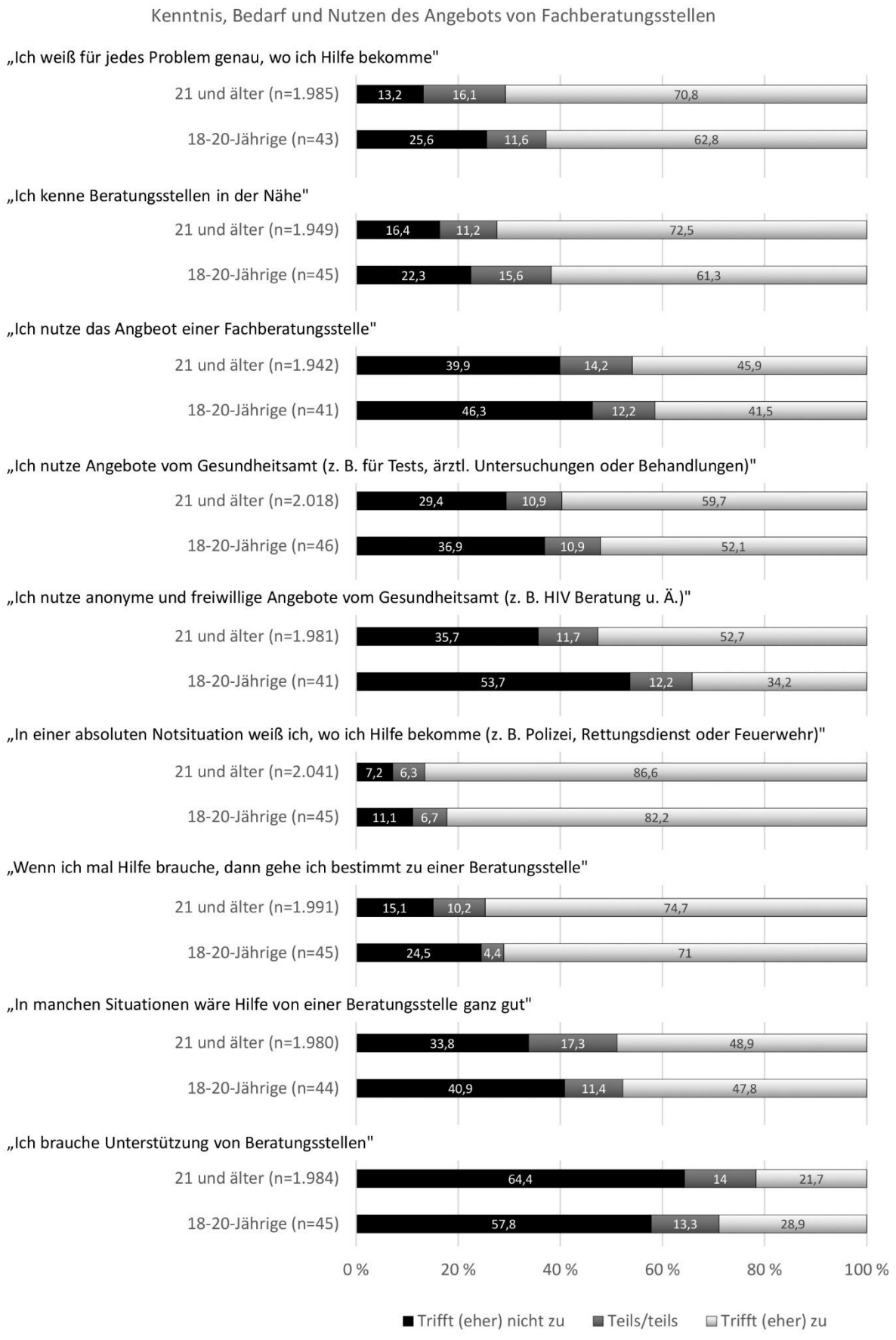


Abbildung 197: Gruppenvergleich im Alter zur Kenntnis, zu dem Bedarf und der Nutzung von Beratungsangeboten von Fachberatungsstellen, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

c. Sexuelle Selbstbestimmung der befragten Prostituierten unter Geltung des ProstSchG

In Teil 5, Kapitel 2 B. wurde der Frage nachgegangen, wie es um die sexuelle Selbstbestimmung der hier befragten Prostituierten bestellt ist. Diese Frage wird nun spezifisch für die hier befragten Heranwachsenden aufgeworfen. Dabei werden die vier Ebene der sexuellen Selbstbestimmung adressiert (*Ebene 1=Aufnahme der Prostitution, Ebene 2=Fortführung der Prostitution, Ebene 3=Eingehung von prostitutiven Akten, Ebene 4=Ausgestaltung von prostitutiven Akten sowie die Möglichkeit der Rücknahme des einmal gegebenen Einverständnisses – das alles „stets ohne inakzeptablem Einfluss Dritter", dazu Vertiefung 3).*

aa. Aufnahme Tätigkeit als Prostituierte*r (Ebene 1)

Die Datenlage lässt es lediglich zu, Zutreffendes für diejenigen Personen auszusagen, die im Zeitpunkt der Befragung sicher 18 bis 20 Jahre alt waren. Zwar wurde in der Befragung bei allen Prostituierten das Jahr der Aufnahme der Tätigkeit erhoben. Das Alter wurde jedoch in gröberen Kategorien erfasst, sodass eine sichere Rückrechnung nicht möglich ist. Hilfsweise könnten zwar die mittleren Werte der jeweiligen Alterskategorien herangezogen werden. Ein solches Vorgehen würde jedoch zu einer sehr starken Verzerrung führen; dies gilt insbesondere hinsichtlich der „Gründe für die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit" bei 18- bis 20-Jährigen. Die nachstehenden Auszählungen bilden daher nur die Angaben von Personen ab, die zum Zeitpunkt der Befragung laut eigenen Angaben der Kategorie „18 bis 20 Jahre" angehörten.

Für diese Personengruppe bestand die Motivation zur Aufnahme der Prostitutionstätigkeit primär darin, ausreichend Geld für sich selbst (70,5 %, n=51) und dies auch besser als in anderen Berufen verdienen zu können (52,0 %, n=55). Für etwa jede*n Zweite*n (47,0 %, n=51) stellte die Prostitution zudem ein Beruf wie jeden anderen dar.

Im Vergleich sind die Gründe zur Tätigkeitsaufnahme in der Gruppe der Erwachsenen ähnlich gelagert: 74,0 % der Älteren gaben an, dass sie mit der Prostitution begonnen haben, weil sie für sich selbst Geld verdienen wollten (n=1.946). 56,2 % nannten als Grund zudem, dass man mit der Prostitution mehr Geld als mit anderen Berufen verdienen kann (n=1.937). Zudem stimmte etwa jede*r zweite Erwachsene zu, dass es für sie*ihn zum Aufnahmezeitpunkt eine normale Arbeit war (57,3 %, n=1.899).

39,2 % der Jüngeren gaben an, dass sie auch über andere Möglichkeiten verfügten, Geld zu verdienen (n=51); wohingegen ein etwas höherer Anteil von 42,0 % bei den Älteren weitere/andere Einkommenschancen hatte (n=1.823). Dass die Tätigkeit zudem als spannend angesehen wurde (18- bis 20-Jährige: 36,4 %, n=44) und auch zur Selbstverwirklichung diente (18- bis 20-Jährige: 36,0 %, n=50), sahen die Älteren deutlicher für sich: 53,2 % (n=1.797) der Älteren gaben an, dass sie die Tätigkeit spannend fanden und es deshalb ausprobieren wollten; genauso sah auch ein höherer Anteil von Älteren eine Chance der Selbstverwirklichung in der Prostitutionstätigkeit (50,0 %, n=1.868).

Geld für die Kinder/Familie oder andere wichtige Menschen zu verdienen, gaben 36,0 % der 18- bis 20-Jährigen als Grund für die Aufnahme der Tätigkeit an (n=50). Dass Geld für etwaige Schulden verdient werden müsste, war für knapp ein Fünftel der jüngeren Befragten ein (weiterer) Grund (21,4 %, n=42). Ältere gaben hingegen an, dass sie die Tätigkeit zu 25,3 % aus Schuldengründen aufgenommen hätten (n=1.755). Zu 35,5 % wurde genannt, für die Familie/Freunde oder andere ihnen wichtige Menschen sorgen zu können (n=1.903).

19,6 % der 18- bis 20-jährigen Prostituierten (n=51) gaben ferner an, dass sie (auch) Geld für die Suchtfinanzierung benötigten; dies stellte sich auch bei den Älteren nicht als primärer Grund für die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit heraus (12,6 %, n=1.891).

Dass man durch die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit auch möglicherweise der*dem Partner*in einen Gefallen tun wollte, gaben 15,4 % der jüngeren (n=52) und 5,6 % der älteren Prostituierten (n=1.854) an. Bei den jüngeren Befragten spielten solche Motive also häufiger eine Rolle.

12,5 % der befragten 18- bis 20-Jährigen können nicht genau sagen, wie sie eigentlich dazu gekommen sind bzw. was ihre Motive waren, mit der Prostitution begonnen zu haben (n=40). Sie sind reingerutscht, wie es auch von einem ähnlich hohen Anteil von 13,9 % der Älteren angegeben wurde (n=2.794).

In der nachfolgenden Übersicht sind aus Platzgründen nur die Angaben von Heranwachsenden zu Aufnahmegründen wiedergegeben (s. Abbildung 198). Die Angaben zu allen Prostituierten finden sich in Teil 5, Kapitel 2, B. Gleiches gilt für die übernächste Abbildung zur Fortführung der Prostitutionstätigkeit, die hierzu passende Abbildung für alle Prostituierte findet sich in Teil 5, Kapitel 2, B.

Um die Frage, inwieweit Heranwachsende von stets inakzeptablen Dritteinflüssen betroffen sind, geht es unter cc.

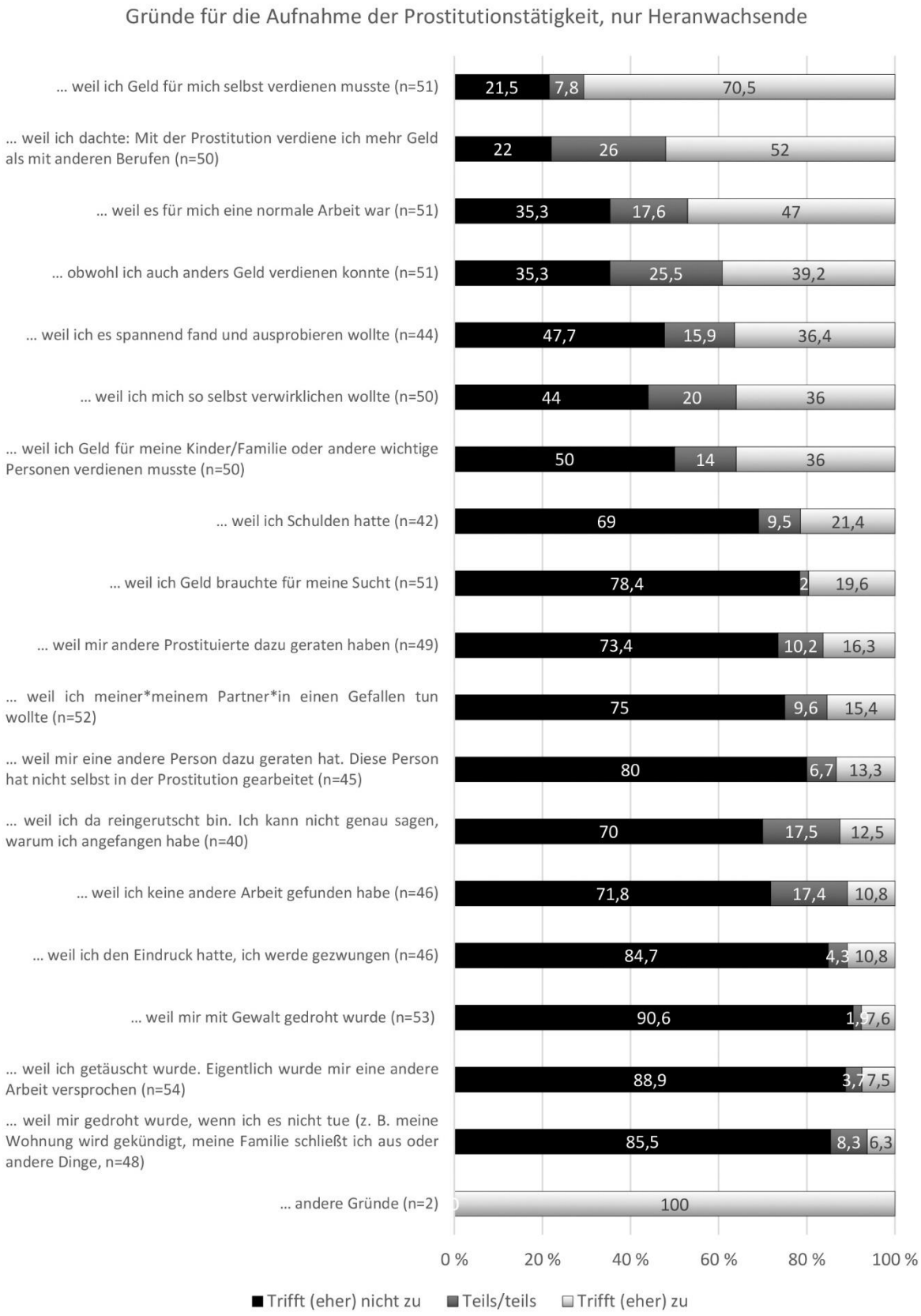


Abbildung 198: Gründe für die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit in der Gruppe der Heranwachsenden (18 bis unter 21 Jahre), Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

bb. Fortführung der Tätigkeit

Die wohl entscheidenden Gründe für die Fortführung der Prostitutionstätigkeit sind ebenfalls eher monetärer Natur (s. Abbildung 199). Man will für sich – sowohl bei den Jüngeren (78,0 %, n=50) als auch bei den Älteren (78,4 %, n=2.044) – sorgen können und benötigt dafür Geld. Es scheint die Vorstellung weit verbreitet zu sein, dass in der Prostitution mehr Geld als in anderen Berufen verdient werden kann – so geben 57,2 % der 18- bis 20-Jährigen (n=49) an, aus genau diesem Grund der Prostitution weiter nachzugehen. Die über 21-Jährigen haben denselben Eindruck und teilen ihn zu 60,3 % (n=1.897).

Für die Hälfte der befragten 18- bis 20-Jährigen stellt die Prostitution auch eine ganz normale berufliche Tätigkeit dar (50,0 %, n=50), weswegen sie diese Tätigkeit weiterhin ausüben. Etwas weiter verbreitet ist der Eindruck „eines normalen Berufs“ in der Gruppe der Älteren (69,4 %, n=1.939), die aus diesem Grund die Tätigkeit nicht beenden würde. 46,0 % der Jüngeren und 46,9 % der Älteren führen zu gleichen prozentualen Anteilen die Prostitutionstätigkeit fort, obwohl sie auch anders Geld verdienen könnten (18- bis 20-Jährige: 46,0 %, n=50 vs. 21 und älter: 46,9 % n=1.845).

Zu etwa gleichen Teilen erzielen die Jüngeren (auch) Geld für die gesamte Familie/Kinder oder andere wichtige Personen (trifft (eher) nicht zu: 51,1 % vs. mind. „teils/teils“: 48,9 %, n=47). Der Anteil der Mitversorger*innen der Familie/Freunde etc. ist bei den älteren Prostituierten deutlich geringer: (trifft (eher) nicht zu: 57,4 % vs. mind. „teils/teils“: 42,6 %, n=1.928).

Selbstverwirklichungsgründe sind zu 43,2 % in der Gruppe der Jüngeren ein Aspekt, warum weiterhin der Prostitution nachgegangen wird (n=51). Hier zeigt sich in der Gruppe der Älteren ein etwas größerer prozentualer Anteil von 55,5 % (n=1.920). Spannung und Experimentierfreude sind bei 42,5 % der Jüngeren (n=47) und 54,2 % der Älteren (n=1.841) ebenfalls Gründe, um der Tätigkeit weiterhin nachzugehen.

Schulden sind noch bei 28,3 % der jüngeren Prostituierten (n=46) ein (zusätzlicher) Grund, der Prostitution weiter nachzugehen. Der Anteil derjenigen, die (auch) wegen Schulden weiterhin in der Prostitution tätig sind, ist bei den Älteren deutlich geringer (22,0 %, n=1.815).

Der Anteil derer, die ihrer*ihrem Partner*in mit der Fortführung der Prostitutionstätigkeit einen Gefallen tun, liegt bei den Jüngeren bei 20,7 % (n=53) und bei den Älteren nur bei 3,3 % (n=1.912). Es zeigt sich hier, dass bei den Jüngeren die*der Partner*in eine teils mitmaßgebliche Rolle spielt, soweit es um Entscheidungen für die Prostitution geht. Unweigerlich denkt man an dieser Stelle an das Loverboy-Phänomen (s. Teil 2, C.III). Allein aus dem Umstand, dass eine Person hier angegeben hat, sie gehe der Prostitution auch für ihre*ihren Partner*in nach, kann man aber angesichts der Komplexität des Phänomens nicht auf dessen Vorliegen schließen.

Dass man im Laufe der Zeit auch Freundschaften oder Bekanntschaften im Kontext der Prostitutionstätigkeit aufbaut, die man gern gewonnen hat und behalten möchte, könnte zudem ein Grund sein, der Prostitutionstätigkeit weiterhin nachzugehen. Für Jüngere stellt dies jedoch nur zu 18,8 % (n=53) einen tatsächlichen Grund dafür dar, in der Prostitution zu verbleiben. Ältere stimmten ähnlich häufig zu; nämlich zu 15,6 % (n=1.885). Dass man einfach „hängengeblieben ist und man nicht sagen kann, warum man eigentlich noch in der Prostitution arbeitet“, ist nicht nur in der Gruppe der Jüngeren (15,1 %, n=53), sondern auch bei den Älteren (10,7 %, n=1.889) nicht weit verbreitet.

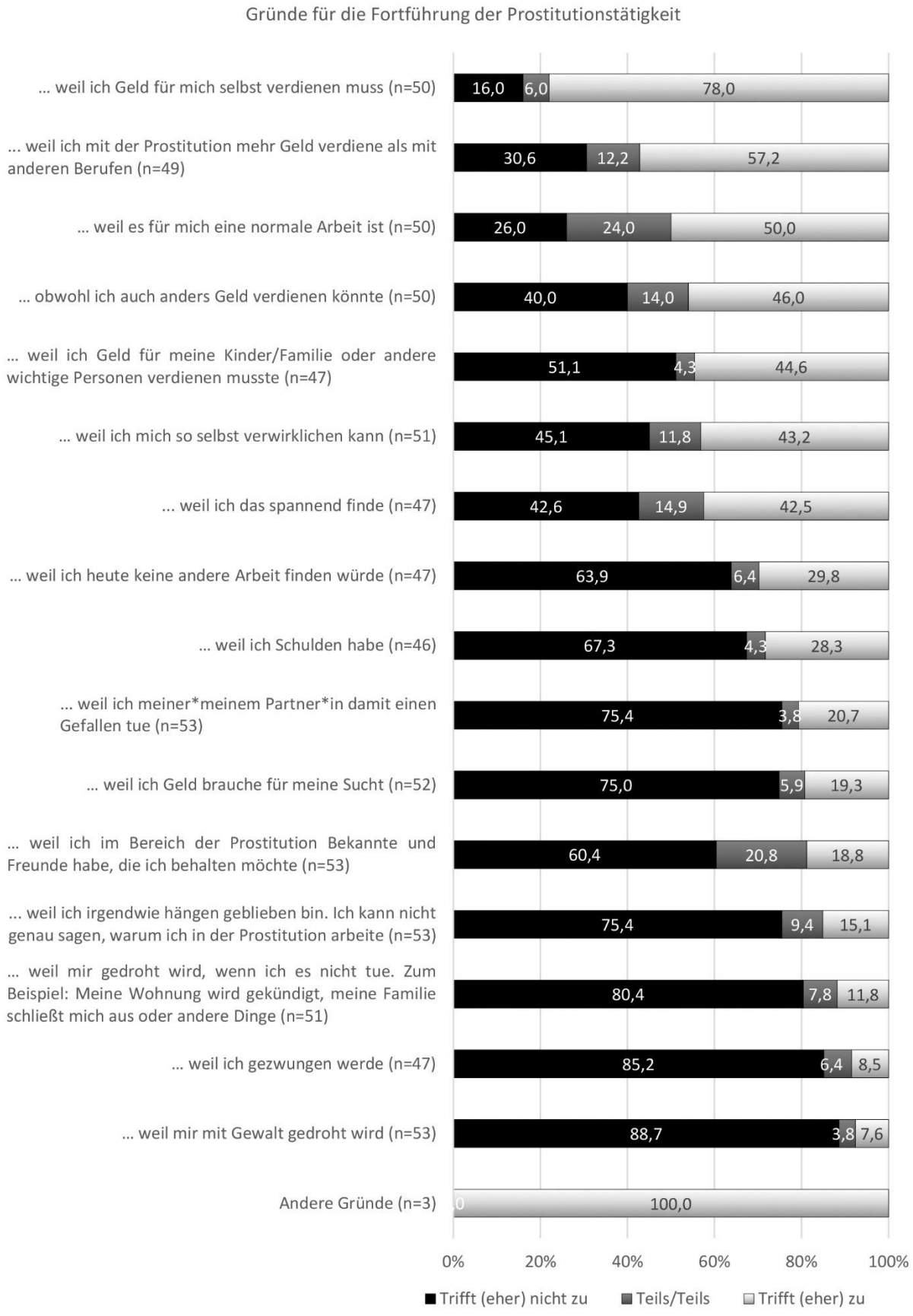


Abbildung 199: Gründe für die Fortführung der Tätigkeit (18- bis 20-jährige Prostituierte), Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

cc. Aufnahme und/oder Fortführung der Prostitutionstätigkeit unter stets inakzeptablem Dritteinfluss (Angaben: „trifft voll zu“/„trifft eher zu“)

In Teil 5, Kapitel 2 B. wurde ausgeführt, wie viel Prozent aller Prostituierten bei Aufnahme oder Fortführung der Tätigkeit von stets inakzeptablen Dritteinflüssen (Zwang, Drohung, Gewalt) betroffen sind. Das soll hier nun im Vergleich von Heranwachsenden und Erwachsenen geschehen.

Ergeben hat sich zur Aufnahme der Prostitutionstätigkeit Folgendes:

- … man den *Eindruck hatte, gezwungen zu werden*. Hierauf gaben 10,8 % der 18- bis 20-Jährigen (n=46) an, diese Erfahrungen gemacht zu haben. Ältere hingegen erinnern sich zu 3,3 % (n=1.847), dass sie den Eindruck hatten, zur Aufnahme der Prostitutionstätigkeit gezwungen worden zu sein.
- … mit *Gewalt gedroht wurde*, wenn man der Prostitutionstätigkeit nicht nachginge. Das konnte retrospektiv immer noch ein Anteil von 7,6 % der 18- bis 20-Jährigen (n=53) bejahen, bei den Älteren waren es 2,7 % (n=1.924).
- … *gedroht wurde, wenn man es nicht tut*. Zum Beispiel mit einem empfindlichen Übel, das so aussehen kann, dass die Wohnung angeblich gekündigt wird oder die Familie die Person ausschließen könnte. Hieran erinnern sich 6,3 % der jüngeren befragten Prostituierten (n=48) und 3,0 % der älteren (n=1.876).

Als stets inakzeptablen Dritteinfluss wertet der Gesetzgeber auch, wenn durch Zwang, Gewalt oder Drohung zur Fortführung der Prostitution veranlasst wird. Die Anteile der 18- bis 20-Jährigen, die angaben, dass …

- … ihnen gedroht werde (mit einem empfindlichen Übel ohne Gewalt), liegt bei 11,8 %, auf die diese spezifische Aussage (eher) zutrifft. Für weitere 7,8 % trifft die Aussage teilweise zu (n=51). Ältere (21 Jahre und älter, n=1.904) gaben an, 2,6 % von ihnen würde mit einem empfindlichen Übel gedroht.
- … sie dazu gezwungen werden, liegt bei 8,5 %. Ältere erleben es seltener, dass sie mit Gewalt gezwungen werden, der Prostitution nachzugehen: Zwang wurde von 1,6 % (eher) zutreffend angegeben (n=1.862).
- … ihnen mit Gewalt gedroht werde, ist etwas geringer und liegt bei 7,6 % (n=53). Auch hier liegt der Anteil der Älteren deutlich hinter den Werten der Jüngeren: 1,5 % gaben an, dies treffe (eher) auf sie zu (n=1.912).

dd. Selbstbestimmung bei Durchführung der einzelnen prostitutiven Akte (Ebenen 3 und 4)

Bezüglich der Ebene 3 der sexuellen Selbstbestimmung (Vertiefung 3) wurde in der Erhebung bei Prostituierten abgefragt, inwiefern Prostituierte selbst über das Ob der Eingehung eines prostitutiven Aktes und über dessen Ausgestaltung selbst entscheiden können. Auch wurde erhoben, ob es ihnen möglich ist, ein begonnenes Treffen/Date mit einer*einem Kund*in jederzeit abzubrechen (Ebene 4).

Im Folgenden werden die Zustimmungswerte der 18- bis 20-Jährigen gesondert zu den verschiedenen Dimensionen der sexuellen Selbstbestimmung („Selbstbestimmung über die Leistung“, „Selbstbestimmung über den Preis einer sexuellen Leistung“, „Selbstbestimmung über die Wahl der*des Kund*in“, „Selbstbestimmung über die Vollendung eines prostitutiven Akts“, „Selbstbestimmung über die Zeit“ sowie „Selbstbestimmung über den Ort“) in den Blick genommen; zudem werden Unterschiede im Antwortverhalten zu älteren Prostituierten auf Signifikanz geprüft.

Dabei kamen entsprechende Formulierungen zur jeweiligen Dimension mit einer fünfstufigen Skala von „1=trifft nicht zu“ bis „5=trifft voll zu“ zum Einsatz, die auf die Erfahrungen der Prostituierten abzielen. In Tabelle 66 ist die einfache Verteilung im Gruppenunterschied aufgeführt.

Tabelle 66: Tabellarische Übersicht der Dimensionen von sexueller Selbstbestimmung (Ebene 3 und 4), Gruppenvergleich, 18- bis 20-Jährige und Ältere, einfache Verteilung, KFN-Befragung Prostituierte

Dimension	Gruppenzugehörigkeit	Itemformulierung	M	SD	n
Selbstbestimmung über die Leistung					
	Prostituierte (21 und älter)	Ich entscheide selbst über meine Leistung.	4,7	0,8	2.146
	Prostituierte (18-20 Jahre)		4,1	1,4	53
Selbstbestimmung über den Preis einer Leistung					
	Prostituierte (21 und älter)	Ich verhandele selbst mit meinen Kund*innen über den Preis.	4,5	1,1	2.093
	Prostituierte (18–20 Jahre)		4,1	1,5	46
*Selbstbestimmung über die Wahl der*des Kund*in*					
	Prostituierte (21 und älter)	Manche Kund*innen mag ich nicht oder finde sie ekelig. Diese Kund*innen lehne ich ab.	4,3	1,2	2.109
	Prostituierte (18–20 Jahre)		4,0	1,4	55
Selbstbestimmung über die Vollendung eines prostitutiven Akts					
	Prostituierte (21 und älter)	Ich kann ein Treffen mit einer*einem Kund*in abbrechen, wenn ich das will.	4,6	0,9	2.097
	Prostituierte (18–20 Jahre)		4,0	1,4	50
Selbstbestimmung über die Zeit					
	Prostituierte (21 und älter)	Ich entscheide selbst, an welchen Tagen ich wann arbeite.	4,8	0,7	2.114
	Prostituierte (18–20 Jahre)		4,1	1,4	48
Selbstbestimmung über den Ort					
	Prostituierte (21 und älter)	Ich entscheide selbst, wo ich arbeite. Das kann als Escort, im Bordell, in einer Wohnung auf der Straße oder woanders sein.	4,7	0,9	2.114
	Prostituierte (18–20 Jahre)		4,1	1,6	54

In der Gesamtbetrachtung (Mittelwertskala, α=0,82, n=2.029) unterscheiden sich die beiden Gruppen jeweils signifikant voneinander. Die 18- bis 20-Jährigen erscheinen im Hinblick auf die Ebenen 3 und 4 etwas weniger sexuell selbstbestimmt als die älteren Prostituierten (t(55,0)=-3,4, 95 %-KI [-0,852; -0,225], p<0,001). Dieser Unterschied stellte sich als statistisch signifikant heraus.

Anschaulicher wird das unterschiedliche Antwortverhalten der beiden Gruppen im prozentualen Vergleich (s. Abbildung 200): Zur ersten Aussage „Ich entscheide selbst über meine Leistung“ konnten 92,9 % der Älteren (ab 21 Jahre und älter) zustimmen; wohingegen nur 71,7 % der 18- bis 20-Jährigen zustimmen konnten. Dass die Verhandlungen mit den Kund*innen über den Preis selbst geführt werden, kommt bei den Heranwachsenden seltener vor (76,0 %, n=46) als bei den Erwachsenen (86,4 %, n=2.093). Denkbar ist hier ein möglicher Zusammenhang mit der jeweiligen gewerblichen Anbindung an Vermittlungen/Agenturen von 18- bis 20-Jährigen. Dies bedarf jedoch noch weitere Betrachtung. Naheliegend ist jedoch, dass – je nach Geschäftsmodell – Vermittlungen bspw. einen bestimmten Preis für ein Treffen mit einer*einem Prostituierten ausweisen und daher keine direkte Verhandlungssituation mit der*dem Kund*in entstehen kann. Träfe dies für die unter 21-Jährigen zu, dass sie über Vermittlungen der Prostitution nachgehen und solch ein Geschäftsmodell in der Vermittlung vorliegen, könnten die selteneren direkten Verhandlungen mit Kund*innen hierüber erklärt werden. Zur Anbindung an Vermittlungen oder Agenturen geben die vorliegenden Daten keine Auskunft. Aber die Verteilung über Treffpunkte mit Kund*innen könnte hierauf ein Hinweis sein: Knapp jede*r zweite Befragte gab verschiedene Treffpunkte mit Kund*innen außerhalb von Räumlichkeiten von Prostitutionsstätten an (Wohnung von Kund*innen: 24,6 %, Hotel: 17,5 %, Airbnb: 7,0 %). Diese Treffen könnten über eine Vermittlung vereinbart worden sein.

70,9 % der jüngeren Prostituierten gaben darüber hinaus an, dass sie Kund*innen ablehnen, wenn sie sie nicht mögen oder ekelig finden (n=55). Der Anteil derjenigen, die das in der Gruppe der älteren Prostituierten machen, ist deutlich höher und liegt bei fast 80,0 % (n=2.109).

Dass bereits begonnene Treffen/Dates mit Kund*innen noch abgebrochen werden können, bejahte ebenfalls ein im Vergleich kleinerer Teil der Heranwachsenden (70,0 %, n=50), Erwachsene bejahten dies deutlich häufiger (89,1 %, n=2.097).

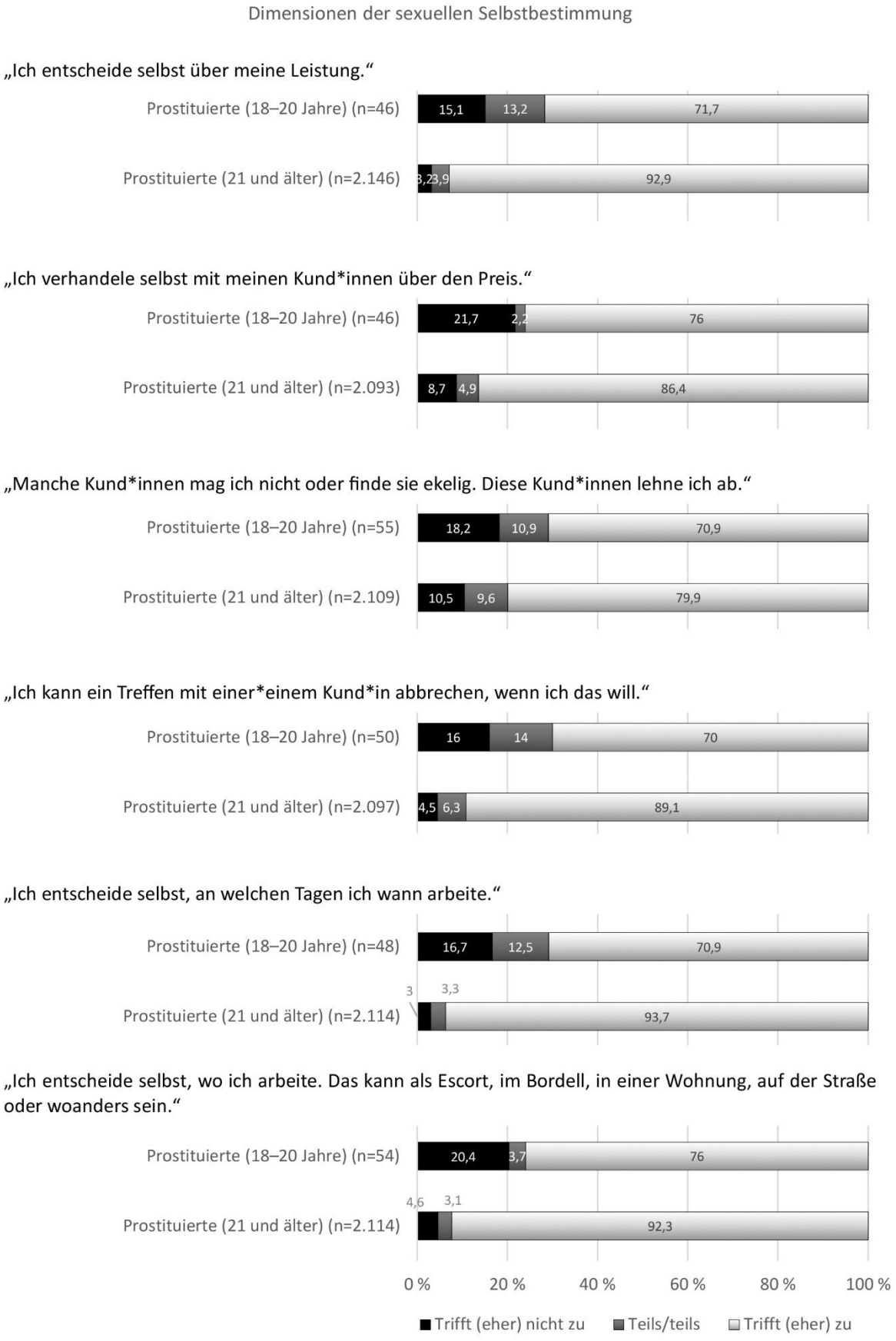


Abbildung 200: Gruppenvergleich der Angaben von 18- bis 20-jährigen Prostituierten und von Prostituierten im Alter von 21 oder mehr Jahren zu verschiedenen Dimensionen der sexuellen Selbstbestimmung, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

In der Gesamtbetrachtung der Ergebnisse wird deutlich, dass erwachsene Prostituierte tendenziell mehr Autonomie in ihrer Arbeit zu haben scheinen als jüngere (18–20 Jahre). Dies zeigt sich sowohl auf Ebene 3 als auch auf Ebene 4 der sexuellen Selbstbestimmung in der Prostitution. Jüngere Prostituierte scheinen stärker an Vorgaben gebunden zu sein, auch fällt es ihnen möglicherweise schwerer, ihre Interessen in der Auseinandersetzung mit älteren Kund*innen zu behaupten.

d. Gesundheitsbewusstsein von 18- bis 20-jährigen Prostituierten

Unter dem Begriff Gesundheitsbewusstsein werden hier nicht nur die Angaben der Prostituierten zu ihrem Gesundheitsbewusstsein behandelt (aa), sondern auch deren Angaben zum Thema Krankenversicherung (bb) und zur Kondomnutzung (cc).

aa. Gesundheitsbewusstsein

Das Gesundheitsbewusstsein wird in dieser Untersuchung auf zweierlei Weise gemessen: Einerseits geht es um das physische Gesundheitsbewusstsein. Hier spielen eine Rolle: die Achtsamkeit bezüglich der eigenen Gesundheit („Ich achte auf meine Gesundheit.“), die Motivation, gesund bleiben zu wollen („Ich möchte gesund bleiben. Das ist mir wichtig.“), und die Eigenverantwortung bezüglich des aktuellen Gesundheitszustandes („Ich kann selbst etwas tun, um gesund zu bleiben“, s. auch Teil 5, Kapitel 2, C zum Gesundheitsbewusstsein).

Andererseits geht es um das situative Gesundheitsbewusstsein („In der Prostitution ist mir meine Sicherheit wichtig. Ich achte darauf.“; „Ich kann selbst etwas tun, um mich sicher zu fühlen (z. B. covern).“ und „Ich arbeite nur an Orten, an denen ich sicher bin.“).

In Teil 5, Kapitel 2, B wurde bereits (zum physischen Gesundheitsbewusstsein) beschrieben, dass über die gesamte Gruppe der Prostituierten hinweg 95,5 % eine besonders hohe Motivation zur Erhaltung der eigenen physischen Gesundheit berichteten. Ähnlich verhält es sich bei der Eigenverantwortung (91,4 %). Nur in puncto Achtsamkeit nahmen es die Befragten nicht so genau und gaben zu 13,1 % an, nur teilweise (8,7 %) bzw. (eher) nicht (4,4 %) auf die eigene Gesundheit zu achten.

Bezüglich des situativen Gesundheitsbewusstseins berichten 87,9 % der Prostituierten, dass sie bewusst Orte für die Ausübung der Prostitution wählen, an denen sie sicher sind. 86,3 % stimmten der Aussage zu, sie würden selbst etwas unternehmen, um sich bei der Prostitutionstätigkeit sicher zu fühlen. 94,1 % gaben an, dass ihnen ihre Sicherheit sehr wichtig sei und sie allgemein Acht darauf geben. Durchschnittlich kann demnach auf ein insgesamt hohes Gesundheitsbewusstsein in der Gruppe der Prostituierten insgesamt geschlossen werden (M=4,6, min=1, max=5, SD=0,7, n=2.276).

Nun stellt sich die Frage, ob die Gruppe der jüngeren Prostituierten sich von den Angaben der etwas älteren signifikant unterscheiden: Im Durchschnitt berichten 18- bis 20-jährige Prostituierte dass sie eher auf ihre Gesundheit achten (M_{u21}=4,0, min=1, max=5, SD=1,2, n=54), wohingegen ältere Prostituierte deutlich mehr Wert auf ihre Gesundheit zu legen scheinen ($M_{ü21}$=4,6, min=1, max=5, SD=0,6, n=2.149). Der Unterschied stellt sich als statistisch bedeutsam heraus. Heranwachsende Prostituierte gehen in der Regel weniger bewusst mit ihrer eigenen Gesundheit um (t(53,8)=-3,6, 95 %-KI [-0,887; -0,2544], p<0,001).

Wird hier noch zwischen physischem und situativen Bewusstsein unterschieden, zeigen sich auch insoweit signifikante Unterschiede im Zusammenhang mit dem Alter der Befragten (physisches Gesundheitsbewusstsein: t(52,7)=-3,2, 95 %-KI [-0,908; -0,213], p=0,002 und situatives Gesundheitsbewusstsein: t(53,9)=-3,4, 95 %-KI [-0,881; -0,229], p=0,001). Jüngere zeichnen sich sowohl im physischen als auch im situativen Gesundheitsbewusstsein durch höheres Risikoverhalten aus als ältere Prostituierte, die durch eine besondere Motivation gesund zu bleiben (M=4,8, min=1, max=5, SD=0,7, n=2.107), auffallen. Jüngere zeigen eine etwas geringere durchschnittliche Motivation, die eigene Gesundheit zu erhalten (M=4,3, min=1, max=5, SD=1,3, n=47).

Den größten Unterschied macht jedoch zwischen den älteren und den jüngeren (18- bis 20-jährigen) Prostituierten die Eigenverantwortung für die eigene Sicherheit aus. Hier berichten ältere Prostituierte

deutlich höhere Mittelwerte als jüngere (M_{Diff}=0,69). Der Unterschied stellt sich auch hier als statistisch signifikant heraus (t(47,1)=-3,6, 95 %-KI [-1,085; -0,303], p<0,001).

Diese Befunde werden in der prozentualen Darstellung etwas anschaulicher (s. Abbildung 201): Es wird ersichtlich, dass in beiden Gruppen stets hohe Anteile zustimmten, also jeweils von einem grundsätzlich hohen Bewusstsein für physische oder situative Gesundheit ausgegangen werden kann. Schaut man sich aber die einzelnen Aspekte genauer an, wird deutlich, dass die 18- bis 20-Jährigen über alle Bereiche hinweg etwas geringere Zustimmungswerte aufweisen. Die größte prozentuale Differenz ergibt sich auf den Zustimmungswerten zu der Aussage „Ich arbeite nur an Orten, an denen ich sicher bin“. Mit 25,9 Prozentpunkten Differenz fällt die Zustimmung („trifft (eher) zu“) in der Gruppe der 18- bis 20-Jährigen im Vergleich zu den Älteren geringer aus.

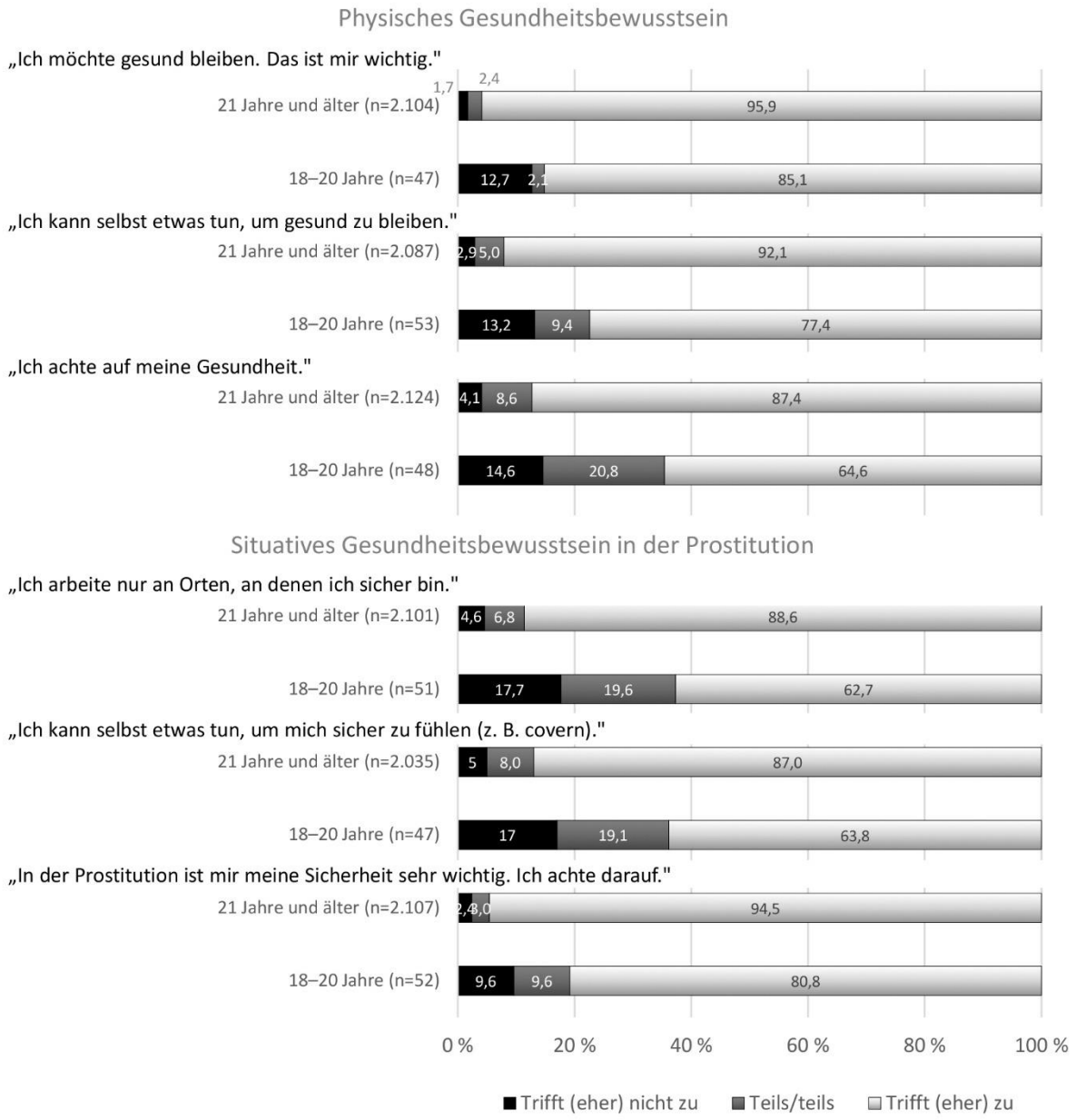


Abbildung 201: Gruppenvergleich der Angaben von 18- bis 20-jährigen Prostituierten und Prostituierten im Alter von 21 oder mehr Jahren zum physischen und situativen Gesundheitsbewusstsein, Angaben in Prozent, KFN-Befragung Prostituierte

Tatsächlich sind diese Befunde nicht sonderlich überraschend. In verschiedenen Studien wurde bereits das Risikoverhalten von jüngeren Menschen thematisiert: Im Heranwachsendenalter ist das Risikoverhalten deutlich ausgeprägter als bei Personen höheren Alters.[926]

[926] Göppinger (2008).

bb. Krankenversicherung im In- und Ausland (gesetzlich vs. privat)

Einleitend wurde bereits dargelegt, dass der Anteil Krankenversicherter bei den 18- bis 20-Jährigen bei 61,8 % liegt. 27,7 % besitzen keine Krankenversicherung; sechs Personen gaben an, sie wüssten nicht, ob sie eine Krankenversicherung besitzen (n=55). Von denjenigen, die angegeben hatten, eine Krankenversicherung zu besitzen, haben 55,9 % eine deutsche gesetzliche Krankenversicherung. 17,6 % sind privat versichert und 26,5 % gaben an, sie hätten eine Krankenversicherung aus dem Ausland (n=34).

> Ältere Prostituierten sind häufiger krankenversichert: Hier gaben 80,8 % an, über diese Form der sozialen Absicherung zu verfügen (n=2.152). 69,5 % der Versicherten befinden sich in einer gesetzlichen Krankenversicherung in Deutschland, 13,1 % sind in Deutschland privat versichert und 17,5 % haben angegeben, sie verfügten über eine Krankenversicherung aus dem Ausland.

Die Daten zeigen einen deutlichen Unterschied zwischen jüngeren und älteren Prostituierten im Bereich der Krankenversicherung. Jüngere Prostituierte sind laut ihren Angaben deutlich häufiger nicht versichert als ältere, was auf eine größere soziale Unsicherheit in dieser Altersgruppe hindeutet. Ältere Prostituierte haben hingegen häufiger eine Absicherung, insbesondere durch die gesetzliche Krankenversicherung in Deutschland. Dies könnte auf stabilere Arbeitsbedingungen, längere Erfahrung, das insgesamt höhere Gesundheitsbewusstsein oder eine bessere Integration in das Sozialsystem zurückzuführen sein. Dass ein höherer Anteil Krankenversicherter bei den älteren Prostituierten besteht, kann zudem darauf zurückgeführt werden, dass der Anteil derjenigen, die der Prostitution nur im Nebenberuf nachgehen, unter den Erwachsenen ebenfalls deutlich höher ist. Eine soziale Absicherung wird hier häufig über die*den Hauptarbeitgeber*in erfolgen. Zum möglicherweise interessierenden Anteil von Familienversicherten unter den Heranwachsenden können hier keine Angaben gemacht werden.

cc. Kondomnutzungsverhalten

Der Anteil von Heranwachsenden, die bei der Prostitutionstätigkeit immer ein Kondom nutzen, liegt bei 70,6 % (anal/vaginal) (n=51). Oral wird häufiger auf das Kondom verzichtet (Anteil Nutzung immer: 58,5 %, n=53).

Nie bis selten gebraucht ein Anteil von 9,8 % der 18- bis 20-Jährigen ein Kondom beim Vaginal-/Analverkehr. Oral nutzen etwas mehr Personen (28,3 %, n=53) nie oder nur selten ein Kondom.

> Bei den Erwachsenen liegt der Anteil derjenigen, die „immer“ ein Kondom beim Vaginal-/Analverkehr verwenden, deutlich höher, nämlich bei 88,0 % (n=1.764). Selten oder nie verwendet nur ein sehr kleiner Anteil von 3,8 % kein Kondom. Beim Oralsex gibt es ähnliche Tendenzen wie bei den 18- bis 20-Jährigen. Hier liegt der Anteil derer, die „immer“ ein Kondom beim Oralsex verwenden, ebenfalls etwas unter der Nutzungsquote von Anal-/Vaginalsex, nämlich bei 69,2 %. Selten oder nie nutzen knapp 15,0 % ein Kondom beim Oralverkehr (n=1.731). Die Unterschiede zwischen den Gruppen und dem Kondomnutzungsverhalten stellen sich gerade noch so als bedeutsam heraus: Anal-/Vaginalverkehr: t(51,3)=-2,3, 95 %-KI [-0,669; -0,048], p=0,025); Oralverkehr t(54,2, 95%-KI [-0,845; 0,010], p=0,056).

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass ältere Prostituierte konsequenter auf Schutzmaßnahmen setzen als jüngere. Besonders beim Oralsex besteht bei Heranwachsenden ein höheres Risikoverhalten, was insgesamt auf Aufklärungs- und Präventionsbedarf in der jüngeren Altersgruppe hinweist. Die Ergebnisse unterstreichen die Notwendigkeit gezielter Maßnahmen zur Förderung sicherer Arbeitspraktiken, insbesondere für junge Berufseinsteiger*innen in der Prostitution.

II. Ergebnis

Auf Basis der Empfehlungen, die der Unterauftragnehmer Brettel in seinem Gutachten[927] zum rechtlichen Umgang mit Prostituierten gegeben hat, wurde in Teil 5, Kapitel 2 A III. die Empfehlung ausgesprochen, das Anmeldeverfahren künftig stärker auf die Bedürfnisse von Heranwachsenden

[927] Brettel (2025), Abschnitt E.

auszurichten. Unter anderem soll ein qualifiziertes Aufklärungsgespräch geführt werden. Mit den in der Prostituiertenbefragung erhobenen Daten wurde diese Empfehlung mithilfe dieser Sonderauswertung – gleichsam sicherheitshalber – noch einmal auf den empirischen Prüfstand gestellt. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sind nicht geeignet, das zuvor erzielte Ergebnis in Frage zu stellen. Vielmehr hat sich gezeigt, dass die hier befragten heranwachsenden Prostituierten in allen relevanten Bereichen jedenfalls etwas schlechter abschneiden als die erwachsenen Prostituierten. Das gilt selbst für den Schlüsselbereich der sexuellen Selbstbestimmung und den Bereich des Gesundheitsschutzes.

Abschließend sei indes noch einmal darauf hingewiesen, dass der hier vorgenommene Vergleich der befragten Erwachsenen und Heranwachsenden schon angesichts des massiven Größenunterschieds der beiden Gruppen nicht unproblematisch ist. Die erzielten empirischen Erkenntnisse könnten die gegebene Empfehlung daher alleine nicht tragen. Bei der Sonderauswertung ging es indes um die Frage, ob die in dem Gutachten von Brettel erzielten Erkenntnisse, die wiederum auf anderer Datenbasis beruhen, in Frage gestellt werden könnten. Das ist nicht der Fall.

B. Abschließende Clusteranalyse

I. Einführung: Beschreibung des methodischen Vorgehens

Der vorliegende Bericht konnte sich nur an wenigen Stellen vertiefend und differenziert mit der Gruppe der Prostituierten beschäftigen. Es wurden zwar Vergleiche zwischen jemals angemeldet und niemals angemeldet gewesenen Prostituierten angestellt, teils auch Vergleiche mit inner- und außerbetrieblich tätigen Personen. Aber die Kontextbetrachtung der Lebenswelten blieb bisher aus. Dabei stellte vorangehende Forschung[928] bereits fest, dass Kontextfaktoren in den Lebenswelten der Prostituierten nicht überall dieselben sind; sie also näherer Betrachtung bedürfen. Naheliegend ist es daher, die Lebensrealitäten in den Fokus zu rücken und die folgenden Analysen dieser Betrachtung zu widmen.

Ausgehend von den ethnographisch gewonnenen Erkenntnissen von Degenhardt und Lintzen (2019) sind vier „Untergruppen" innerhalb der Gruppe der Prostituierten zu finden. Die Autor*innen kamen über teilnehmende Beobachtungen, Interviews und Dokumentensammlungen zu diesen Ergebnissen. Sie berichten, zu 880 Personen Kontakt gehabt zu haben; auf den dabei gemachten Beobachtungen basiert die Ermittlung der Gruppenzugehörigkeiten. Zentrale Ergebnisse der Studie sind auch der Literaturanalyse in Teil 2 zu entnehmen.

Im Folgenden wird, aufbauend auf diesen wertvollen Erkenntnissen vorangegangener Forschung, eine quantitative Analyse vorgenommen. Mit Blick auf Themenfelder im Kontext von Prostitution und ProstSchG wurde eine K-Means-Clusteranalyse zur Identifizierung etwaiger Gruppen durchgeführt.

Die K-Means-Clusteranalyse ist eine Methode, um komplexe Datensätze, wie etwa das Antwortverhalten von den befragten Prostituierten, zu verschiedenen Themenfeldern in Gruppen (sogenannte Cluster) zu unterteilen. Hierbei wird die Gruppenzugehörigkeit nicht durch vorangestellte Annahmen oder Hypothesen (wie es sonst bei quantitativen Auswertungsmethoden üblich ist), sondern durch das Antwortverhalten der Befragten selbst bestimmt.

Die Gruppenbildung geschieht hierbei durch Ähnlichkeiten und Unterschiede in den Antworten, die durch ein Distanzmaß – die euklidische Distanz – berechnet werden. Der Algorithmus ermittelt hierfür Clusterzentren (Zentroide), die den Mittelwert der Datenpunkte in einem Cluster repräsentieren, und ordnet jede Person dem nächstgelegenen Zentrum zu, wodurch die Zugehörigkeit in eine Gruppe bestimmt wird.

Der Erkenntnisgewinn dieser Analyse liegt in der Bildung und Interpretation von Clusterprofilen sowie deren Unterschieden und Gemeinsamkeiten. Für die praktische Anwendung können die Erkenntnisse darüber insbesondere genutzt werden, um zielgruppenspezifische Maßnahmen oder Strategien auf Basis statistischer Kennzahlen zu entwickeln.

[928] Z. B. Degenhardt/Lintzen (2019).

Behandelt werden folgende Themenfelder, die im Kontext von Prostitution und ProstSchG von Bedeutung sind:

- Sexuelle Selbstbestimmung bei den einzelnen prostitutiven Akten (Ebenen 3 und 4 der sexuellen Selbstbestimmung)
- Gesundheitsbewusstsein
- Rechtskenntnis
- Vertrauen in deutsche Behörden
- Vertrauen in die deutsche Polizei
- Kriminalitätserleben
- Sexuelle Selbstbestimmung bei der Entscheidung über *Aufnahme* der Prostitutionstätigkeit (Ebene 1 der sexuellen Selbstbestimmung)
- Sexuelle Selbstbestimmung bei der Entscheidung über die *Fortführung* der Prostitutionstätigkeit (Ebene 2 der sexuellen Selbstbestimmung) sowie
- das subjektive Sicherheitsgefühl bei der Prostitutionstätigkeit

Es wird konkret der Frage nachgegangen,

- ob sich stabile Gruppen im Zusammenhang mit den spezifischen Zielbereichen des ProstSchG finden lassen, Gruppen also, die sich im Antwortverhalten möglichst ähnlich sind, sich aber zu anderen Gruppen statistisch signifikant unterscheiden, und
- sich aufgrund bestimmter Gruppenspezifika besondere Handlungsbedarfe ergeben.

Zusammengefasst kann die Methode der K-Means-Clusteranalyse darlegen, welche Gruppen es in Bezug auf die vorgenannten Themenfelder gibt, und zugleich aufzeigen, wie diese Gruppen sich unterscheiden. Ziel dieser Analyse ist es demnach, spezifische Stärken verschiedener Gruppen zu erkennen bzw. Herausforderungen zu benennen, mit denen diese Gruppen konfrontiert sind. Dies könnte dazu dienen, gezielt Unterstützungsmaßnahmen zu ergreifen.

Die nachfolgende Clusteranalyse konnte über Antworten von insgesamt n=1.706 Personen durchgeführt werden. Da einige Teilnehmer*innen auf verschiedenen einzelnen Aussagen u. a. fehlende Werte aufweisen (bspw. keine Angabe machen wollten oder Fragen übergangen hatten), bezieht die Analyse ausschließlich diejenigen Befragten ein, die hinreichend Antworten zu den aufgeführten Themenfeldern gegeben hatten.

Die statistischen Analysen wurden mit dem K-Means-Clustering-Verfahren in SPSS in der Version 29.0.1.1 durchgeführt, der Datensatz wurde nach dem Individualcode aufsteigend sortiert. Für jedes Cluster konnten hoch signifikante Unterschiede über den Welch-Test (Varianzheterogenität liegt vor) ermittelt werden (p<0,001), d. h. die daraus resultierenden Gruppen unterscheiden sich in der Gesamtbetrachtung aller Themenfelder statistisch signifikant voneinander. Weiterführende Post-hoc-Analysen wurden mit der Bonferroni-Anpassung durchgeführt, um die erzielten Ergebnisse zusätzlich abzusichern.[929]

II. Operationalisierung

1. Die sexuelle Selbstbestimmung bei der Ausgestaltung der einzelnen prostitutiven Akte (Ebenen 3 und 4 der sexuellen Selbstbestimmung)

Die Ebenen 3 und 4 der sexuellen Selbstbestimmung wurden ausführlich in Vertiefung 3 beschrieben. Um diese Aspekte zu untersuchen, wurde für die Befragung der Prostituierten eigens eine Itembatterie

[929] Vgl.: Armstrong (2014). 502 ff.

konstruiert, die die verschiedenen Dimensionen der Ebenen 3 und 4 aufgreift. Dazu dienten die folgenden sieben Aussagen:

1) „Ich entscheide selbst über meine Leistungen."
2) „Ich verhandele selbst mit meinen Kund*innen über die Leistung."
3) „Ich verhandele selbst mit meinen Kund*innen über den Preis."
4) „Ich entscheide selbst, wo ich arbeite; das kann als Escort, im Bordell, in einer Wohnung, auf der Straße oder woanders sein."
5) „Ich entscheide selbst, an welchen Tagen und wann ich arbeite."
6) „Manche Kund*innen lehne ich ab, wenn ich sie nicht mag oder ekelig finde."
7) „Ich kann ein Treffen/Date mit einem*einer Kund*in abbrechen, wenn ich das will."

Die Befragungsteilnehmer*innen konnten ihre subjektive Einschätzung zur sexuellen Selbstbestimmung auf einer fünfstufigen Likert-Skala von „1=trifft nicht zu" bis „5=trifft voll zu" angeben. Die Angaben wurden zu einer Mittelwertskala zusammengefasst (M=4,6, min=1, max=5, SD= 0,7, n=2.312). Die interne Konsistenz der Skala wurde mit Cronbach's Alpha geprüft (α=0,8, n=2.013). In dieser Form wird die sexuelle Selbstbestimmung in der Prostitutionstätigkeit (Ebenen 3 und 4) in die Analysen einbezogen. Hohe Werte entsprechen dabei einer selbstbestimmten Ausübung der Prostitution.

2. Gesundheitsbewusstsein

Gesundheit und Gesundheitsbewusstsein sind zentrale Themen des ProstSchG. Gesundheitliche Risiken können in der nachfolgenden Analyse als solche verstanden werden, die sowohl medizinische Risiken als auch situative Risiken umfassen. Medizinische Risiken beinhalten bspw. Aspekte, die die körperliche und psychische Gesundheit beeinträchtigen können. Situative Risiken sind hingegen als risikobehaftetes Umfeld oder Umgebung zu verstehen, von denen eine höhere Gefahr der Beeinträchtigung der körperlichen und psychischen Gesundheit ausgehen könnte. Liegt ein hohes Gesundheitsbewusstsein vor, so ist man sich beiden Risikokonstellationen bewusst und geht achtsam mit hoher Eigenverantwortung und hoher Motivation daran, den aktuellen Gesundheitszustand beizubehalten.

Gemessen wurde das Gesundheitsbewusstsein sowohl über medizinisches[930] als auch situatives Gesundheitsbewusstsein. Zu je drei Aussagen, denen auf einer fünfstufigen Likertskala von „1=trifft nicht zu“ bis „5=trifft voll zu“ zugestimmt werden konnte, konnten die Befragten Angaben zu folgenden Aspekten machen:

1) „Ich achte auf meine Gesundheit“ (medizinischer Bezug, Bedeutung: Achtsamkeit).
2) „Ich achte auf meine Sicherheit, wenn ich der Prostitution nachgehe“ (situativer Bezug, Bedeutung: Achtsamkeit).
3) „Ich kann selbst etwas dafür tun, um gesund zu bleiben“ (medizinischer Bezug, Bedeutung: Eigenverantwortung).
4) „Ich kann selbst etwas dafür tun, um mich bei der Arbeit in der Prostitution sicher zu fühlen“ (situativer Bezug, Bedeutung: Eigenverantwortung).
5) „Ich möchte so gesund bleiben, das ist mir sehr wichtig“ (medizinischer Bezug, Bedeutung: Motivation).
6) „Ich arbeite nur an Orten, an denen ich sicher bin“ (situativer Bezug, Bedeutung: Motivation).

Als Mittelwertskala (M=4,6, min=1, max=5, SD= 0,7, n=2.054, α=0,87 [n=2.044]) geht das Gesundheitsbewusstsein in die Clusteranalyse ein. Hohe Werte entsprechen dabei einem hohen Bewusstsein für gesundheitliche Risiken resp. hohem Gesundheitsbewusstsein.

3. Rechtskenntnis

Ein Ziel des ProstSchG ist die Stärkung der Kenntnis von Prostituierten über ihre Rechte und Pflichten (vgl. Teil 5, Kapitel 2). Dies wurde in der Befragung folgendermaßen thematisiert:

Es wurde danach gefragt, ob es bekannt oder nicht bekannt ist, dass

1) … Deutschland ein Gesetz mit spezifischen Regelungen für die Prostitution hat.
2) … in Deutschland nur Prostituierte selbst entscheiden dürfen, welche Leistungen sie ihren Kund*innen anbieten möchten.
3) … in Deutschland jederzeit mit der Prostitution aufgehört werden dürfe.
4) … in Deutschland Prostituierte oder Kund*innen beim Vaginalsex, Analsex und Oralsex Kondome verwenden müssen.
5) … jede Person in Deutschland eine Krankenversicherung braucht.
6) … für Einkünfte aus der Prostitution Steuern bezahlt werden müssen.
7) … Prostituierte im Rahmen ihrer Tätigkeit innerhalb von Betrieben (z. B. Bordellen) das Betriebskonzept einsehen können.

Aus der Summe aller möglichen Aussagen wurde ein Index gebildet, der in seiner Spanne darstellt, wie bekannt („0=nein, das wusste ich nicht“, „1=ja, das wusste ich“) die einzelnen gesetzlichen Regelungen in der Gruppe der Prostituierten sind (M=6,3, min=0, max=7, SD= 1,3, n=2.153). Dieser Index ist so zu verstehen, dass immer dann, wenn eine Person über alle Aussagen hinweg einen Score von 0 Punkten erreicht, sie zu jeder Aussage angegeben hatte, dass sie von diesen Rechten und Pflichten *keine Kenntnis* hatte. Personen, die einen Wert von 7 aufweisen, gaben über alle Aussagen hingegen an, sie wussten über die einschlägigen Rechte und Pflichten Bescheid.

4. Vertrauen in deutsche Behörden

Der Gesetzgeber ging davon aus, dass ein Teil der Prostituierten nur ein geringes Vertrauen in deutsche Behörde aufweist (vgl. Teil 5, Kapitel 1, A.II.). Daher wurde auch das Thema Behördenvertrauen in diese

[930] Inhaltlich angelehnt an Hong (2009), 212 ff.

Analyse aufgenommen, und zwar sowohl in einem allgemeinen Sinne als auch spezifisch in Bezug auf das Vertrauen in die deutsche Polizei.

Gefragt wurde zum Maß des Vertrauens in deutsche Behörden danach, inwiefern den verschiedenen Aussagen zum Vertrauen in deutsche Behörden[931] zugestimmt wird:

1) „Die deutschen Ämter möchten, dass es mir gut geht."
2) „Die deutschen Ämter sind ehrlich zu mir."
3) „Die deutschen Ämter halten sich an ihre Verpflichtungen."
4) „Bei deutschen Ämtern sind meine Daten sicher."

Auf einer fünfstufigen Likert-Skala von „1=trifft nicht zu" bis „5=trifft voll zu" konnte zu den einzelnen Aussagen angegeben werden, inwiefern die Aussagen als zutreffend bewertet werden. Zusammengefasst als Mittelwertskala (M=3,6, min=1, max=5, SD=1,3, n=2.105, α=0,95 [n=1.573]) wird das Maß an Vertrauen in deutsche Behörden auf Gruppenunterschiede im Folgenden untersucht. Hohe Werte entsprechen dabei einem hohen Vertrauen in die deutschen Behörden (exkl. Polizei). Es wird von besonderer Bedeutung sein, ob sich Gruppen identifizieren lassen, die besonders geringes oder besonders hohes Vertrauen in deutsche Behörden aufweisen. Ein besonders geringes Vertrauen kann ein Indiz dafür sein, dass Personen sich von vornherein keine Hilfe und Unterstützung von der Behörde versprechen und sie sich – selbst, wenn sie in einer Notlage wären – nicht an eine Behörde wenden würden, um etwaige ernstzunehmende Probleme mitzuteilen/anzuzeigen.

Die Polizei wird zwar nicht gezielt durch die Einführung des ProstSchG als behördliche Ansprechpartnerin adressiert. Jedoch stellt sie in einigen Bundesländern diejenige Behörde dar, die Überwachungen und Kontrollen nach dem ProstSchG in Prostitutionsbetrieben durchführt (vgl. hierzu Teil 5, Kapitel 1, C.I.). Zudem erlangt sie selbstredend nach dem Erleben einer Straftat eine besondere Bedeutung.

Das Vertrauen in die Polizei wurde einerseits über eine Aussage „Ich vertraue der Polizei" (Antwortformat: „1=trifft nicht zu" bis „5=trifft voll zu) und andererseits über das Sicherheitsgefühl im Kontakt mit der Polizei gemessen „Wie sicher fühlen Sie sich, wenn sie auf die Polizei treffen oder mit ihr sprechen?" (Antwortformat „1=sehr unsicher" bis „5=sehr unsicher"). Eine Hauptkomponentenanalyse zeigt, dass beide Aussagen/Skalen stark auf einen gemeinsamen Faktor laden (r=0,95). Die durchgeführte Reliabilitätsanalyse bestätigt mit α=0,88 eine hohe interne Konsistenz der Gesamtskala. Damit werden aus inhaltlichen und statistischen Gründen beide Subskalen zusammen als Mittelwertskala „Vertrauen in die Polizei" in die Analyse aufgenommen (M=3,5, min=1, max=5, SD=1,4, n=2.173). Hohe Werte entsprechen dabei einem hohen Vertrauen in die deutsche Polizei.

5. Allgemeines Kriminalitätserleben im Bereich der Prostitutionsausübung

Gefragt wurden die Befragungsteilnehmer*innen auch nach Viktimisierungserfahrungen in Bezug auf verschiedene Kriminalitätsformen: Mindestens ein Delikt haben 668 von 2.350 Befragungsteilnehmer*innen in den letzten zwölf Monaten erlebt; das entspricht weniger als einem Drittel der gesamten Befragungsgruppe (28,5 %). Der größte Anteil von Befragten (71,5 %) gab an, keinerlei der in der Befragung aufgeführten Delikte im Kontext der Prostitutionsausübung erlebt zu haben oder deren Angaben nicht eindeutig waren.

Von mehr als einem Delikt sind 337 Personen in den letzten zwölf Monaten betroffen gewesen (das entspricht 14,4 % aller befragten Personen [n=2.350]). Codiert wurde für die Clusteranalyse das Erleben von Kriminalität in seinen verschiedenen Formen vs. dem Nicht-Erleben. Das bedeutet, dass ein Summenindex codiert wurde, der aufzeigt, wie viele verschiedene in der Befragung aufgeführten Delikte mindestens in den letzten zwölf Monaten erlebt wurden.[932] Wurde angegeben, dass keines der

[931] In Anlehnung an Grimmelikhuijsen/Knies, E. (2017). 583 ff.

[932] Die Summe der erlebten Delikte kann für die Clusteranalyse an dieser Stelle keine Grundlage darstellen, weil die Frage nach der Häufigkeit der Erlebnisse eines jeweiligen Deliktes in der Onlinebefragung erst aufkam, wenn angegeben wurde, dass das jeweilige Delikt erlebt wurde. Wenn Befragte angaben, dass sie keine Angaben

aufgeführten Delikte in den letzten zwölf Monaten erlebt wurde, wurde eine 0 codiert. Für jedes erlebte Delikt eine 1. Die unten aufgeführten Mittelwerte können dementsprechend zwischen min=0 (das entspricht ‚*keine Kriminalität erlebt*') und max=7 liegen (das entspricht ‚*sieben verschiedene kriminalitätsbezogene Szenarien/Delikte erlebt*'). Werte gen 7 entsprechen dabei einer hohen Kriminalitätsbelastung.

6. Sexuelle Selbstbestimmung bei der Entscheidung zur Aufnahme der Prostitutionstätigkeit (Ebene 1 der sexuellen Selbstbestimmung)

Im Abschnitt zur Zielerreichung bei der sexuellen Selbstbestimmung (Teil 5, Kapitel 2, B) wurde dargelegt, dass diese aus rechtlicher Sicht jedenfalls beeinträchtigt ist, wenn bei Aufnahme der Prostitution ein stets inakzeptabler Dritteinfluss besteht.

Die hierfür eigens konstruierten Kernaussagen lauten „Ich habe mit der Prostitution angefangen, weil …"

1) „… ich den Eindruck hatte, dazu gezwungen worden zu sein."
2) „… mir mit Gewalt gedroht wurde."
3) „… mir gedroht wurde, wenn ich es nicht tue. Zum Beispiel: Meine Wohnung wird gekündigt, meine Familie schließt mich aus oder andere Dinge."

Dabei wurden die Angaben „1=trifft nicht zu", „2=trifft eher nicht zu" und „3=teils/teils" in dieser Analyse als „1=unproblematische Bedingungen bei der Aufnahme der Prostitutionstätigkeit" verstanden. Zustimmungen zu diesen Aussagen mit „4=eher zutreffend" und „5=voll zutreffend" werden hingegen als „2=problematische Bedingungen bei der Aufnahme der Prostitutionstätigkeit" gewertet. Cronbachs Alpha liegt mit einer internen Konsistenz bei 0,86 (n=1.858), was nicht nur die inhaltliche, sondern auch messtechnische Zusammenfassung der Aussagen als „(un-)problematische Bedingungen der Aufnahme der Prostitutionstätigkeit" rechtfertigt. Werte gen 2 entsprechen dabei einer hohen Belastung bei der Aufnahme der Prostitutionstätigkeit.

Stets inakzeptable Dritteinflüsse können, wie gezeigt, auch bei Fortführung der Prostitution vorliegen. Auch dieser Aspekt wurde daher in die Analyse aufgenommen.

Die eigens konstruierten Kernaussagen lauteten: „Ich arbeite immer noch in der Prostitution, weil …"

1) „… ich gezwungen werde."
2) „… mir mit Gewalt gedroht wird."
3) „… mir gedroht wird, wenn ich es nicht tue. Zum Beispiel: Meine Wohnung wird gekündigt, meine Familie schließt mich aus oder andere Dinge."

Dabei wurden „1=trifft nicht zu", „2=trifft eher nicht zu" und „3=teils/teils" in dieser Analyse als „1=eher unproblematische Bedingungen bei der Fortführung der Prostitutionstätigkeit" verstanden. Zustimmungen zu diesen Aussagen mit „4=eher zutreffend" und „5=voll zutreffend" wurden hingegen als „2=problematische Bedingungen bei der Fortführung der Prostitutionstätigkeit" gewertet. Die interne Konsistenz liegt bei α=0,86 (n=1.911), was für eine inhaltliche und statistische Zusammenfassung der Aussagen als „(un-)problematische Bedingungen bei der Fortführung der Prostitutionstätigkeit" spricht. Werte gen 2 entsprechen einer hohen Belastung mit problematischen Bedingungen bei der Fortführung der Prostitutionstätigkeit.

machen wollten, oder „nein, das habe ich nicht erlebt" angekreuzt hatten, würden sie in der Analyse keine Beachtung finden können.

7. Sicherheitsgefühl bei der Prostitutionstätigkeit

In der im Jahr 2004 von Schröttle/Müller vorgelegten Teilstudie zur Prostitution wurde als ein wichtiger Aspekt der Prostitution auch das Sicherheitsgefühl der Prostituierten gewertet.[933] Daher wurde dieser Aspekt auch hier thematisiert.

Gemessen wurde das eigens konstruierte Sicherheitsgefühl in der Befragung in Bezug auf verschiedene Szenarien, in denen sich Prostituierte potenziell wiederfinden könnten. Sie konnten zu den folgenden Aussagen angeben, wie sicher sie sich fühlen:

1) Wenn sie mit Kund*innen sprechen oder diese treffen
2) Wenn sie Betreibende von Prostitutionsorten (scil.: Prostitutionsgewerben) treffen oder mit ihnen sprechen
3) Wenn sie andere Prostituierte treffen oder mit ihnen sprechen
4) An dem Ort, wo sie der Prostitutionstätigkeit nachgehen

Für die Beantwortung konnten Angaben auf einer fünfstufigen Skala („1=sehr unsicher“, „2=eher unsicher“, „3=teils/teils“, „4=eher sicher“, „5=sehr sicher“) abgegeben werden. Als Mittelwertskala (M=4,2, min=1, max=5, SD=0,9, n=2.210) geht das subjektive Sicherheitsgefühl in die Analysen ein (α=0,86, n=1.700). Hohe Werte entsprechen dabei einem hohen Sicherheitsgefühl.

[933] Schröttle/Müller (2004).

III. Ergebnisse

1. Ergebnisse der K-Means-Clusteranalyse

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Gruppenbildung berichtet. Darauf folgt eine dezidierte Beschreibung der einzelnen Cluster, die sich auf Basis der durch das ProstSchG anvisierten Themenbereiche aus dem Antwortverhalten der Befragten identifizieren ließen. Eine nähere Beschreibung der jeweiligen Arbeitsbedingungen, Personenmerkmale und verschiedenen Aspekte der Lebenswelten wird nachfolgend in Bezug auf jedes einzelne Cluster berichtet. In Abbildung 202 ist eine Veranschaulichung der Clusterausprägungen auf die vom ProstSchG adressierten Themenfelder zu finden.

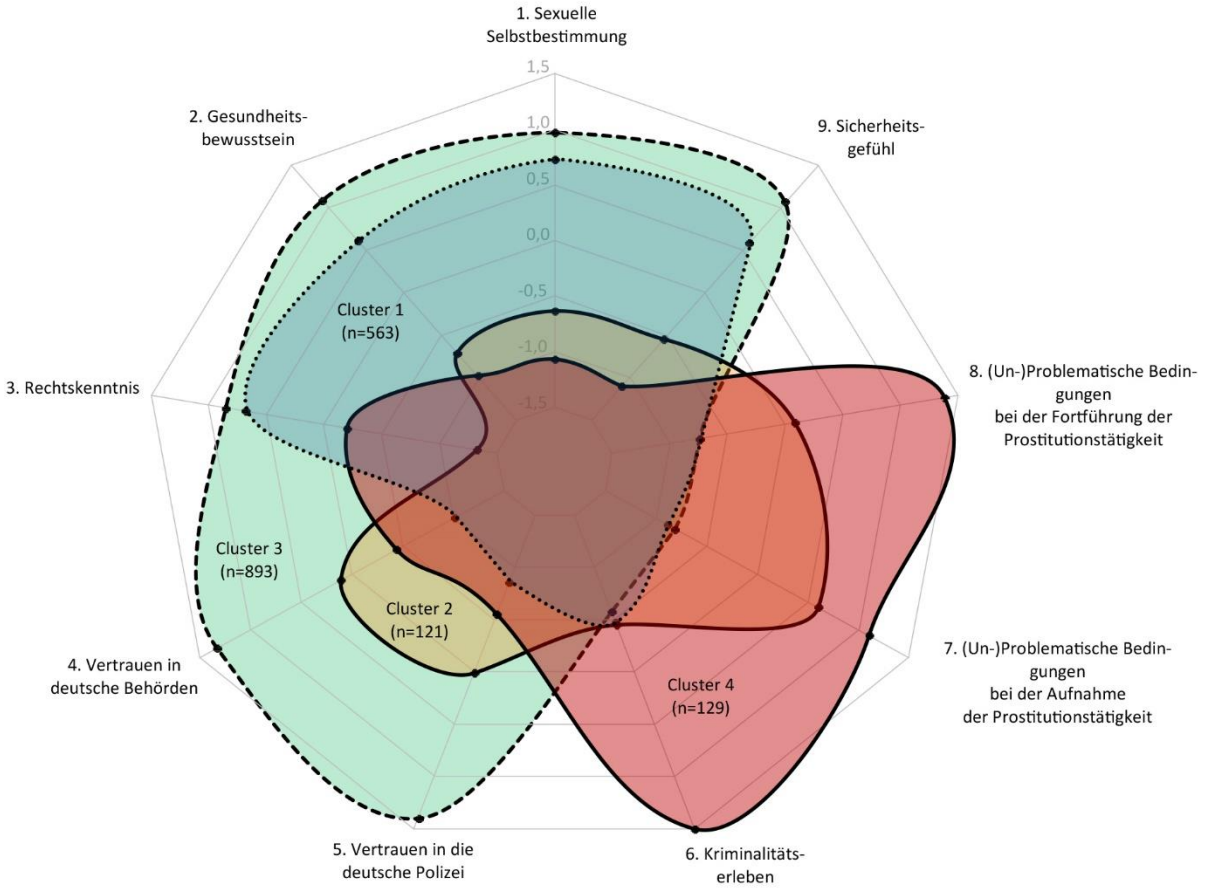


Abbildung 202: Darstellung[934] der z-standardisierten Werte[935] der Clusterzugehörigkeiten nach vom ProstSchG anvisierten Themenfelder „1. Sexuelle Selbstbestimmung (Ebenen 3 und 4)", „2. Gesundheitsbewusstsein", „3. Rechtskenntnis", „4. Vertrauen in deutsche Behörden", „5. Vertrauen in die deutsche Polizei", „6. Kriminalitätserleben", „7. Problematische Bedingungen bei Aufnahme und „8. Fortführung der Prostitutionstätigkeit" und „9. Sicherheitsgefühl"

a. Überblick zu den Clustern

Die Analyse der Cluster zeigt signifikante Unterschiede in den Bereichen sexuelle Selbstbestimmung (Ebenen 3 und 4), Gesundheitsbewusstsein, Rechtskenntnis, Vertrauen in Behörden und Polizei, Kriminalitätserleben, problematische Bedingungen bei der Aufnahme und Fortführung der Prostitutionstätigkeit sowie im Sicherheitsgefühl. Obschon sich Cluster 1 und 3 in den meisten Bereichen sehr ähneln und beide als resiliente Gruppen gegenüber potenziellen Risiken in der Prostitutionstätigkeit beschrieben werden können, unterscheiden sie sich in einem Bereich wesentlich voneinander: Im Vertrauen in deutsche Behörden und in die deutsche Polizei weist Cluster 1 deutlich geringere Werte auf als Cluster 3, das sich durch ein besonders hohes Vertrauen in deutsche Behörden/Polizei auszeichnet. Cluster 2

[934] Das Radar-Diagramm wurde mit dem R-Paket „fmsb" (Nakazawa 2024) erstellt. Nakazawa M (2024).
[935] Die z-Standardisierung erlaubt es, Mittelwerte aus unterschiedlichen Skalenniveaus zu vergleichen.

und 4 stellen sich in der Gesamtbetrachtung als vulnerable Cluster heraus, wobei Cluster 2 von deutlich weniger Kriminalitätserleben berichtet. Cluster 4 wird sich als dasjenige Cluster herausstellen, das in zugleich mehreren Lebensbereichen stark unterstützungswürdig erscheint.

Im Folgenden wird eine kurze Charakterisierung der einzelnen Cluster (s. Abbildung 202) in Bezug auf die verschiedenen Themenfelder des ProstSchG gegeben:

Cluster 1 (n=563):

Cluster 1 zeigt insgesamt hohe Mittelwerte in sexueller Selbstbestimmung – Ebenen 3 und 4 (4,7), Gesundheitsbewusstsein (4,6) und Rechtskenntnis (6,5), bleibt jedoch geringfügig hinter Cluster 3 zurück. Auffällig ist das sehr geringe Vertrauen in deutsche Behörden (2,3) und die Polizei (2,1), was möglicherweise auf spezifische Unsicherheiten oder negative Erfahrungen hindeutet. Das Kriminalitätserleben (0,4) ist gering, ebenso wie Erfahrungen mit Gewalt, Zwang oder Drohung bei der Aufnahme (1,0) und Fortführung (1,0) der Prostitution. Das Sicherheitsgefühl ist mit 4,2 vergleichsweise hoch.

Cluster 2 (n=121):

Cluster 2 weist niedrigere Mittelwerte in sexueller Selbstbestimmung – Ebenen 3 und 4 (4,1), Gesundheitsbewusstsein (4,1) und Rechtskenntnis (3,9) auf und zeigt ein moderates Vertrauen in deutsche Behörden (3,3) und Polizei (3,1). Das Kriminalitätserleben (0,5) ist leicht erhöht, während die Erfahrungen mit Gewalt, Zwang oder Drohung bei der Aufnahme (1,2) und Fortführung (1,1) der Prostitution etwas häufiger auftreten. Das Sicherheitsgefühl (3,5) ist im Vergleich zu den anderen Clustern reduziert.

Cluster 3 (n=893):

Cluster 3 zeichnet sich durch die höchsten Mittelwerte in sexueller Selbstbestimmung – Ebenen 3 und 4 (4,8) und Gesundheitsbewusstsein (4,8) aus. Auch im Bereich der Rechtskenntnis (6,8) liegt Cluster 3 an der Spitze. Das Vertrauen in deutsche Behörden (4,4) und die Polizei (4,6) ist ebenfalls am höchsten ausgeprägt, während das Kriminalitätserleben (0,2) und Erfahrungen mit Gewalt, Zwang oder Drohung sowohl bei der Aufnahme (1,0) als auch bei der Fortführung der Prostitution (1,0) minimal sind. Das Sicherheitsgefühl (4,5) ist in diesem Cluster ebenfalls am stärksten ausgeprägt.

Cluster 4 (n=129):

Cluster 4 weist die niedrigsten Mittelwerte in sexueller Selbstbestimmung – Ebenen 3 und 4 (3,9) und Gesundheitsbewusstsein (4,0) auf, bleibt aber bei der Rechtskenntnis (5,4) über Cluster 2. Das Vertrauen in Behörden (2,8) und Polizei (2,5) ist gering, und das Kriminalitätserleben ist mit 4,0 am höchsten. Auch Erfahrungen mit Gewalt, Zwang und Drohung sowohl bei der Aufnahme (1,3) als auch bei der Fortführung (1,2) der Prostitutionstätigkeit sind hier am stärksten ausgeprägt. Das Sicherheitsgefühl (3,2) ist in diesem Cluster das niedrigste.

Diese statistischen Cluster stellten sich über den Welch-Test und weitere Post-hoc-Analysen (Bonferroni-Anpassung) als stabil und signifikant unterschiedlich im direkten Vergleich zueinander heraus. Besonderes Augenmerk liegt nun auf der näheren Beschreibung der jeweils entstandenen Cluster.

b. Vertiefende Beschreibung der Cluster und Identifikation von Belastungssituationen

Die beschriebenen Ergebnisse der K-Means-Clusteranalyse in Bezug zu den Themenfeldern deuten darauf hin, dass es unabhängige Gruppen von Prostituierten zu geben scheint, die sich in Bezug zur sexuellen Selbstbestimmung (Ebenen 3 und 4) in der Prostitutionsausübung signifikant unterscheiden. Es konnte eine Gruppe (Cluster 3) identifiziert werden, die eine deutlich stärkere Wahrnehmung ihrer sexuellen Autonomie und zugleich stärkere Eigenkontrolle über ihre Entscheidungen hat als die anderen Gruppen. Cluster 2 und 4 repräsentieren hingegen Prostituierte, die über verschiedene Bereiche, in denen eine autonome Entscheidungsfindung wesentlich für die sexuelle Selbstbestimmung wäre, geringere Zustimmungswerte aufweisen. Insbesondere Cluster 4 kann diesen Ergebnissen zufolge als eine Gruppe von Prostituierten beschrieben werden, deren Autonomie über Entscheidungen in der Prostitutionsausübung über die Form, die Ausgestaltung oder Verhandlungsprozesse und/oder die Wahl von Kund*innen statistisch signifikant geringer zu sein scheint.

Cluster 4 zeichnet sich weiter durch ein auffallend niedrigeres Gesundheitsbewusstsein aus, was auf eine mangelnde Priorisierung oder ein geringes Verständnis für gesundheitsbezogene Themen hinweisen könnte. Im Gegensatz dazu stellen Cluster 1 und Cluster 3 die Gruppen mit einem deutlich stärkeren bzw. höherem Gesundheitsbewusstsein dar. Die Unterschiede zwischen Cluster 2 und den Clustern 1 und 3 verdeutlichen, dass Cluster 2 eine Zwischenposition einnimmt: Zwar weist es ein geringeres Gesundheitsbewusstsein als Cluster 1 und Cluster 3 auf, ist jedoch im Vergleich zu Cluster 4 geringfügig besser aufgestellt. Cluster 2 repräsentiert hiernach eine Gruppe mit einem geringfügig risikofreudigeren Bewusstsein für gesundheitliche Gefahren.

Cluster 2 und 4 weisen ferner einen größeren Informationsbedarf hinsichtlich der aktuellen Rechtslage in Bezug auf Prostitution sowie allgemeine gesetzliche Rechte und Pflichten auf, als dies bei Cluster 1 und 3 der Fall ist. Letztere zeichnen sich durch ein besonders umfassendes Wissen aus.

Die Erkenntnisse zum Vertrauen in deutsche Behörden bieten einen Ansatzpunkt, um gezielte Maßnahmen zur Stärkung des Vertrauens zu entwickeln. Besonders für Cluster 1, das das geringste Vertrauen sowohl in deutsche Behörden allgemein als auch in die deutsche Polizei berichtet, könnten spezifische Informationskampagnen oder vertrauensbildende Maßnahmen notwendig sein, um die Skepsis abzubauen. Cluster 3 hingegen könnte an dieser Stelle als Beispiel für ein hohes Vertrauen genutzt werden, um positive Strategien zu identifizieren, die möglicherweise auch auf andere Gruppen übertragen werden können.

Cluster 4 zeigt eine deutlich höhere Kriminalitätsbelastung als alle anderen Cluster und kann daher als vulnerable Gruppe betrachtet werden. Es könnten gezielte Schutzmaßnahmen entwickelt werden, die das Kriminalitätserleben reduzieren können. Cluster 3 berichtet hingegen von fast keinem Kriminalitätserleben und könnte hier als Modell für Schutz- und Präventionsstrategien dienen. Die Bedingungen, die diese niedrige Belastung ermöglichen, könnten noch weiter untersucht werden und, soweit möglich, auf andere Cluster übertragen werden. Die noch folgende Beschreibung verschiedener prostitutionsspezifischer Arbeitskontexte, gesundheitlicher Bedingungen oder soziodemographischer Faktoren soll helfen, mögliche Ursachen der erhöhten Kriminalitätsbelastung in Cluster 4 besser zu verstehen. Obwohl in Cluster 1 und 2 kaum Kriminalitätserleben berichtet wird, ist es wichtig, diese Gruppen weiterhin durch präventive Maßnahmen abzusichern, um ihre stabile Situation beizubehalten. Sensibilisierungs- und Informationskampagnen könnten dazu beitragen, sowohl potenziellen Betroffenen von Straftaten als auch den Behörden Handlungsansätze zur Minimierung von Kriminalität aufzuzeigen. Diese aufgezeigten Erkenntnisse bieten daher eine geeignete Grundlage, um Maßnahmen gezielt an den Bedürfnissen und Risiken der jeweiligen Gruppen auszurichten.

Cluster 1 und Cluster 3 repräsentieren weiterhin unbelastete Gruppen hinsichtlich der Fortführung der Prostitutionstätigkeit, die unter kaum problematischen Bedingungen der Tätigkeit nachgehen. Cluster 2 weist eine moderate Belastung auf, die jedoch nicht vergleichbar mit der deutlich stärkeren Belastung von Cluster 4 ist. Cluster 4 vereint Personen mit einer signifikant höheren Belastung durch Gewalt, Zwang und Bedrohungen. Es wird deutlich, dass Cluster 4 bei der Prostitutionsausübung die am stärksten gefährdete Gruppe zu sein scheint, die dringend spezifischere Unterstützung bedarf.

Die Analyse zum Sicherheitsgefühl zeigt ebenfalls erhebliche Unterschiede zwischen den Clustern. Während Cluster 3 als Vorbild für sicheres Arbeiten in der Prostitution dient, bedarf Cluster 4 gezielter Interventionen zur Erhöhung der Sicherheit und des Wohlbefindens. Cluster 3 könnte an dieser Stelle insgesamt als positives Beispiel im Bereich von sicheren Arbeitsbedingungen dienen; präventive Maßnahmen könnten sich hieran orientieren, um Sicherheitsstandards in den anderen Clustern zu erhöhen.

2. Individualmerkmale der Gruppenzugehörigkeiten

Es ist an dieser Stelle von Interesse, welche (weiteren) Merkmale die jeweiligen Gruppen vereinen, um Hinweise für eine Zielgruppe hieraus ableiten zu können, die den höchsten Bedarf an Unterstützung berichtet (s. Tabelle 67). Im Folgenden wird daher beschrieben, inwiefern sich die identifizierten Gruppen hinsichtlich verschiedener tätigkeitsspezifischer, kontextualer oder individueller Merkmale unterscheiden lassen.

Tabelle 67: Übersicht über Kontextfaktoren, Bewertung des Arbeitskontextes, Gesundheit und Wohlbefinden sowie soziodemographische Merkmale der verschiedenen Gruppen, Angaben in % und Mittelwerten, KFN-Befragung Prostituierte

	Cluster 1 (n=563)		**Cluster 2 (n=121)**		**Cluster 3 (n=893)**		**Cluster 4 (n=129)**	
Rekrutierungsweg für Befragungsteilnahme	**%**	**n**	**%**	**n**	**%**	**n**	**%**	**n**
Onlineplattformen	23,6	563	31,4	121	44,8	893	25,6	129
Fachberatungsstellen	32,6		48,8		21,9		52,8	
Anmeldebehörden	1,1		3,3		5,4		3,9	
Betriebe	4,6		0,0		6,8		0,8	
Einzelpersonen	7,6		0,8		1,9		3,1	
IfSG-Beratungen	3,0		5,0		6,5		7,8	
Selbstvertretungsorganisationen	24,5		7,4		9,4		6,2	
Tantramassageinstitutionen	2,7		3,3		3,2		0,0	
Rahmenbedingungen der Prostitutionstätigkeit								
Teilnahme an gesundheitlicher Beratung (Anteil: „Teilgenommen“)	76,7	537	60,6	109	93,5	873	81,6	125
Aktueller Anmeldestatus (Anteil: „aktuell angemeldet“)	79,1	412	60,6	66	88,2	816	65,7	102
Durchschnittliche Anzahl von Anmeldungen (arithm. Mittel)	2,7	346	2,3	36	3,4	710	2,9	75
Ort der Prostitutionstätigkeit (Anteil: „[auch] innerbetrieblich“)	25,4	563	35,8	120	61,7	892	30,2	129
Einkommensform der Prostitutionstätigkeit (Anteil: „Prostitution ist einzige Erwerbsquelle“)	31,7	514	41,0	100	46,0	756	54,2	107
Höhe des ungef. monatlichen Einkommens durch Prostitution (kategorial)								
Weniger als 500 Euro	14,4	459	29,7	91	11,2	669	15,0	107
Bis 1.000 Euro	24,2		14,3		21,1		18,7	
Bis 2.000 Euro	18,5		22,0		25,9		23,4	
Bis 3.000 Euro	17,9		16,5		16,9		13,1	
Bis 4.000 Euro	11,8		9,9		10,3		13,1	
Bis 5.000 Euro	5,9		3,3		6,6		7,5	
Über 5.000 Euro	7,4		4,4		8,1		9,3	
Verdienstform (Anteil: „Selbstständig“)	97,7	519	84,3	89	97,3	804	90,0	90
Mobilität in versch. Städten (Anteil: „mobil in der Tätigkeit“)	54,3	514	53,0	100	57,1	820	59,6	109
Anteil Kontrollerleben bei der Prostitutionstätigkeit erlebten (in den letzten 12 Monaten)	23,5	557	27,4	117	52,8	879	38,3	128
Anteil Prostitutionstätigkeit „wird (eher) verheimlicht“	40,9	545	56,7	111	49,8	849	60,7	112
Anteil Prostitutionstätigkeit „zuvor (eher) so vorgestellt, wie sie jetzt ist“	53,5	552	39,8	118	66,4	867	22,1	127
Erhalt von täglichen Anfragen zu Sex ohne Kondom von Kund*innen (Anteil „trifft (eher) zu“)	39,0	466	57,7	104	49,0	758	79,5	117
Krankenversicherung (Anteil „krankenversichert“)	92,5	550	70,8	106	85,4	852	68,0	122
Bewertung Arbeitskontext	**mean**	**n**	**mean**	**n**	**mean**	**n**	**mean**	**n**
Bewertung der Arbeitsbedingungen in der Prostitution („1=sehr schlecht“ bis „5=sehr gut“)	3,9	556	3,5	113	4,3	878	2,8	127
Bewertung Kund*innenverhalten („1=negativ“ bis „5=positiv“)	4,0	560	3,5	119	4,2	891	2,9	129
Anzahl Kund*innen pro Arbeitstag	2,6	545	4,3	118	3,7	873	4,3	126
Anzahl Wochentage in der Prostitution tätig	3,7	545	4,3	118	4,6	863	5,1	126
Beginn Prostitutionstätigkeit (Jahreszahl, Median)	2018	558	2020	115	2019	869	2018	123
Beginn Prostitutionstätigkeit (Jahreszahl, arithm. Mittel)	2016		2018		2017		2015	
Mittleres Alter bei Aufnahme der Prostitutionstätigkeit (Median)	27	554	25	111	27	862	23	119
Durchschnittliche Anzahl erlebter Kontrollen bei Prostitutionstätigkeit	2,3	126	2,8	28	3,4	447	5,4	46
Bewertung der erlebten Kontrolle als „respektvoll“ („1=trifft nicht zu“ bis „5=trifft voll zu“)	3,4	125	3,4	28	4,6	449	3,4	46
Bewertung der erlebten Kontrolle als „vorurteilsfrei“ („1=trifft nicht zu“ bis „5=trifft voll zu“)	3,1	123	3,5	30	4,6	437	3,4	43

Bewertung von regelmäßigen Kontrollen allgemein als „sinnvoll“ („1=trifft nicht zu“ bis „5=trifft voll zu“)	2,1	520	3,1	101	4,0	828	3,1	106
Bewertung von regelmäßigen Kontrollen allgemein als „wichtig“ („1=trifft nicht zu“ bis „5=trifft voll zu“)	2,1	517	3,0	96	4,0	822	3,2	106
Gesundheit und Wohlbefinden								
Gesundheitszustand *körperlich*, Selbsteinschätzung („1=sehr schlecht“ bis „5=sehr gut“)	4,2	556	3,8	113	4,4	877	3,3	127
Gesundheitszustand *psychisch*, Selbsteinschätzung („1=sehr schlecht“ bis „5=sehr gut“)	3,9	557	3,5	119	4,3	884	2,7	129
Illegaler Substanzkonsum (Anteil „mehrmals pro Woche und häufiger“ in %)	1,5	456	10,8	83	0,2	831	13,9	79
Kondomnutzungsverhalten anal/vaginal GV („1=nie“ bis „5=immer“)	4,8	449	4,3	103	4,9	757	4,4	116
Kondomnutzungsverhalten oral GV („1=nie“ bis „5=immer“)	3,8	424	3,6	108	4,7	748	3,4	112
Wohlbefinden bei der Prostitutionstätigkeit („1=trifft nicht zu“ bis „5=trifft voll zu“)	4,2	558	3,4	116	4,3	884	2,7	128
Benachteiligungserleben („1=nie“ bis „5=immer“)	2,8	530	2,6	110	1,7	869	3,2	112
Unterstützungsbedarf von Beratungsstellen („1=trifft nicht zu“ bis „5=trifft voll zu“)	2,2	551	2,7	117	2,1	856	3,2	117
Kenntnis von jedweden Unterstützungsangeboten bei Problemen („1=trifft nicht zu“ bis „5=trifft voll zu“)	3,7	543	3,1	114	4,6	856	3,1	125
Soziodemographie	***%***	***n***	***%***	***n***	***%***	***n***	***%***	***n***
Staatsangehörigkeit								
Deutsch	73,3	531	28,4	109	39,5	871	47,0	115
Innerhalb EU (exkl. deutsch)	20,2		51,4		54,4		46,1	
Außerhalb EU	6,6		20,2		6,1		7,0	
Alter in Jahren (kategorial)	36-40	555	31-35	115	36-40	866	31-35	123
18- bis 20-Jährige	1,1	555	4,3	115	2,2	866	5,7	123
21- bis 25-Jährige	9,9		18,3		13,8		11,4	
Geschlechtsidentität								
Weiblich	74,7	557	64,1	117	89,2	878	87,6	129
Männlich	8,3		16,2		7,5		3,9	
Trans/nonbinär/andere	17,1		19,7		3,3		8,5	

Die Darstellung in Tabelle 67 zeigt deutliche Unterschiede zwischen der Clusterzugehörigkeit und den Wegen der Erreichbarkeit (über die sog. „Rekrutierungswege“). Während Personen, die Cluster 3 zugehörig scheinen, für diese Befragung besonders oft über Online-Plattformen erreicht wurden, wurden Mitglieder des ersten Clusters häufiger über Selbstvertretungsorganisationen erreicht. Die Mitglieder des zweiten Clusters sowie des Clusters 4 wurden zumeist über Fachberatungsstellen erreicht. Gleichwohl ist anzumerken, dass alle vier Cluster über fast alle Rekrutierungswege erreicht wurden; mit Ausnahme von Cluster 2 und 4, die bemerkenswert selten bis gar nicht über Prostitutionsgewerbe erreicht wurden.

Einen besseren Überblick über die Bedingungen, in denen die verschiedenen Gruppen von Personen der Prostitution nachgehen, bietet die nachfolgende Beschreibung der verschiedenen gruppenbezogenen Merkmale (s. hierzu auch vorstehende Tabelle 67).

Cluster 1:

Die große Mehrheit der Mitglieder in Cluster 1 (76,7 %) nimmt an gesundheitlichen Beratungen (§ 10 ProstSchG und/oder § 19 IfSG) teil. 79,1 % von denjenigen, die an gesundheitlichen Beratungen teilnehmen, sind zudem aktuell (d. h. zum Zeitpunkt der Befragung) offiziell für die Prostitutionstätigkeit angemeldet und verfügen über eine gültige Anmeldebescheinigung. Im Durchschnitt haben sie etwa 2,7-mal an den Anmeldeprozessen für die Prostitutionstätigkeit teilgenommen. Der Großteil (74,6 %) übt die Tätigkeit eher außerbetrieblich aus, was auf eine dezentrale und möglicherweise selbstorganisierte Arbeitsweise hindeutet. Die Gruppe arbeitet im Durchschnitt 3,7 Tage pro Woche und empfängt durchschnittlich 2,6 Kund*innen pro Arbeitstag. Die gesamte Tätigkeit basiert auf selbstständiger Arbeit (97,7 %) mit einem ungefähren monatlichen Bruttoeinkommen von 500 bis 2.000 Euro (57,1 %); der Anteil derer, die ein vergleichsweise hohes Einkommen durch die Prostitution erzielen (mehr als 5.000 Euro brutto), liegt bei 7,4 %. Für 31,7 % der Gruppe ist die Prostitutionstätigkeit die einzige Erwerbsquelle. Viele Personen, die dieser Gruppe zugeordnet sind, sind schon mehrere Jahre in der Prostitution tätig; die meisten nahmen die Prostitutionstätigkeit im Jahr 2018 (Median) auf; wobei im Mittel die Prostitutionstätigkeit im Jahr 2016 aufgenommen wurde (arithm. Mittel, Range von 1967 bis 2024, SD=8,0); das Alter bei Aufnahme der Tätigkeit lag bei circa 28 Jahren. Insgesamt sprechen diese

Erkenntnisse eher für eine späte Entscheidung, die Prostitutionstätigkeit aufzunehmen; insbesondere im Vergleich zu anderen Gruppen. Dies kann zusätzlich durch den mehrheitlich offenen Umgang mit der Prostitutionstätigkeit unterstrichen werden (59,1 %).

Etwas mehr als die Hälfte (54,3 %) arbeitet mobil und gab an, in verschiedenen Städten von Deutschland der Prostitution nachzugehen. Diese Gruppe wird ferner vergleichsweise selten kontrolliert. Lediglich 23,5 % berichteten über Kontrollen in den letzten zwölf Monaten. Wenn sie kontrolliert wurden, sind sie im Durchschnitt 2,3-mal pro Person von den Behörden aufgesucht worden. Die Kontrollen wurden nur teilweise als respektvoll (3,4) und vorurteilsfrei (3,1) von dieser Gruppe bewertet. Insgesamt bewertet diese Gruppe – was möglicherweise mit der generellen positiven Bewertung der Kontextfaktoren ihrer Arbeitsbedingungen zusammenhängen dürfte – Kontrollen allgemein als eher überflüssig (2,1) und wenig wichtig (2,1). Die Arbeitsbedingungen werden insgesamt im Durchschnitt mit 3,9 von maximal 5 als eher gut eingeschätzt. Dies könnte möglicherweise auch mit dem Verhalten der Kund*innen zusammenhängen, da dies eher positiv bewertet wird, was auf durchschnittlich positive Erfahrungen mit Kund*innen hindeutet (4,0).

Die Gruppe weist einen überdurchschnittlich guten gesundheitlichen Zustand auf: Die Selbstbewertung des körperlichen Gesundheitszustands liegt bei 4,2, und auch die psychische Gesundheit wird mit 3,9 als gut beschrieben. Das Wohlbefinden während der Tätigkeit erreicht ebenfalls 4,2, was auf eine hohe Zufriedenheit in der Ausübung der Arbeit hinweist. Der Konsum illegaler Substanzen ist mit 1,5 % außergewöhnlich gering, was die kontrollierte Lebensweise dieser Gruppe unterstreicht. Die Gruppe legt großen Wert auf gesundheitliche Sicherheit, was einerseits durch den hohen Anteil an krankenversicherten Personen (92,5%) und andererseits durch ein Bewusstsein für sexuell übertragbare Krankheiten verdeutlicht sein kann; insbesondere die häufige Kondomnutzung bei vaginalem und analem Geschlechtsverkehr verdeutlicht dies. Dennoch berichten 39,0 % der Mitglieder dieses Clusters von täglichen Kund*innenanfragen zu Sex ohne Kondom, wobei sie aber mit 4,8 nahezu „immer“ Kondome verwenden. Auch wenn sie bei oralem Geschlechtsverkehr (mit einem etwas geringerem Wert von 3,8) häufiger von der Nutzung bei dieser Praxis absehen; so kann dieser Gruppe insgesamt ein hohes Bewusstsein über gesundheitliche Risiken unterstellt werden (s.o. zum Gesundheitsbewusstsein bei einem Mittelwert von 4,6 von 5). Bezüglich der psychosozialen Gesamtsituation, in puncto Benachteiligungserleben und Unterstützungsbedarf durch Fachberatungsstellen, erlebt Cluster 1 häufiger Benachteiligung (2,8 von 5) als Cluster 2 (2,6) und 3 (1,7), berichtet aber von einem geringeren Unterstützungsbedarf (2,2).

Die Mehrheit der Personen in diesem Cluster besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit (73,3 %), während 20,2 % aus anderen EU-Ländern und 6,6 % aus Nicht-EU-Staaten stammen. Altersmäßig liegt der Schwerpunkt in der Kategorie 36 bis 40 Jahre (zum Zeitpunkt der Befragung). Wobei der Anteil der 18- bis 20-Jähriger, die nach dem ProstSchG als besonders schützenswert wahrgenommen werden, bei 1,1 % liegt. Der Anteil 21 bis 25 Jahre liegt in dieser Gruppe bei 9,9 %. Die Geschlechtsidentität/-zugehörigkeit verteilt sich überwiegend auf Frauen (74,7 %), gefolgt von trans*- und nicht-binären Personen (17,1 %) sowie Männern (8,3 %). Der relativ hohe Anteil von trans* und nicht-binären sowie männlichen Prostituierten deutet darauf hin, dass dieses Cluster mit noch weiteren Kontextfaktoren (Diskriminierung im Zusammenhang von Intersektionalität) konfrontiert sein könnte. Ein Hinweis hierauf könnte die vergleichsweise häufige Beobachtung von Benachteiligungserleben in verschiedenen Bereichen des alltäglichen Lebens darstellen (2,8 von 5).

Die Mitglieder in Cluster 1 scheinen eine reflektierte und gesundheitlich stabile Gruppe zu sein, die sich verschiedenen Aspekten zur Sicherheit und das nötige Maß an Eigenverantwortung bewusst zu sein scheint. Ihre Arbeitsbedingungen und ihr Wohlbefinden sind überdurchschnittlich gut. Sie scheinen die Prostitutionstätigkeit in einem kontrollierten und selbstbestimmten Rahmen auszuüben.

Cluster 1 (n=563) stellt darüber hinaus eine vergleichsweise gut informierte und eigenständig agierende Gruppe innerhalb der Prostitution dar. Sie profitiert von hoher sexueller Selbstbestimmung – Ebenen 3 und 4 und guten Arbeitsbedingungen, besitzt jedoch ein ausgeprägtes Misstrauen gegenüber Institutionen. Mit einem moderaten Sicherheitsgefühl und niedrigem Kriminalitätserleben sind sie

weniger vulnerabel als andere Cluster. Die dezentrale, meist außerbetriebliche Arbeitsweise und die Selbstständigkeit unterstreichen die Eigenständigkeit dieser Gruppe. Strategien zur besseren Integration und Vertrauensbildung könnten in dieser Personengruppe dazu beitragen, weiter zu unterstützen und potenzielle Unsicherheiten zu verringern. Zudem stellt Cluster 1 eine der stabilsten und am wenigsten gefährdeten Gruppen im Bereich der Prostitution dar.

Cluster 2:

Cluster 2 ist eine der vulnerabelsten Gruppen in der Prostitution. Die Mitglieder erleben eine hohe Arbeitsbelastung bei niedrigem Einkommen und begrenztem Zugang zu rechtlicher und gesundheitlicher Absicherung. Trotz ihres moderaten Vertrauens in Institutionen fehlt es ihnen an umfassender Unterstützung und Stabilität, was sie zu einer prioritären Zielgruppe für Maßnahmen zur Förderung von Sicherheit, Autonomie und sozialen Rechten macht.

60,6 % der Befragten haben an gesundheitlicher Beratung teilgenommen, was im Vergleich zu anderen Gruppen einen deutlich geringeren Anteil ausmacht. Aktuell verfügen hiervon wiederum nur knapp zwei Drittel über eine aktuelle Anmeldebescheinigung für die Prostitutionstätigkeit. Im Durchschnitt haben die Mitglieder dieses Clusters etwa 2,3-mal an den Anmeldeprozessen für die Prostitutionstätigkeit teilgenommen. Der Anteil von Personen, die ihre Tätigkeit in der Prostitution verheimlichen, liegt in diesem Cluster bei 56,7 %. Dieser Umstand dürfte einen Teil der vergleichsweise niedrigen Anmeldequote erklären. Lediglich 35,8 % der Prostituierten dieses Clusters arbeiten innerbetrieblich, während die Mehrheit in anderen Kontexten tätig ist – ein Umstand, der die geringer ausfallende Anmeldequote zusätzlich erklären könnte, da das ProstSchG eine Anmeldung vorschreibt, insbesondere, um in Prostitutionsbetrieben tätig werden zu können.

Ein beachtlicher Teil (41 %) gibt an, dass die Prostitution ihre einzige Einkommensquelle darstellt. Die Einkommensverteilung zeigt, dass viele eher geringe monatliche Einnahmen haben: Fast 30 % verdienen weniger als 500 Euro, weitere 14,3 % bis 1.000 Euro. Nur ein kleiner Teil erzielt monatliche Einnahmen über 5.000 Euro (4,4 %). Die Mehrheit (84,3 %) arbeitet selbstständig, was auf wirtschaftliche Eigenverantwortung hindeutet, wobei im Vergleich zu den anderen Gruppen hier der Anteil der selbstständig Tätigen deutlich geringer ausfällt. Mobilität scheint auch in dieser Gruppe ein wichtiges Merkmal in diesem Cluster zu sein: Jede zweite Person ist in verschiedenen Städten tätig.

Die Arbeitsbedingungen werden durchschnittlich mit 3,5 von 5 bewertet, was auf ein eher neutrales bis leicht positives Empfinden hinweist. Das Verhalten der Kund*innen wird mit 3,5 als durchwachsen wahrgenommen. Durchschnittlich haben die Befragten 4,2 Kund*innen pro Arbeitstag und arbeiten an 4,3 Tagen pro Woche. Der Beginn der Tätigkeit lag zumeist im Jahr 2020 (Median). Das durchschnittliche Alter bei Aufnahme der Tätigkeit liegt bei 28 Jahren. In den letzten zwölf Monaten erlebten sie durchschnittlich 2,8 Kontrollen pro Person bei der Prostitutionsausübung, sofern sie überhaupt kontrolliert worden sind; es erlebt weniger als jede*r Dritte (27,4 %) dieses Clusters eine Kontrolle im Zusammenhang mit der Prostitutionsausübung. Wenn jedoch eine Kontrolle erlebt wurde, bewertet diese Gruppe sie ähnlich wie Cluster 1: respektvoll mit 3,4 von 5 und vorurteilsfrei mit 3,4 von 5. Die Mitglieder dieses Clusters erkennen noch eher einen Sinn (3,1 von 5) oder eine Wichtigkeit (3,0 von 5) hinter Kontrollen.

Obwohl der körperliche Gesundheitszustand durchschnittlich mit 3,8 von 5 und der psychische mit 3,5 von 5 bewertet wird, verfügen lediglich rund 71 % über eine Krankenversicherung. Zudem berichten 10,8 % von regelmäßigem Konsum illegaler Substanzen. Diese Aspekte deuten einerseits auf mäßiges bis gutes Wohlbefinden und andererseits auf ein gewisses Risikoverhalten hin. Das Kondomnutzungsverhalten zeigt darüber hinaus, dass bei vaginalem und analem Verkehr eine hohe Konsistenz besteht (4,3 von 5), während es bei oralem Verkehr etwas niedriger ist (3,6 von 5). Trotzdem berichten knapp 60 % der Clusterzugehörigen über Mehrfachanfragen pro Tag für Sex ohne Kondom. Das Wohlbefinden auf psychosozialer Ebene kann mit Benachteiligungserleben in Zusammenhang gebracht werden; dieses Cluster berichtet über vergleichsweise seltene Benachteiligungserfahrungen, die aufgrund ihrer Prostitutionstätigkeit gemacht werden könnten (2,6 von 5). Dies hängt möglicherweise mit deren Wohlbefinden in der Prostitutionstätigkeit zusammen, das als ambivalent bei 3,4 von 5 angegeben wurde.

Die Mehrheit der Personen in diesem Cluster hat keine deutsche Staatsangehörigkeit: 28,4 % sind Deutsche, 51,4 % stammen aus anderen EU-Ländern und 20,2 % aus Nicht-EU-Staaten. Der prozentuale Anteil von 18- bis 20-Jährigen liegt in dieser Gruppe bei 4,3 %; 18,3 % sind zwischen 21 und 25 Jahren. Altersmäßig sind die meisten zwischen 31 und 35 Jahre alt. In Bezug auf die Geschlechtszugehörigkeit identifizieren sich 64,1 % als weiblich, 19,7 % als trans*, nicht-binär oder andere und 16,2 % als männlich. Noch größer als in Cluster 1 ist der Anteil von trans*, nicht-binären oder männlichen Personen. Bei einem vergleichsweise häufigem Benachteiligungserleben (2,6 von 5) wird in diesem Cluster zugleich ein hoher Unterstützungsbedarf berichtet. Diese Faktoren deuten – wie auch in Cluster 1 – darauf hin, dass Intersektionalität im Bereich der Prostitution bei männlichen sowie von trans*Personen ein relevanter Aspekt zu sein scheint.

Cluster 2 umfasst 121 Personen, die an der Befragung teilgenommen hatten, und beinhaltet Personen in der Prostitution, die potenziell gefährdeter als andere Gruppen sind. Sie erkennen bei sich einen etwas höheren Bedarf an Unterstützungsangeboten (2,7 von 5) von Beratungsstellen, obschon sie nicht recht wissen, wo sie bei bestimmten Problemlagen die richtige Unterstützung finden können (3,1 von 5). Die Gruppe ist zudem durch eine hohe Arbeitsbelastung und begrenzte Ressourcen charakterisiert. Mit geringerer sexueller Selbstbestimmung (Ebenen 3 und 4), eingeschränktem Sicherheitsgefühl und moderater Rechtskenntnis stehen sie vor besonderen Herausforderungen. Ihre wirtschaftliche Situation scheint angespannt, und sie haben vergleichsweise wenig Unterstützung durch Beratungen oder offizielle Anmeldungen. Maßnahmen zur Förderung ihrer Autonomie sowie Maßnahmen zur Gesundheitsförderung könnten das Risiko für diese Gruppe mindern und ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen verbessern.

Cluster 3:

Fast alle Personen in diesem Cluster haben Zugang zu gesundheitlicher Beratung (93,5 %) und sind formal angemeldet (88,2 %). Im Durchschnitt haben sie etwa 3,4-mal an den Anmeldeprozessen für die Prostitutionstätigkeit teilgenommen. Dies deutet auf eine starke Einbindung in regulierte Strukturen hin, was durch den hohen Anteil von 61,7 % innerbetrieblicher Prostitutionstätigkeit unterstrichen wird und auf eine geschützte Arbeitsumgebung bei der Prostitution hindeutet.

Die Prostitution stellt für 46 % die einzige Einkommensquelle dar. Die Einkommensverteilung zeigt, dass viele in diesem Cluster ein vergleichsweise solides Einkommen erzielen: Während nur 11,2 % monatlich weniger als 500 Euro verdienen, liegt der Anteil derer mit einem Einkommen über 5.000 Euro bei 8,1 %. Fast alle (97,3 %) arbeiten selbstständig, was die Autonomie und das Unternehmertum dieser Gruppe unterstreicht. Darüber hinaus sind 57,1 % mobil und in verschiedenen Städten tätig, was Flexibilität und eine aktive Gestaltung des Arbeitsumfelds nahelegt. Gleichwohl geht nicht jedes Mitglied gänzlich offen mit der Ausübung der Tätigkeit um; rund jede*r Zweite verheimlicht die Prostitutionstätigkeit (49,8 %), wobei ein hohes Kontrollaufkommen in dieser Gruppe berichtet wird: Jede*r Zweite wurde im Zusammenhang mit der Prostitutionsausübung in den letzten zwölf Monaten ungefähr 3- bis 4-mal von behördlicher Seite kontrolliert. Diese Kontrollen werden durchschnittlich positiv bewertet: Respektvoller Umgang (4,6 von 5) sowie vorurteilsfreie Begegnungen (4,6 von 5) wurden in diesem Zusammenhang berichtet. Im Allgemeinen werden Kontrollen durch die Behörden auch eher als sinnvoll und wichtig eingestuft.

Die Arbeitsbedingungen werden im Durchschnitt sehr positiv bewertet (4,3 von 5), was auf eine hohe Zufriedenheit mit dem Arbeitsumfeld hindeutet. In dieser Gruppe besteht große Übereinstimmung in den Vorstellungen über die Tätigkeit und dem jetzigen Erleben (66,4 %). Auch Benachteiligung aufgrund der Prostitutionstätigkeit kommt nie bis selten vor (1,7 von 5). Der Kontakt zu Kund*innen wird zumeist positiv eingeschätzt (4,2). Im Durchschnitt haben die Personen 3,7 Kund*innen pro Arbeitstag und arbeiten an 4,6 Tagen pro Woche. Der Median für den Beginn der Tätigkeit liegt im Jahr 2019, das mittlere Alter bei Aufnahme der Tätigkeit bei 29 Jahren, was auf einen Zeitpunkt der bewussten Entscheidung für die Prostitutionstätigkeit aufgrund bestehender Lebenserfahrung hinweist.

Die Personen in diesem Cluster bewerten ihren körperlichen Gesundheitszustand mit 4,4 und ihren psychischen Zustand mit 4,3 – Werte, die auf ein hohes Wohlbefinden hinweisen. Das Bedürfnis nach

sozialer Absicherung in Form von einer Krankenversicherung scheint in dieser Gruppe ähnlich hoch wie in Cluster 1 zu sein. 85,4 % der Mitglieder dieses Clusters verfügen über eine Krankenversicherung. Der Anteil an regelmäßigem Konsum illegaler Substanzen ist mit 0,2 % sehr gering. Auch das Kondomnutzungsverhalten ist äußerst verantwortungsvoll, mit durchschnittlichen Bewertungen von 4,9 von 5 bei vaginalem und analem Verkehr und 4,7 von 5 bei oralem Verkehr. Gleichwohl berichtet etwa jede*r Zweite (49,0 %) von täglich aufkommenden Anfragen von Kund*innen für Geschlechtsverkehr ohne Kondom. Das allgemeine Wohlbefinden in der Tätigkeit wird mit 4,3 bewertet, was die als positiv zu bewertende Gesamtsituation innerhalb dieser Gruppe verdeutlicht.

Die Mehrheit der Personen hat eine europäische Staatsangehörigkeit, wobei 39,5 % aus Deutschland stammen und 54,4 % aus anderen EU-Ländern. Lediglich 6,1 % kommen aus Nicht-EU-Ländern. Altersmäßig befinden sich die meisten zwischen 36 und 40 Jahren. Der Anteil derjenigen, die zwischen 18 und 20 Jahren alt sind, liegt bei 2,2 %; 21 bis 25 Jahre sind 13,9 % dieser Gruppe. In Bezug auf die Geschlechtsidentität identifizieren sich 89,2 % als weiblich, während 7,5 % männlich und 3,3 % trans, nicht-binär oder andere Identitäten angeben. In diesem Cluster sind männliche Personen sowie trans*Personen vergleichsweise selten vertreten. Die Bedingungen, unter denen dieses Cluster arbeitet, scheint vornehmlich von Cis-Frauen angenommen zu werden.

Zu Cluster 3 konnten 863 Befragungsteilnehmer*innen zugeordnet werden und es stellt eine außergewöhnlich resiliente und selbstbestimmte Gruppe dar. Die Mitglieder äußern wenig Unterstützungsbedarf (2,1), aber haben breite Kenntnis über Angebote, sollten sie sich in Problemsituationen wiederfinden (4,6 von 5). Ihre Mitglieder verfügen über die höchsten Werte in Bezug auf sexuelle Selbstbestimmung, Gesundheitsbewusstsein und rechtliche Kenntnisse. Sie zeigen ein starkes Vertrauen in staatliche Institutionen und erleben kaum Kriminalität. Die Arbeitsbedingungen und das Wohlbefinden bei der Tätigkeit werden als besonders positiv bewertet. Cluster 3 stellt eine nahezu unbelastete Gruppe in mehreren Bereichen dar, die von stabilen Verhältnissen und einer hohen Lebensqualität geprägt ist.

Cluster 4:

Die Teilnahme an gesundheitlicher Beratung ist mit 81,6 % zwar relativ hoch, jedoch teilweise geringer als in anderen Clustern. Lediglich 65,7 % derer, die an gesundheitlichen Beratungen teilgenommen haben, sind aktuell für die Prostitutionstätigkeit angemeldet. Im Durchschnitt haben sie etwa 2,9-mal an den Anmeldeprozessen für die Prostitutionstätigkeit teilgenommen. Nur ein kleiner Anteil (30,2 %) übt die Tätigkeit innerbetrieblich aus, was die Vermutung über eine häufig aufgesuchte unsicherere Arbeitsumgebung stützt.

Für 54,2 % der Betroffenen ist die Prostitution die einzige Einkommensquelle, was auf eine gewisse finanzielle Abhängigkeit von der Tätigkeit hinweist. Die Einkommensverteilung zeigt eine tendenzielle Konzentration im unteren und mittleren Einkommensbereich: 15 % verdienen weniger als 500 Euro monatlich, 18,7 % bis zu 1.000 Euro. Gleichzeitig erzielen 9,3 % ein Einkommen über 5.000 Euro, was auf eine gewisse Heterogenität innerhalb der Gruppe hindeutet. 90 % arbeiten selbstständig, und 59,6 % sind mobil und üben ihre Tätigkeit in verschiedenen Städten aus.

Die Arbeitsbedingungen werden von dieser Gruppe mit einem Mittelwert von 2,8 auf einer Skala von 1 (sehr schlecht) bis 5 (sehr gut) bewertet, was auf eine deutliche Unzufriedenheit hinweist. Das Verhalten der Kund*innen wird eher neutral eingeschätzt (2,9). Im Durchschnitt haben die Personen 4,3 Kund*innen pro Arbeitstag und arbeiten an 5,1 Tagen pro Woche – was eine vergleichsweise hohe Arbeitsbelastung in der Gesamtbetrachtung aller Cluster darstellt. In dieser Zeit sind die Mitglieder dieses Clusters für Kontrollen von Behörden anzutreffen; es zeigt sich, dass rund 40,0 % der Mitglieder dieser Gruppe in den letzten 12 Monaten von Behörden wegen der Prostitutionstätigkeit kontrolliert wurden. Besonders auffällig ist, dass Personen, die kontrolliert werden, sehr häufig in Kontrollen geraten (durchschnittlich 5,4 Kontrollen in den letzten 12 Monaten pro Person). Die Kontrollerfahrungen der Mitglieder dieses Clusters stellen sich ähnlich den anderen Gruppen dar: Sie nahmen mit 3,4 von 5 einen respektvollen Umgang und mit 3,4 von 5 eine vorurteilsfreie Begegnung mit den Behörden wahr. Dies gilt, obschon sie nur teilweise die regelmäßige behördliche Kontrolltätigkeit als sinnvoll (3,1 von 5) und wichtig (3,2 von 5) erachten.

Die Tätigkeit in der Prostitution begann in dieser Gruppe vor einigen Jahren (2018 Median), wobei das mittlere Alter bei Aufnahme der Tätigkeit ungefähr 25 Jahre beträgt. Dies deutet darauf hin, dass viele Mitglieder dieser Gruppe bereits in jüngeren Jahren in die Branche eingestiegen sind, als es die anderen Cluster angaben. Zu dieser Zeit verfügten sie möglicherweise über eine weniger gut ausgeprägte Lebenserfahrung, die wiederum ursächlich für eine Hinwendung zu risikobehafteten Arbeitskontexten sein könnte.

Das Benachteiligungserleben, das aufgrund der Prostitutionstätigkeit wahrgenommen wird, ist in dieser Gruppe hoch (3,2 von 5), was möglicherweise ursächlich dafür ist, dass mehrheitlich heimlich der Prostitutionstätigkeit nachgegangen wird (60,7 %). Soziale Stigmatisierungserfahrungen oder Angst vor negativen Konsequenzen könnten mögliche Gründe dafür sein. Die Mitglieder dieser Gruppe berichten darüber hinaus von einem relativ hohen Unterstützungsbedarf (3,2 von 5) bei gleichzeitig hoher Unkenntnis von jedweden Unterstützungsangeboten (3,1 von 5).

Die gesundheitliche Situation dieser Gruppe ist durchwachsen: Lediglich 68,0 % verfügen über eine Krankenversicherung, der körperliche Gesundheitszustand wird mit 3,3 von 5 bewertet, während der psychische Gesundheitszustand nur 2,7 erreicht. Der Anteil an regelmäßigem illegalem Substanzkonsum (13,9 %) ist höher als in anderen Clustern und verdeutlicht eine erhöhte Anfälligkeit für risikobehaftetes Verhalten. Knapp 80 % erhalten mehrfach täglich von Kund*innen Anfragen zu Sex ohne Kondom, gleichwohl scheint das Kondomnutzungsverhalten bei vaginalem und analem Geschlechtsverkehr mit 4,4 relativ hoch, jedoch bei oralem Verkehr (3,4) deutlich geringer. Das allgemeine Wohlbefinden in der Tätigkeit wird mit 2,7 von 5 bewertet und spiegelt eine belastende Gesamtsituation wider.

Fast die Hälfte der Betroffenen (47 %) hat die deutsche Staatsbürgerschaft, während 46,1 % aus anderen EU-Ländern und 7 % aus Nicht-EU-Ländern stammen. Ein bedeutsamer Anteil von 5,7 % (18 bis 20 Jahre) und 11,4 % (21 bis 25 Jahre) sind eher jüngeren Alters. Sonst befindet sich die Mehrheit zum Zeitpunkt der Befragung eher im Bereich zwischen 31 und 35 Jahren. Die Geschlechtsidentität verteilt sich zu 87,6 % auf Frauen, 3,9 % auf Männer und 8,5 % auf trans*, nicht-binäre oder andere Geschlechtszugehörigkeiten. Der hohe Anteil weiblicher Prostituierter in diesem Cluster suggeriert, dass männliche oder trans*Personen anderen Kontextfaktoren im Bereich der Prostitution unterliegen, die vermehrt mit Aspekten zur selbstbestimmten Tätigkeitsausführung einhergehen könnten.

Cluster 4 ist mit 129 Personen eine vergleichsweise kleine Gruppe der Befragungsteilnehmer*innen, zeichnet sich aber durch besonders hohe Belastungen und eine starke Unsicherheit aus. Die Mitglieder dieser Gruppe haben das geringste Sicherheitsgefühl und das niedrigste Wohlbefinden. Sie berichten am häufigsten von Kriminalitätserlebnissen und Gewalt bei der Aufnahme und Fortführung der Prostitutionstätigkeit. Ihr Vertrauen in staatliche Institutionen und die Polizei ist stark gesenkt, was die Herausforderungen in ihrem Alltag verstärkt. Diese Gruppe hat auch die geringste sexuelle Selbstbestimmung (Eben 3 und 4) und Gesundheitsbewusstseinswerte. Die hohe Quote an Konsument*innen illegaler Substanzen könnte als Bewältigungsstrategie angesichts ihrer psychischen und physischen Belastungen interpretiert werden, die vermutlich aus verschiedenen Problemlagen resultieren. Diese Gruppe erscheint daher auf mehreren Ebenen zugleich besonders gefährdet und benötigt verstärkte Unterstützung, um ihre Arbeits- und Lebenssituation zu verbessern.

IV. Fazit

Die Clusteranalyse verdeutlicht ein weiteres Mal die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung von Prostituierten und ihren Bedürfnissen. Während einige Gruppen relativ selbstbestimmt agieren und allenfalls gezielte Präventionsmaßnahmen zum Erhalt ihrer Situation benötigen, sind andere Gruppen stärker gefährdet und benötigen erhöhten Schutz auf mehreren Ebenen (in rechtlicher, gesundheitlicher und psychologischer Hinsicht). Die Unterstützung sollte individuell und an die spezifischen Lebensrealitäten der verschiedenen Gruppen angepasst sein, um die Ziele des ProstSchG wirksam zu erreichen. Auch das sollte bei möglichen Überarbeitungen des Gesetzes bedacht werden.

Gezielte Aufklärung und differenzierte Unterstützung könnte Prostituierte jeder zugehörigen Gruppe dabei bestärken, sozial anerkannt und weniger Ausgrenzung zu erfahren. Dabei könnte die enge

Zusammenarbeit von Staat, Behörden und sozialen Organisationen in privater Trägerschaft von Bedeutung sein.

Teil 6 Zusammenfassung der maßgeblichen Evaluationsergebnisse samt der gegebenen (Prüf-)Empfehlungen

A. Einführung

Die Evaluation des ProstSchG besteht aus einem sechs Teile umfassenden Bericht und zwei separat veröffentlichten Gutachten, die von Unterauftragnehmer*innen erstellt wurden. Ein Gutachten befasst sich mit dem Verhältnis von „Prostituiertenschutzgesetz und Baurecht“. Es wurde von der Unterauftragnehmerin I, Elke Gurlit, und Niklas Spahr (beide Johannes Gutenberg-Universität Mainz) erstellt. Das weitere Gutachten wurde erst im Laufe des Projekts in Auftrag gegeben. Es befasst sich aus der Warte des Rechts mit der vieldiskutierten Frage, was unter dem Begriff „Freiwilligkeit in der Prostitution“ zu verstehen ist und was sich hieraus für die Regulierung der Prostitution ableiten lässt. Dieses Gutachten wurde von Hauke Brettel (Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Unterauftragnehmer II) verfasst. Zudem hat Joachim Renzikowski (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Unterauftragnehmer III) mehrere Teile zu diesem Bericht beigetragen, insbesondere das Kapitel 1 in Teil 1 und mehrere (straf-)rechtliche Vertiefungen, die an verschiedenen Stellen der Abhandlung zu finden sind.

Nachfolgend werden die Erkenntnisse aus der Untersuchung zusammengefasst. Für den Fall, dass der Gesetzgeber sich entscheiden sollte, Änderungen am ProstSchG vorzunehmen, werden auch einige Empfehlungen und Prüfempfehlungen (sprich: Empfehlungen, dass Legislative oder auch Exekutive etwas prüfen sollten) gegeben. Die hier folgende Zusammenfassung speist sich dabei wesentlich aus den am Schluss der einzelnen Kapitel stehenden Zwischenfaziten.

B. Zu Teil 1 der Untersuchung: Einführung

Teil 1 beinhaltet einführende Überlegungen. Dabei wurde zunächst der Frage nachgegangen, ob das ProstSchG überhaupt evaluiert werden muss – wird doch teilweise vertreten, dass Prostitution per se mit hochrangigen Rechtsvorschriften unvereinbar sei. In einer Analyse verfassungsrechtlicher und internationalrechtlicher Rechtsvorschriften wurde hierzu zunächst herausgearbeitet, dass Prostitution nicht gegen die Menschenwürde verstößt, sofern sie freiwillig ausgeübt wird, weil die Menschenwürde der Selbstbestimmung einer Person keine Grenzen setzt. Ebenso ist die Prostitution nicht aus sich heraus mit anderen grundgesetzlichen Garantien oder internationalrechtlichen Rechtsvorschriften unvereinbar. Allerdings besteht eine verfassungsrechtliche Schutzpflicht des Staates gegenüber den Personen, die die Prostitution ausüben. Sie müssen vor Verletzungen ihrer Rechtsgüter durch Dritte geschützt werden. Einer der Kernbegriffe für die Vereinbarkeit der Prostitution mit der Rechtsordnung ist demnach der Begriff der Freiwilligkeit. Was Freiwilligkeit im hier maßgeblichen Kontext des Rechts bedeutet, hat der Unterauftragnehmer Brettel herausgearbeitet. Der Kern seiner Überlegungen wird in der nachstehenden Vertiefung dargelegt:

Vertiefung 14:

In dem Rechtsgutachten „geht es in Orientierung an juristischen Vorgaben um die Frage, ob Prostitution mit dem rechtlichen Konzept der Freiwilligkeit im Einklang steht. Dazu bedarf es (vorgelagerter) Klärungen dazu, was von der Rechtsordnung als ‚Freiwilligkeit' bezeichnet wird.

Dieser Begriff steht im Kontext des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG, das jedem ermöglichen soll, sich in Freiheit selbst zu bestimmen, das heißt die eigenen Verhältnisse nach den eigenen Präferenzen zu gestalten. Darin drückt sich die Vorstellung von der (Menschen-)Würde der freien, sich selbst bestimmenden Persönlichkeit aus, die mit dem ‚Postulat des freien Willens' im Sinne der Annahme verknüpft ist, dass (erwachsene) Menschen einen Willen frei bilden und betätigen können. Dabei wird von der Rechtsordnung ein ‚bedingter freier Wille' zugrunde gelegt, der zwar nie in vollkommener Weise frei von äußeren Einflüssen ist, aber die Freiheit belässt, Entscheidungen bewusst und eigenständig zu treffen.

Dies kommt von vornherein nur dort in Betracht, wo es etwas zu entscheiden gibt, also eine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Optionen besteht. Von der Rechtsordnung wird diese Ausgangslage schon deshalb nicht umfassend garantiert, weil das Recht nur auf Menschen Einfluss nehmen kann, die ihrerseits Verhaltensoptionen nur bedingt zu kontrollieren vermögen. Besteht der Freiraum für eine Entscheidung, dann müssen für eine ‚freie' Persönlichkeitsentfaltung weitere Bedingungen erfüllt sein. Zu ihnen gehören die grundsätzliche Befähigung zur Selbstbestimmung und ein Vorgang der Selbstbestimmung, für den die Rechtsordnung weitere Voraussetzungen (wie etwa eine realitätsgerechte Vorstellung von den relevanten Umständen) fordert und den sie von bestimmten Einflüssen freihalten möchte.

Die Freiwilligkeit hat dabei weder eine klare Zuordnung noch eine feststehende Bedeutung. Sie wird vielmehr – in Abhängigkeit vom Kontext – unterschiedlich (zum Beispiel als Freiheit von Zwang oder als Gesamtheit der Freiheitsbedingungen) definiert. Dabei bestimmen Wertungen darüber, was in das rechtliche Konzept der Freiwilligkeit einbezogen wird. Eine ‚Natur' der Freiwilligkeit gibt es nicht; das Wesen der Freiwilligkeit lässt sich nicht aus Gegebenheiten der realen (Außen-)Welt ableiten, sondern muss zugeschrieben werden. Dabei ist die Zugehörigkeit zum rechtlichen Anforderungsprofil der Freiwilligkeit eine Rechtsfrage. Allerdings ist Freiwilligkeit stets eine Zuschreibung im Kontext der Selbstbestimmung, die sich inhaltlich immer auf die Frage bezieht, ob ein Verhalten den Präferenzen der handelnden Person entspricht oder nicht.

Daraus lassen sich auch Aussagen zur Vereinbarkeit der Prostitution mit dem rechtlichen Konzept der Freiwilligkeit ableiten: Im Bereich der Prostitution sind nur freiwillige Entschlüsse mit einer Ausübung des Rechts auf (sexuelle) Selbstbestimmung in Einklang zu bringen. Dies kann daran scheitern, dass die handelnde Person wegen Beeinträchtigungen ihrer Selbstbestimmungsfähigkeit keinen ‚freien' Wille bilden kann. Dabei gilt auch für die Anbieterinnen und Anbieter sexueller Dienstleistungen die Grundvermutung,

> dass reife sowie psychisch gesunde Erwachsene die Fähigkeit zur freien Entscheidung haben. In Frage gestellt wird dies erst, wenn Fähigkeitsdefizite im Einzelfall konkret festgestellt wurden.
>
> Auch Heranwachsenden schreibt die Rechtsordnung die Befähigung für eine selbstbestimmte Entscheidung über die Teilnahme an der Prostitution zu. Allerdings haben Heranwachsenden nicht das gleiche Maß an Kontrolle über den Vorgang der Selbstbestimmung wie ältere Personen, weshalb Heranwachsende besonders zu schützen sind. Bei ihnen – und auch bei den übrigen Altersgruppen – muss insbesondere das erforderliche Entscheidungswissen sichergestellt sein, was Aufklärungserfordernisse bedingt.
>
> Ob ein Mensch unter Zwang steht und deshalb unfreiwillig handelt, ist in der Praxis vor allem eine normative Frage. Dabei schreibt die Rechtsordnung eine zwangsbedingte Unfreiwilligkeit nur aus Gründen zu, die dem zentralen Stellenwert des Selbstbestimmungsrechts gerecht werden. Nach diesem Maßstab wird die Entscheidung für die Prostitution unfreiwillig getroffen, wenn eine Entscheidung gegen die Prostitution mit persönlichen Nachteilen verbunden ist, die in der konkreten Situation niemand in Kauf nehmen muss – etwa, weil die Ablehnung einer Teilnahme an der Prostitution Leben oder Gesundheit gefährdet.
>
> Während Prostitution unter diesen Voraussetzungen den Widerspruch der Rechtsordnung herausfordert, zählt es nicht zu den Anliegen des Rechts, entscheidungsfähige Menschen gegen ihren freien Willen vor sich selbst zu schützen. Dabei gehört zur Freiheit der Selbstbestimmung auch die Möglichkeit, für die eigene Person Risiken einzugehen oder Schäden in Kauf zu nehmen, soweit Dritte oder die Allgemeinheit davon keine Nachteile haben."[936]

Demgemäß ist für diesen Kontext ausreichend geklärt, dass die Prostitution nicht per se gegen höherrangiges Recht verstößt. Vielmehr wird der Widerspruch der Rechtsordnung nur dann herausgefordert, wenn eine Person die Entscheidung für die Prostitution nach den zuvor dargelegten Maßstäben im Einzelfall unfreiwillig trifft. Damit steht zugleich fest, dass das ProstSchG – nach wie vor (§ 38 ProstSchG) – evaluiert werden muss.

Am (eigentlichen) Anfang dieser Evaluation stand eine Darstellung des Hintergrunds des ProstSchG, der daran geübten Kritik und des Gangs der Untersuchung (*Kapitel 2*).

Den Hintergrund des ProstSchG bildet die im Jahr 2005 vorgelegte Evaluation des ProstG. Aus dieser Studie hatte sich nach Auffassung der damals amtierenden Bundesregierung ergeben, dass nur ein Teil der mit dem ProstG verknüpften Erwartungen erfüllt worden war. Daher sollten mit dem ProstSchG zum Zwecke des Schutzes von Prostituierten weitere Regelungen für den Bereich der Prostitution getroffen werden. Mit dem im Jahr 2017 in Kraft getretenen ProstSchG hat der Gesetzgeber daher ein Anmeldeverfahren (§§ 3–10 ProstSchG) für Prostituierte (inklusive einer verpflichtenden gesundheitlichen Beratung, § 10 ProstSchG, und eines Informations- und Beratungsgesprächs, §§ 7, 8 ProstSchG), eine Kondompflicht mit (teils) daran anknüpfenden Werbeverboten (§ 32 ProstSchG), ein Erlaubnisverfahren für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes (§§ 12–23 ProstSchG) und zahlreiche Pflichten für Betreiber*innen solcher Gewerbe (§§ 24–28 ProstSchG), behördliche Befugnisse zur Überwachung des Prostitutionsgewerbes und auch der Prostitution (§§ 29–31 ProstSchG) sowie Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten (§ 34 ProstSchG) geschaffen.

Das ProstSchG ist ein umstrittenes Gesetz. Einigen geht die damit vorgenommene Regulierung von Prostitution und Prostitutionsgewerben zu weit, anderen nicht weit genug. Vielfach wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens bezweifelt, dass die Ziele, die der Gesetzgeber mit dem ProstSchG verfolgt, erreicht werden könnten. Wohl auch deshalb hat der Gesetzgeber sich dazu entscheiden, mit § 38 ProstSchG eine Evaluierung des ProstSchG vorzuschreiben.

[936] Brettel (2025), 91 ff.

C. Zu Teil 2 der Untersuchung: Forschungsstand

Teil 2 behandelt den Forschungsstand zum ProstSchG und die damit verbundenen Themen im Kontext der Prostitution. Ein Kernergebnis bildet die am Anfang stehende, auch für die hier vorgelegte Studie relevante Feststellung, dass es zur Anzahl von Prostituierten und zum Umfang der Prostitutionstätigkeit in Deutschland bislang zwar viele Schätzungen, aber nur wenig belastbare empirische Erkenntnisse gibt: Aussagekräftige Daten zur Zahl der in Deutschland tätigen Prostituierten, die auf fundierten empirischen Erkenntnissen beruhen und sich zum aktuellen Zustand verhalten, existieren zum jetzigen Zeitpunkt nicht.

Die ausgewerteten Studien zu Lebens- und Arbeitsbedingungen von Prostituierten verdeutlichen eine große Heterogenität innerhalb der Szene. Einige Prostituierte üben die Tätigkeit sehr selbstbestimmt aus. Insbesondere „Armuts- und Beschaffungsprostituierte“ sehen sich häufig mit prekären Lebensbedingungen konfrontiert. Gesundheitliche Risiken sind ein zentrales Thema in der Forschung zu Prostitution. Prostituierte sind überdurchschnittlich häufig von bestimmten sexuell übertragbaren Infektionen betroffen, wobei insbesondere nicht versicherte und migrantische Prostituierte eine besonders vulnerable Gruppe darstellen. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass einzelne Gruppen einem erhöhten Risiko von Gewalt ausgesetzt sind – sowohl durch Kund*innen als auch durch strukturelle Ausbeutung. Hier werden jedoch weitere Untersuchungen benötigt, um belastbarere Aussagen treffen zu können. Die Zahlen zur polizeilich registrierten Kriminalität im Bereich Menschenhandel und sexueller Ausbeutung sind zuletzt zwar leicht zurückgegangen, lassen jedoch aufgrund der unbekannten Größe des Dunkelfelds keine klaren Rückschlüsse auf die tatsächliche Situation zu.

Studien zur Prostitution während der Coronapandemie kamen recht einhellig zu dem Schluss, dass Prostitution trotz prostitutionsspezifischer Verbote weiterhin praktiziert wurde, zumeist aufgrund finanzieller Notlagen und unter zunehmend prekären Bedingungen. Es gab zudem Hinweise darauf, dass die Zahl der Prostitutionskund*innen verbotsbedingt zurückging, wodurch deren Verhandlungsposition gestärkt wurde und Prostituierte niedrigere Preise oder unsichere Praktiken wie Sex ohne Kondom akzeptieren mussten. Zudem verlagerte sich die Prostitution vermehrt in private Räume, während Gewalt durch Kund*innen und Abhängigkeiten von Vermittler*innen zunahmen.

Die bislang vorliegenden Forschungserkenntnisse zum ProstSchG kommen zu unterschiedlichen Schlüssen:

Während die gesundheitliche Beratung nach § 10 ProstSchG für einige Prostituierte eine wertvolle Kontaktmöglichkeit mit Behörden darzustellen scheint, könnte sie bei anderen, insbesondere bei unangemeldeten Prostituierten, zu einer verstärkten Distanzierung und einem Meidungsverhalten gegenüber staatlichen Stellen zu führen. Dies deutet insbesondere für vulnerable Gruppen negative Folgen an.

Die Hinweise auf Auswirkungen des Gesetzes auf die Inanspruchnahme anonymer Beratungsangebote nach § 19 IfSG sind ambivalent. Einerseits könnte eine erhöhte Nutzung durch verstärkte Informationsvermittlung eintreten, andererseits könnte sich der beobachtete Rückgang aufgrund struktureller Überschneidungen mit der gesundheitlichen Beratung verstetigen.

Regional begrenzte Untersuchungen zum ProstSchG deuten darauf hin, dass sich ein Teil der Prostitutionsszene seit der Einführung des Gesetzes stärker in informelle, schwer beobachtbare Bereiche verlagert hat, insbesondere durch die Schließung von Prostitutionsstätten und die Nutzung von Online-Plattformen. Auch zeigen sich Hinweise, dass die Anmeldepflicht und das in § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG verankerte Übernachtungsverbot in Räumen für sexuelle Dienstleistungen negative Auswirkungen für Prostituierte entfalten könnte. Gleichzeitig wird jedoch darauf hingewiesen, dass durch die verpflichtende gesundheitliche Beratung teilweise erstmals Kontakt zu Prostituierten, die zuvor keine Beratungsangebote in Anspruch nahmen, hergestellt werden konnte.

Für Baden-Württemberg festgestellte Erkenntnisse gaben schließlich einen Ausblick darauf, dass sich die einzelnen Umsetzungspraxen in den für das ProstSchG zuständigen Behörden (ProstSchG-Behörden) im bundesweiten Vergleich überaus heterogen gestalten könnten. Zudem bestehen Hinweise,

dass in der Gruppe der Prostituierten Teilgruppen existieren, die durch das ProstSchG nur begrenzt oder gar nicht erreicht werden.

D. Zu Teil 3: Gegenstand und methodisches Design der Evaluationsstudie

Teil 3 befasst sich mit Gegenstand und methodischem Design der Evaluationsstudie. Zunächst mussten die Evaluationskriterien erläutert werden (Kapitel 1). Vom Auftraggeber war vorgegeben, dass eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung (rGF) unter Anlegung der Kriterien Akzeptanz der Regelungen, Praktikabilität der Regelungen, Grad der Zielerreichung und nicht intendierte Nebenwirkungen durchgeführt werden sollte.

Unter dem Kriterium *Akzeptanz* ist im Rahmen einer rGF zu prüfen, inwieweit die Gesetzesadressat*innen (hier: Prostituierte, Prostitutionsgewerbetreibende, Kund*innen) die rechtlichen Maßgaben befolgen bzw. befolgen können. Unter *Praktikabilität* ist danach zu fragen, inwieweit die gesetzlichen Regelungen in der Vollzugspraxis umgesetzt werden können. Der *Zielerreichungsgrad* meint das Ausmaß bzw. den Umfang, in dem ein vom Gesetzgeber verfolgtes Ziel erreicht worden ist. Der Begriff *nicht intendierte Nebenwirkungen* umfasst vom Gesetzgeber nicht vorhergesehene Effekte/Folgewirkungen der getroffenen Regelungen, die das gesetzliche Vorhaben selbst – oder auch außerhalb des Vorhabens vorliegende Sachverhalte – positiv oder negativ beeinflussen.

Im Rahmen dieser Untersuchung bildete der Zielerreichungsgrad das zentrale Evaluationskriterium. Um hierüber Aussagen treffen zu können, mussten die Ziele, die der Gesetzgeber mit dem ProstSchG verfolgt, und die gesetzlichen Maßnahmen im Rahmen eines Wirkungsmodells verbunden werden.

Bei den Zielen sind drei Ebenen zu unterscheiden: Das ProstSchG enthält Oberziele (Oz), Hauptziele (Hz) und Unterziele (Uz). Zudem enthält das ProstSchG zwei Nebenziele (Nz), die neben die Oberziele treten. Wichtig ist diesbezüglich, dass die Ziele auf der nachgelagerten Ebene jeweils die Ziele auf der vorgelagerten Ebene konkretisieren.

Als Oberziele des Gesetzes wurden der Schutz von Prostituierten (Oz1) und der Schutz der Allgemeinheit (Oz2) identifiziert. Angesichts einer notwendigen Begrenzung des Untersuchungsgegenstands wurde letztgenanntem Oberziel in dieser Evaluation kaum Aufmerksamkeit geschenkt.

Was der Gesetzgeber sich unter dem angestrebten Schutz von Prostituierten (Oz1) vorstellt, wird durch die mit diesem Oberziel verbundenen Hauptziele des ProstSchG konkretisiert. Das sind:

- Hz1: Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung
- Hz2: Schutz der sexuellen Selbstbestimmung, dieses Hauptziel lässt sich unterteilen in:
    - Hz2a: Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität
    - Hz2b: Verdrängung gefährlicher Erscheinungsformen der Prostitution
- Hz3: Schutz der Gesundheit von Prostituierten
- Hz4: Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten in Prostitutionsgewerben
- Hz5: Verbesserung der ordnungsrechtlichen Instrumente zur Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution und der Prostitutionsgewerbetreibenden

Zur sexuellen Selbstbestimmung, der der Gesetzgeber eine Schlüsselrolle zuweist (gleich in zwei Hz aufgegriffen), wurde Folgendes herausgearbeitet:

Die sexuelle Selbstbestimmung in der Prostitution lässt sich in vier Ebenen untergliedern.

Die *erste Ebene* betrifft die Grundentscheidung über die Aufnahme der Prostitution. Was der Gesetzgeber hier nicht mehr als ausreichend sexuell selbstbestimmt ansieht, lässt sich § 5 Abs. 2 ProstSchG entnehmen. Die Regelung bestimmt, unter welchen Voraussetzungen eine Anmeldebescheinigung für die Prostitution nicht erteilt werden darf: Unter dem Gesichtspunkt der sexuellen Selbstbestimmung ist dies der Fall, wenn eine noch minderjährige Person die Prostitution aufnehmen möchte (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG), und wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine Person von prostitutionsspezifischer Kriminalität (Menschenhandel, § 232 StGB; Zwangsprostitution, § 232a StGB,

Ausbeutung von Prostituierten, § 180a StGB und Zuhälterei, § 181a StGB) betroffen ist (§ 5 Abs. 2 Nr. 4, 5 ProstSchG).

Die *zweite Ebene* betrifft die Entscheidung über die *Fortführung der Tätigkeit als Prostituierte*r*, also die Entscheidung, die einmal begonnene Tätigkeit als Prostituierte fortzusetzen. Hier sieht der Gesetzgeber die gleichen Fallkonstellationen wie bei der Aufnahme der Prostitution als problematisch an.

Die *dritte Ebene* betrifft nicht mehr die Grundentscheidung für oder gegen die Aufnahme bzw. Fortführung des Berufs Prostituierte*r, sondern die *Ausübung der Berufstätigkeit*: Einen gewichtigen Teil der sexuellen Selbstbestimmung bildet die Entscheidung über die Eingehung und Ausgestaltung eines jeden einzelnen prostitutiven Aktes. Gemeint ist damit die frei von Weisungen/Einflussnahmen Dritter allein durch die Prostituierten – auf Basis von Verhandlungen mit Kund*innen – zu treffende Entscheidung über das Ob, die Art, das Ausmaß und den Preis der sexuellen Dienstleistung. Dabei schließt die Entscheidung über das Ob die Entscheidung über das „Mit wem" [scil.: mit welchen Kund*innen und mit welchen nicht] ein.

Von der sexuellen Selbstbestimmung ist auf einer *vierten Ebene* schließlich die Entscheidung umfasst, das einmal gegebene Einverständnis zur Durchführung eines prostitutiven Aktes wieder zurückzuholen, eine begonnene sexuelle Dienstleistung also jederzeit abbrechen zu können. Aus diesem Grund will der Gesetzgeber auch die mit Hz2b (s. zuvor) angesprochenen gefährlichen Erscheinungsformen der Prostitution verdrängen. Der Gesetzgeber dachte insoweit vor allem an „(Rape-)Gang-Bang-Veranstaltungen und „Flat-Rate-Sex". Denn diese Erscheinungsformen können nach seiner Auffassung „zu einer Situation führen, in der die Person, die gegen Entgelt den Geschlechtsverkehr gestattet, die Möglichkeit verliert, auf die Auswahl der Kund*innen, die eingesetzten Praktiken oder generell die weitere Ausübung sexueller Handlungen steuernd Einfluss zu nehmen."[937]

Im Rahmen einer Analyse der gesetzlichen Regelungen des ProstSchG und der Gesetzesbegründung konnten den vorstehenden Hauptzielen zahlreiche Unterziele zugeordnet werden. Zugleich wurde festgestellt, mit welchen gesetzlichen Maßnahmen die Unterziele jeweils verbunden sind. Die Unterziele konkretisieren im Einzelnen, was der Gesetzgeber sich unter den Hauptzielen vorgestellt hat. Allerdings konnten bei weitem nicht alle Unterziele des ProstSchG in dieser Evaluation behandelt werden; angesichts des Umfangs dieses Gesetzes musste eine Konzentration auf Kernunterziele erfolgen. Hierbei handelt es sich um Folgende:

Zur Stärkung der sexuellen Selbstbestimmung (Hz1) gehören folgende Unterziele:

- Vermittlung von Kenntnissen über die Rechte und Pflichten von Prostituierten (Uz1.1); dies soll erreicht werden durch ein Informations- und Beratungsgespräch (Ma1) im Rahmen des Anmeldeverfahrens.
- Vermittlung von Kenntnissen über die in Deutschland bestehenden Möglichkeiten, Beratung und Unterstützung in schwierigen Lebenslagen zu erhalten (Uz1.2); dies soll geschehen im Wege eines Informations- und Beratungsgespräch (Ma1) im Rahmen des Anmeldeverfahrens.
- Schaffung der Voraussetzungen zur Erteilung einer informierten Einwilligung in die Prostitutionstätigkeit (Uz1.3); dies soll erreicht werden durch ein Informations- und Beratungsgespräch (Ma1) im Rahmen der Anmeldung.
- Unterbindung von Weisungen und sonstigen Vorgaben von Betreiber*innen gegenüber Prostituierten zu Ob, Art oder Ausmaß der sexuellen Dienstleistungen (Uz1.4); dies soll erreicht werden durch betriebsbezogene Prüfungen (Ma5) im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens für Prostitutionsgewerbe und ggf. die Versagung der Erlaubnis (Ma6).

Unter dem Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (Hz2) im Wege der Bekämpfung prostitutionsspezifischer Kriminalität (Hz2a) lassen sich folgende Unterziele fassen:

[937] BT-Drs. 18/8556, 78.

- Vermeidung der Opferwerdung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität (Uz2a1); erreicht werden soll dies durch die Eröffnung eines Möglichkeitsraumes (Schaffung einer Gelegenheit) zur Offenbarung einer Zwangs- oder Notlage in einer gesundheitlichen Beratung (Ma2) im Rahmen des Anmeldeverfahrens.
- Vermeidung der Opferwerdung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität (Uz2a1); erreicht werden soll dies durch die Identifizierung von Betroffenen im Rahmen eines Informations- und Beratungsgesprächs (Ma1), die dort im Anschluss erfolgende Versagung der Anmeldebescheinigung und das Ergreifen von Schutzmaßnahmen.
- Ausschluss von Personen, die ihrer Verantwortung für die Rechtsgüter von Prostituierten voraussichtlich nicht gerecht werden (unzuverlässige Personen) von der Leitung eines Prostitutionsgewerbes (Uz2a2); erreicht werden soll dies durch eine behördliche Zuverlässigkeitsprüfung (Ma4).
- Unterbindung der Prostitutionstätigkeit bei erkennbar von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffenen Personen in Prostitutionsgewerben (Uz2a3); erreicht werden soll dies durch die Schaffung einer entsprechenden Pflicht für Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben (Ma7).

Zum Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (Hz2) im Wege der Verdrängung gefährlicher Erscheinungsformen der Prostitution (Hz2b) gehört folgendes Unterziel:

- Unterbindung von in dieser Hinsicht problematischen Geschäftsmodellen im Bereich der Prostitutionsgewerbe (Uz2b1); erreicht werden soll dies durch betriebsbezogene Prüfungen (Ma5) im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens und ggf. durch Versagung der Erlaubnis (Ma6).

Dem Schutz der Gesundheit von Prostituierten (Hz3) lassen sich folgende Unterziele subsumieren:

- Vermittlung grundlegender Kenntnisse über gesundheitliche Risiken der Prostitutionsausübung und über Präventionsmaßnahmen (Uz3.1); erreicht werden soll dies durch eine gesundheitliche Beratung (Ma2) im Rahmen des Anmeldeverfahrens.
- Vermittlung von Grundinformationen über die Absicherung im Krankheitsfall (Uz3.2); erreicht werden soll dies durch ein Informations- und Beratungsgespräch (Ma1) im Rahmen des Anmeldeverfahrens.
- Vermehrte Nutzung von Kondomen bei Geschlechtsverkehr im Rahmen sexueller Dienstleistungen (Uz3.3); erreicht werden soll dies durch eine gesetzliche Kondompflicht (Ma3).
- Argumentative Stärkung von Prostituierten, um gegenüber Betreiber*innen und Kund*innen auf die Nutzung von Kondomen bestehen zu können (Uz3.4); erreicht werden soll dies durch eine gesetzliche Kondompflicht (Ma3).

Zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten (Hz4) in Prostitutionsgewerben gehört folgendes Unterziel:

- Sicherstellung der Einhaltung bestimmter Mindestanforderungen an Arbeitsbedingungen in Prostitutionsgewerben (Uz4.1); erreicht werden soll dies durch betriebsbezogene Prüfungen (Ma5) im Rahmen eines Erlaubnisverfahrens für Prostitutionsgewerbe und ggf. durch Versagung der Erlaubnis (Ma6).

Für das Hz5, Verbesserung der ordnungsrechtlichen Instrumente zur Kontrolle und Überwachung der Prostitution, lassen sich keine Unterziele identifizieren – wie stets dienen aber auch die hier festgelegten Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen dazu, bestimmte Verhaltensnormen zu flankieren.

Im Wege einer grafischen Darstellung von Ober-, Haupt- und Unterzielen sowie zugehörigen Maßnahmen ergab sich nachstehendes Wirkungsmodell. Darin sind die Nebenziele des ProstSchG aus Gründen begrenzten Platzes nicht aufgeführt. Bei den Nebenzielen handelt es sich um den Schutz des ungeborenen Lebens (Nz1), der unter anderem dadurch erreicht werden soll, dass schwangeren Prostituierten in der letzten Phase der Schwangerschaft die Anmeldebescheinigung zwingend zu versagen ist (§ 5 Abs.

2 Nr. 3 ProstSchG). Zudem wird an verschiedenen Stellen des ProstSchG das Interesse offenbar, die Besteuerung von Prostituierten zu erleichtern (Nz2).

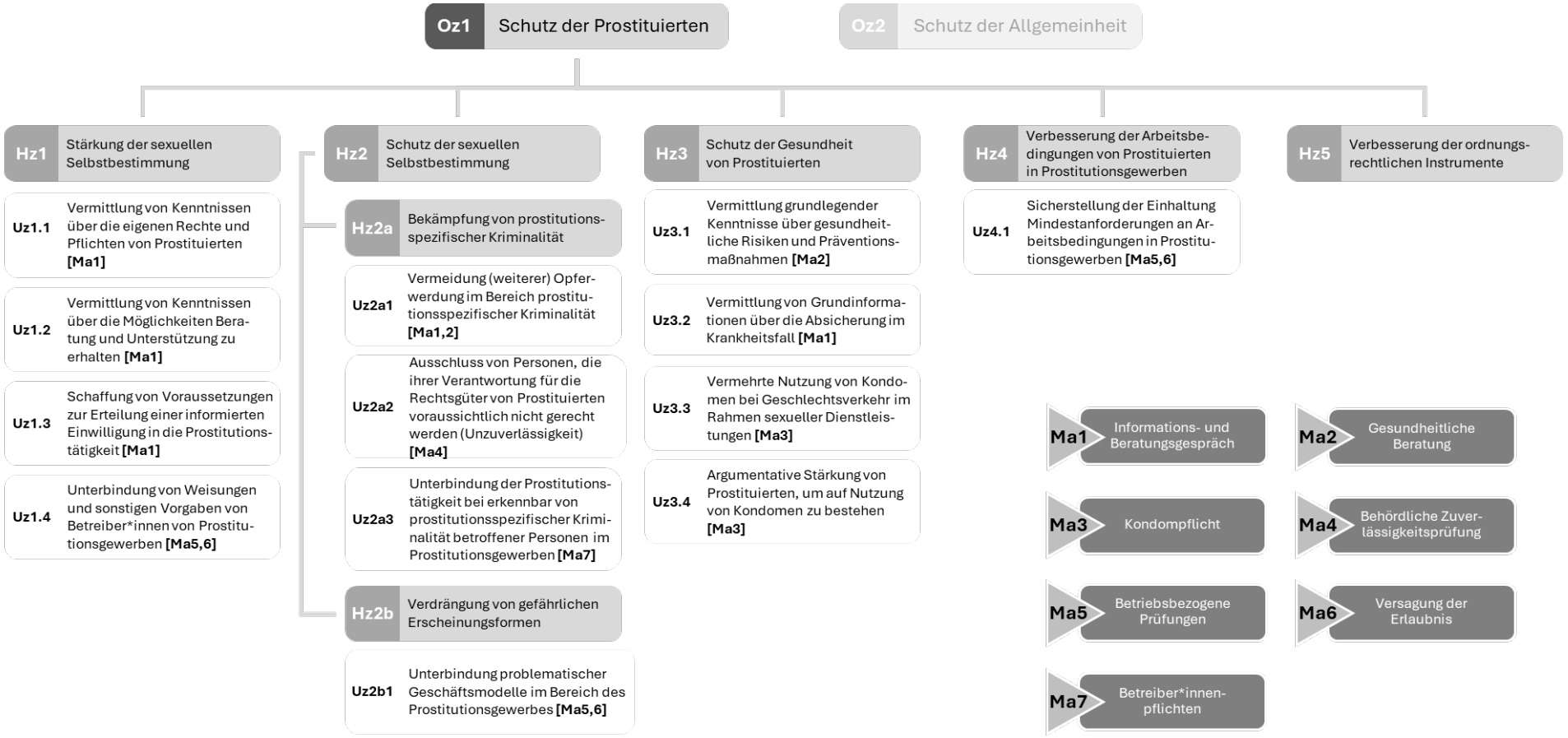


Abbildung 203: Wirkmodell des ProstSchG: Graphische Darstellung zu theoretischen Zusammenhängen von Oberzielen (OZ), Hauptzielen (HZ), Unterzielen (Uz) und Maßnahmen (Ma)

Für die Untersuchung der Evaluationskriterien wurde ein modular-gestufter Mixed-Methods-Ansatz gewählt (Kapitel 2). Es umfasste – neben Weiterem – mehrere qualitative und quantitative Erhebungen. Insgesamt lässt sich das Forschungsdesign in fünf aufeinander aufbauende Module (M) unterteilen.

In M1 lag der Fokus auf der Auswertung der bisher ergangenen Rspr. zum ProstSchG, der Auswertung sozialwissenschaftlicher Studien zu diesem Gesetz sowie auf einer Analyse der Medienberichterstattung mit konkretem Bezug zum ProstSchG. Sowohl die seit Inkrafttreten des ProstSchG ergangene Rspr. als auch die vorliegenden Erkenntnisse aus sozialwissenschaftlichen Untersuchungen wurden systematisch gesichtet und analysiert. Die öffentliche Berichterstattung zum ProstSchG wurde anhand einer manuellen quantitativen Medieninhaltsanalyse untersucht. Dies geschah primär mit Blick auf geführte Diskurse zum ProstSchG durch systematische Auswertung der Berichterstattung regionaler sowie überregionaler Tages- und Wochenzeitungen.

In M2 erfolgte eine Analyse der Daten aus der Bundesstatistik zum ProstSchG (§ 35 ProstSchG) aus den Jahren 2017 bis 2023. Die Daten für das Jahr 2024 konnten angesichts des Abgabetermins für diesen Abschlussbericht nicht berücksichtigt werden.

M 3 enthielt das zentrale Modul der Evaluation. Es umfasste die verschiedenen qualitativen und quantitativen Erhebungen sowie die Auswertungen und Analysen der Daten. Durchgeführt wurden zunächst qualitative Studien, und zwar Expert*inneninterviews, Fokusgruppen und Gruppendiskussionen sowie teilnehmende Beobachtungen im Rahmen von Behördenbegehungen. Hierauf aufbauend erfolgten vier quantitative Befragungen von verschiedenen Gruppen, die mit dem ProstSchG – als Gesetzesanwender*innen (Behördenmitarbeitende) oder Gesetzesadressat*innen (Prostituierte, Prostitutionsgewerbetreibende, Kund*innen) – in Kontakt kommen.

Es konnten insgesamt 55 Expert*inneninterviews geführt werden. Erfolgt sind Interviews mit

- 17 Personen, die in der Prostitution und in verschiedenen Bereichen (z. B. Wohnungsprostitution, Sexualassistenz, Straßenprostitution, Bordellprostitution etc.) tätig sind.
- zwölf Personen, die Mitarbeitende von ProstSchG-Behörden sind und dort u. a. mit gesundheitlicher Beratung, Anmeldung und/oder Erlaubnisverfahren/Überwachung von Prostitutionsgewerben betraut sind.
- sechs Interviews mit Prostitutionsgewerbetreibenden verschiedener Betriebsformen (z. B. Tantramassage, Bordell, FKK-Club, Zimmervermietung, Vermittlung).
- fünf Interviews mit Mitarbeitenden von Fachberatungsstellen unterschiedlicher Schwerpunkte (z. B. Ein-/Aus-/Umstiegsberatung und/oder aufsuchende Arbeit, Bordellprostitution, Betroffenheit von Menschenhandel und Zwangsprostitution, Minderjährigenprostitution, Straßenprostitution).
- neun Interviews mit spezialisierten Polizeibeamt*innen, die in verschiedenen Bereichen der sog. „Milieukriminalität/Menschenhandel und Ausbeutung“ auf verschiedenen Organisationsebenen (Sachbearbeitung/Leitungsposition) beschäftigt sind.
- drei Interviews mit Rechtsanwält*innen, die Expertise und Erfahrung mit rechtlichen Belangen von Prostituierten und Betreiber*innen von Prostitutionsgewerben aufweisen.
- drei Interviews mit Ärzt*innen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit im ÖGD, mit und für Fachberatungsstellen oder als niedergelassene Ärzt*innen Prostituierte als Patient*innen betreuen.

Acht Modellstädte wurden im Rahmen der systematischen Erhebung behördlicher Umsetzungspraxis besucht. Die Modellstädte wurden nach zuvor festgelegten Kriterien ausgewählt (z. B. Grenznähe, geographische Lage, hohes Prostitutionsaufkommen vs. geringes, zentrale/dezentrale Umsetzungspraxis ProstSchG etc.). Als Modellstädte wurden Amberg (Bayern), Bielefeld (NRW), Brandenburg a. d. H. (Brandenburg), Dresden (Sachsen), Frankfurt am Main (Hessen), Hamburg (Hamburg), Neumünster (Schleswig-Holstein) und Saarbrücken (Saarland) ausgewählt.

In insgesamt fünf verschiedenen Online-Befragungen wurden 6.928 Personen erreicht, deren Angaben in die Untersuchung einfließen konnten. Sie teilen sich wie folgt auf die verschiedenen Personengruppen auf:

- Erreicht wurden insgesamt 3.167 Personen, die sich durch den Aufruf zur Teilnahme angesprochen fühlten und als Prostituierte die Onlinebefragung angeklickt hatten. Das Nettosample/Analysesample der Prostituiertenbefragung enthält Angaben von max. *2.350 Personen*, die in die Analysen einbezogen wurden.
- Von insgesamt 632 Aufrufen der Onlinebefragung von Gewerbetreibenden konnten die Angaben von max. *284* Personen in den Analysen berücksichtigt werden.
- Die Onlinebefragung von Behördenmitarbeitenden wurde insgesamt 1.823-mal aufgerufen; von insgesamt max. *824* Behördenmitarbeitenden, von denen wiederum 205 eine Behördenleitungs- und 619 eine Sachbearbeiter*innenbefragung ausgefüllt hatten, konnten die Angaben in die Untersuchungen eingebunden werden.
- 10.144-mal wurde die frei zugängliche Onlinebefragung von Prostitutionskund*innen aufgerufen; hiervon konnten Angaben von max. *3.470 Personen*, die sich als Kund*innen von Prostituierten verstehen, in die verschiedenen Analysen aufgenommen werden.

Dass die Gewinnung von mindestens 2.000 Prostituierten (Zielmarke) eine große Herausforderung bedeutete, war dem Forschungsteam bewusst. Welche Anstrengungen unternommen wurden, um das Ziel (schließlich) zu erreichen, wird unten beschrieben.

Zur Validierung der gewonnenen empirischen Erkenntnisse wurden gegen Projektende zwei Workshops in den Räumlichkeiten des KFN veranstaltet. Es waren Personen an diesen Workshops beteiligt, die selbst in der Prostitution tätig sind, sowie Mitarbeitende von Fachberatungsstellen, Behördenmitarbeitende, Wissenschaftler*innen mit Bezug zur Prostitutionsforschung und/oder Prostitutionsgewerbetreibende.

M4 stellt die rechtsdogmatische Betrachtung der Wirkung des ProstSchG aus zweierlei Perspektiven dar. Einerseits wurden Überschneidungen und mögliche Wechselwirkungen der prostituiertenschutzrechtlichen Regelungen mit dem Strafrecht thematisiert (Unterauftragnehmer III: Joachim Renzikowski), andererseits Überschneidungen mit dem Baurecht (Unterauftragnehmerin I: Elke Gurlit). Darüber hinaus wurde während der Laufzeit des Projekts, wie gesagt, noch ein Rechtsgutachten zum Thema Prostitution und Freiwilligkeit erstattet (Unterauftragnehmer II: Hauke Brettel).

In M5 bestand das Ziel darin, die in M1 bis M4 gewonnenen Erkenntnisse über das ProstSchG zusammenzuführen und in einem (scil.: diesem) Abschlussbericht aufzubereiten.

Die Beschreibung der gewonnenen Stichproben bei Behördenmitarbeitenden, Prostitutionsgewerbetreibenden und Kund*innen kann Kapitel 3 entnommen werden. Da für eine Studie zur Prostitution die befragten Prostituierten besonders wichtig sind, soll hier nur deren Stichprobe zusammenfassend beschrieben werden:

Die Angaben von *n*=2.350 Prostituierten wurden in die Analysen einbezogen. Knapp 40 % wurden über Onlineplattformen für die Befragungsteilnahme gewonnen. Auch andere Verteilungswege (z. B. Fachberatungsstellen, behördliche Anmeldestellen für die Prostitutionstätigkeit, IfSG-Beratungen, Selbstvertretungsorganisationen) erwiesen sich als gewinnbringend.

Mehrheitlich ordneten die Befragten sich dem weiblichen Geschlecht zu. Etwa 7 % gaben an, männlichen Geschlechts zu sein; ein Anteil von knapp 5 % kreuzte trans*Person an. Etwa 4 % ordneten sich keinem binären Geschlecht zu.

Das kategoriale Durchschnittsalter liegt bei etwa 36 Jahren, wobei der größte Anteil der Befragten im Alter zwischen 26 bis 35 Jahren war. Der Anteil von deutschen Staatsbürger*innen liegt bei 44,6 %. Rund 48 % haben andere EU-Staatsangehörigkeiten. Etwa 8 % kommen aus keinem EU-Land. Damit ist der Anteil aus dem Ausland stammender Prostituierter, der an dieser Studie teilgenommen hat,

deutlich höher als in der Evaluationsstudie zum ProstG, an der sich 305 schriftlich Befragte beteiligten, wovon 20,7 % eine ausländische Staatsangehörigkeit angaben.

45,4 % der in der vorliegenden Studie befragten Prostituierten nannten Deutsch als Muttersprache. Rumänisch (17,4 %) und Bulgarisch (9,1 %) folgen hierauf.

9,0 % der Befragten berichteten, (noch) keinen Abschluss gemacht zu haben. Über einen Schulabschluss (29,5 %), eine abgeschlossene Berufsausbildung (28,9 %) oder ein abgeschlossenes Studium (26,6 %) berichtete die Mehrheit der Befragten.

Das durchschnittliche Eintrittsalter in die Prostitution liegt in der Stichprobe bei rund 29 Jahren; 11,9 % der Befragten gaben an, etwa 18 bis 20 Jahre alt gewesen zu sein, wobei Messungenauigkeiten zu beachten sind. Ein Großteil der befragten Prostituierten nahm die Prostitutionstätigkeit in den letzten zehn Jahren auf. Einige Befragte waren seit mehreren Jahrzehnten in diesem Bereich tätig. Ein Anteil von 42,3 % bestreitet allein mit der Prostitutionstätigkeit den Lebensunterhalt – bei den anderen bildet die Prostitutionstätigkeit eine zusätzliche Möglichkeit, um Geld verdienen zu können. Ein Viertel beschreibt die Prostitutionstätigkeit als Hauptberuf, neben dem aber noch weitere Einkünfte durch andere Tätigkeiten erzielt werden. Die Befragten gaben an, dass sie mehrheitlich zwischen 500 bis 2.000 Euro im Monat mit der Prostitutionstätigkeit verdienen.

Die Treffpunkte mit Kund*innen sind vielfältig und in zahlreichen Fällen gibt es nicht nur einen Ort, an dem man auf Kund*innen trifft. Etwa ein Drittel der Befragten treffen die Kund*innen (auch) in Hotels. Aber auch bei den Kund*innen zuhause oder in Terminwohnungen kamen viele der hier befragten Prostituierte mit ihre Kund*innen zusammen. Prostitutionsgewerbe (z. B. Bordelle, Laufhäuser etc.) sind etwas seltener als Ort angegeben worden. Auf der Straße oder Parkplätzen treffen 9,0 % ihre Kund*innen.

Kapitel 4 befasste sich mit den Limitationen der Studie und deren Aussagekraft. Als Limitationen lassen sich allgemeine, methodische, datenschutzbedingte und ethische Begrenzungen benennen, die sich auf Datenverfügbarkeit, in Form von Kausalitätsproblemen, fehlenden Vergleichsmöglichkeiten und bestimmten Einflussfaktoren auswirkten.

Allgemeine Limitationen betreffen strukturelle Herausforderungen von Gesetzesevaluationen, etwa Schwierigkeiten bei der eindeutigen Ursachenzuordnung (Korrelation vs. Kausalität) oder die oft lange Zeitspanne bis zur Wirkung/Wirksamkeit gesetzlicher Maßnahmen.

Methodische Limitationen ergeben sich insbesondere durch fehlende Kontrollgruppen und Herausforderungen bei der Datenerhebung. Aufgrund der fehlenden Vorher-Nachher-Messung konnte kein klassisches Panel-Design angewendet werden. Stattdessen kam ein Mixed-Methods-Ansatz zum Einsatz, der verschiedene Datenquellen kombinierte, um Verzerrungen zu minimieren. Datenschutzbedingte Limitationen erschwerten den Zugang zu Offizialdaten. Dennoch konnten durch Kooperation mit dem Statistischen Bundesamt wichtige aggregierte Daten aus der Bundesstatistik ausgewertet werden. Ethische Limitationen ergaben sich insbesondere durch den sensiblen Forschungsgegenstand. Maßnahmen wie eine neutrale Kommunikation und Schutz der Teilnehmenden durch anonymisierte Verfahren wurden ergriffen, um Verzerrungen und ethische Risiken zu minimieren.

In die Studie wurde vor jedem einzelnen Erhebungsschritt die Ethikkommission der Universität Halle-Wittenberg einbezogen. Dies stellte sicher, dass die Forschung in Übereinstimmung mit ethischen Standards durchgeführt wurde. Der unabhängige Forschungsansatz des KFN wurde darüber hinaus nicht durch externe Einflussnahme beeinträchtigt. Es wurden methodische Anpassungen (z. B. Erweiterung der Stichprobe, Nutzung von Mixed-Methods) vorgenommen, um Verzerrungen zu minimieren.

Die Studie zur Evaluation des ProstSchG erhebt keinen Anspruch auf Repräsentativität im allgemeinen Sinn, da zentrale Anforderungen wie eine zufällige Ziehung der Stichprobe oder ausreichende Kenntnisse über die Grundgesamtheit nicht erfüllt werden konnten. Im Wissen hierüber hatte sich das Forschungsteam folgendes Ziel gesetzt: Auf möglichst vielen Rekrutierungswegen, die in unterschiedlichste Felder der Prostitution führen, sollte eine möglichst große Zahl (Zielmarke: 2.000) an

Prostituierten zur Teilnahme an der Befragung gewonnen werden, um ein möglichst breites Spektrum der Prostitution abzudecken. Die Teilnahme an der Befragung sollte für die Prostituierten attraktiv sein. Die Befragung sollte auch möglichst niedrigschwellig sein, wobei der Niedrigschwelligkeit in gewissem Maße Grenzen dadurch gesetzt waren, dass der Fragebogen angesichts der Breite des Betrachtungsgegenstands im Grundsatz eine bestimmte Länge haben musste. Dem wurde für bestimmte Befragtengruppen mit einer Kurzversion begegnet.

In Anbetracht dieses Zieles hat das Forschungsteam alle sich ihm eröffnenden Rekrutierungswege genutzt. Die Wege waren sehr weit verzweigt. Allen teilnehmenden Prostituierten wurde ein deutschlandweit gültiger Einkaufsgutschein der Firma Rossmann in Höhe von 50 Euro zur Verfügung gestellt. Die Fragebögen standen online und teils auch in Papierform zur Verfügung. Sie wurden in 16 Sprachen übersetzt und in einfacher Sprache angeboten. Für das Ausfüllen stand für Menschen, die sich mit Schreiben schwerer tun, eine Audiobegleitung zur Verfügung.

Das Ziel, 2.000 Prostituierte zur Teilnahme zu bewegen, wurde erreicht, ja sogar übererfüllt (2.350). Dabei wurden Rückläufe auf allen Rekrutierungswegen erzielt, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Vor diesem Hintergrund kann man feststellen, dass mit dieser Evaluation soweit ersichtlich eine deutlich größere Zahl und ein deutlich breiteres Spektrum der Prostitution erreicht wurde als in vielen anderen (gleichwohl höchst wertvollen) Untersuchungen zur Prostitution in Deutschland zuvor. Zur Rekrutierung wurde das gängige „Snowball-Sampling-Verfahren“ verwendet, um schwer erreichbare Populationen (z. B. Prostituierte, Prostitutionskund*innen) in die Befragung einbeziehen zu können.

Hinsichtlich der zentralen Aspekte zur Studiengüte lässt sich daher Folgendes feststellen:

- *Repräsentativität:* Aufgrund der nicht zufälligen Stichprobenauswahl und möglichen Selektionsverzerrungen können die Ergebnisse nicht auf die Gesamtpopulation übertragen werden.
- *Zufallsstichprobe:* Die Teilnehmer*innen wurden nicht zufällig ausgewählt, sondern über Netzwerke und verschiedene weitere Rekrutierungswege angesprochen. Dies erhöht die Zugänglichkeit zu schwer erreichbaren Gruppen, kann aber systematische Verzerrungen (Selection Bias) mit sich bringen.
- *Stichprobengröße:* Die erreichten Stichprobengrößen übersteigen in den meisten Gruppen die rechnerisch ermittelte Mindestgröße, was statistische Analysen erleichtert und Präzision verbessert.
- *Externe Validität:* Eine Übertragung auf die Gesamtpopulation ist nicht möglich. Die Ergebnisse beziehen sich aber jedenfalls auf die befragten Gruppen. Validierungsworkshops wurden durchgeführt, um etwaige Besonderheiten in der Datenqualität zu identifizieren.
- *Bias und Verzerrungen:* Maßnahmen wie Anonymitätszusicherungen, Incentivierung (Gutscheine) und technische Kontrollen (z. B. Plausibilitätschecks) wurden zur Reduktion von Verzerrungen implementiert, können diese aber nicht gänzlich ausschließen.

Die Studie liefert insgesamt tiefgehende Einblicke in sozialwissenschaftlich schwer erfassbare Zielgruppen. Die Ergebnisse sind in jedem Fall für die untersuchten Gruppen aussagekräftig. Die Interpretation der Untersuchungsergebnisse sollte stets mit dem Wissen um das Untersuchungsdesign und seiner Limitationen erfolgen.

E. Zu Teil 4: Medienanalyse und Auswertung der Bundesstatistik

Teil 4 beinhaltet eine Medienanalyse und die Auswertung von Daten aus der Bundesstatistik.

I. Medienanalyse

Die mediale Berichterstattung spielt allgemein eine zentrale Rolle im Rahmen der öffentlichen Meinungsbildung. Das gilt auch für den Bereich der Prostitution. Vor diesem Hintergrund sollte in diesem Teil der Untersuchung analysiert werden, in welcher Weise in Medien über Prostitution und das ProstSchG berichtet wird, welche inhaltlichen Schwerpunkte dabei gesetzt werden und welche Akteur*innen zu Wort kommen. Das Ziel bestand darin, einen Eindruck davon zu bekommen, welche Schwerpunkte im medial geführten Diskurs um Prostitution und deren gesetzliche Regulierung gesetzt und welche gesellschaftlichen Vorstellungen dadurch möglicherweise verstärkt oder abgeschwächt werden. Zu diesem Zweck erfolgte eine Analyse von Print- und Onlineausgaben regionaler und überregionaler deutschsprachiger Tages- und Wochenzeitungen. Für das Sample wurden Artikel berücksichtigt, die zwischen dem 01.01.2017 und dem 01.07.2024 publiziert wurden. Mithilfe vorab bestimmter Suchbegriffe wurden in bestimmten Zeitungsdatenbanken insgesamt N=1.593 Artikel identifiziert. Hiervon konnten 733 in das Analysesample aufgenommen werden, darunter 329 aus überregionalen und 404 aus regionalen Zeitungen. Die übrigen Artikel genügten den vorab festgelegten Einbeziehungskriterien nicht.

Die Analyse der Zeitungsberichterstattung über Prostitution und das ProstSchG zeigt, dass das Thema in der medialen Berichterstattung nur eine marginale Rolle spielt. Zwar erreichte die Berichterstattung ihren Höhepunkt im Jahr 2017 im Zuge des Inkrafttretens des ProstSchG. In den Folgejahren nahm das mediale Interesse jedoch deutlich ab.

Insgesamt belegen die untersuchten Artikel, dass der öffentliche Diskurs stark von kriminalitätsbezogenen Perspektiven geprägt ist. Themen wie Menschenhandel und Gewalt gegen Prostituierte dominieren die Berichterstattung, während Aspekte der Arbeitsbedingungen, rechtlichen Rahmenbedingungen oder sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten eine geringere Rolle spielen.

Ein zentrales Ergebnis der Analyse ist, dass vor allem politische und behördliche Akteure in den Medien Gehör finden, während direkt an der Prostitution beteiligte Personen, insbesondere Prostituierte selbst, deutlich seltener zu Wort kommen.

Die Untersuchung zeigt zudem, dass das ProstSchG in der Presseberichterstattung überwiegend negativ bewertet wird. Insbesondere die Anmeldepflicht steht in der Kritik. Werden alternative Regulierungsmodelle gefordert, so wird zumeist auf das sog. „Nordische Modell“ verwiesen.

Hinsichtlich der moralischen Bewertung von Prostitution offenbart die Berichterstattung ein heterogenes Bild: Während ein beträchtlicher Teil der Artikel Prostitution als legitime Erwerbstätigkeit darstellt, wird sie gleichzeitig oft als unmoralisch oder unfreiwillig ausgeübt beschrieben. Dabei bleibt häufig unklar, welches Konzept von Freiwilligkeit den journalistischen Einschätzungen zugrunde liegt.

Zusammenfassend verdeutlicht die Analyse, dass die mediale Darstellung von Prostitution und ihrer gesetzlichen Regulierung stark durch kriminalitätsbezogene Narrative und politisch-institutionelle Perspektiven geprägt ist. Eine differenzierte Auseinandersetzung mit Prostitution als Erwerbstätigkeit sowie den Lebensrealitäten der betroffenen Personen findet vergleichsweise wenig Raum.

II. Auswertung der Bundesstatistik

Neben der Durchführung eigener empirischer Erhebungen wurden für diesen Evaluationsbericht vorhandene empirische Daten aus der Bundestatistik zum ProstSchG ausgewertet. Die Statistik fußt im Kern auf § 35 Abs. 1 ProstSchG, nach dem „jährlich über […] Sachverhalte [scil.: im Kontext des ProstSchG] Erhebungen als Bundesstatistik durchgeführt“ werden. Die Bundestatistik dient der Erfassung des Geschehens im Bereich des Anmeldeverfahrens nach den §§ 3 ff. ProstSchG und des Erlaubnisverfahrens nach §§ 12 ff. ProstSchG. Die Erstellung und Veröffentlichung der Statistik fällt in den Aufgabenbereich des Statistischen Bundesamtes (§ 3 Abs. 1 Bundesstatistikgesetz – BStatG). Das Amt hat dem KFN verschiedene Daten aus der Bundesstatistik in Form von Sonderauswertungen zur Verfügung gestellt; die Einzeldatensätze wurden dem KFN aus Datenschutzgründen nicht übermittelt.

Die Bundesstatistik zum ProstSchG besteht gleichsam aus zwei Teilen: Zum einen beinhaltet sie eine *Jahresstatistik*, in der Daten zu Anmelde- und Erlaubnisverfahren enthalten sind, die *im Laufe eines Jahres* erfasst werden. Zum anderen werden zusätzlich bestimmte Angaben zu Anmelde- und Erlaubnisverfahren im Wege einer *Stichtagserhebung* (Stichtag: 31.12.) erhoben. Veröffentlicht werden vom Statistischen Bundesamt im Kern nur die „zusätzlich“ erhobenen Daten aus der Stichtagserhebung, der Grund für die lediglich erfolgende Teilveröffentlichung von Daten aus einer Offizialstatistik ist dem Evaluationsteam nicht bekannt.

Entnehmen lässt sich den Daten, die dem KFN zur Verfügung gestellt wurden, zunächst, dass das Anmeldeverfahren in Gang gekommen ist. Zwar waren die Zahlen gültiger Anmeldungen in dem Jahr, in dem ProstSchG in Kraft getreten ist, noch gering (6.959 gültige Anmeldungen) – wobei zu berücksichtigen ist, dass für das Jahr 2017 aus mehreren Bundesländern wegen noch im Aufbau befindlicher Verwaltungsstrukturen keine Daten an das Statistisches Bundesamt gemeldet wurden. Danach ist dann aber ein deutlicher Anstieg auf 40.369 gültige Anmeldungen im Jahr 2019 zu beobachten.

Mit dem Auftreten der Coronapandemie sind die Zahlen gültiger Anmeldungen deutlich gesunken – und zwar bis auf 23.743 Anmeldungen im zweiten von der Pandemie geprägten Jahr 2021. Im Anschluss ist die Zahl gültiger Anmeldungen zwar wieder gestiegen – bis auf 30.636 gültige Anmeldungen im Jahr 2023 –, das vorpandemische Niveau wurde jedoch nicht mehr erreicht.

Unter den gültig Angemeldeten befinden sich über alle statistisch erfassten Jahre hinweg mehrheitlich Personen aus EU-Staaten. Darunter gibt es jeweils viele Menschen mit osteuropäischer Staatsangehörigkeit, die Anteile der Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit liegen in den Jahren 2017 bis 2023 zwischen 18 und 22 %. Unter den gültig Angemeldeten aus Nicht-EU-Staaten fällt einerseits die stets hohe Zahl von Menschen mit thailändischer Staatsangehörigkeit auf, ebenso wie die seit dem Jahr 2022 sprunghaft ansteigende Zahl von Menschen mit ukrainischer Staatsangehörigkeit. Beim Alter der Personen mit gültiger Anmeldung liegt der Schwerpunkt bei Personen mit EU-Staatsangehörigkeit in der Gruppe der 21- bis 35-Jährigen, bei den Personen aus Nicht-EU-Staaten im Bereich von 36 bis 55 Jahren. Die absoluten Zahlen der 18- bis 20-jährigen Prostituierten sind sowohl unter den EU- als auch den Nicht-EU-Staatsangehörigen über alle Erhebungsjahre hinweg vergleichsweise gering.

Bei Betrachtung der Daten über Neuausstellungen von Anmeldebescheinigungen im Laufe eines Jahres fällt vor allem auf, dass der Höchstwert (22.615) bereits im ersten statistisch erfassten Jahr 2018 erzielt wurde. Wahrscheinlich haben damals viele anmeldewillige Prostituierte, die bereits seit längerer Zeit in der Prostitution tätig waren, die Anmeldung vorgenommen. Dies würde auch erklären, dass schon im letzten vorpandemischen Jahr (2019) ein Rückgang bei den Neuausstellungen (14.348) zu beobachten ist. Er setzte sich zu Beginn der Coronazeit (2020) fort (12.038). Noch während der Pandemie ist die Zahl von Neuausstellungen dann wieder leicht angestiegen (2021: 13015), im Jahr 2023 wurden 17.010 Neuausstellungen vorgenommen.

Enthalten sind auch Daten zur Nichterteilung einer Anmeldebescheinigung. Im ersten statistisch erfassten Jahr zeigte sich ein relativ hoher Wert (402 Nichterteilungen), der womöglich auf anfängliche Unsicherheiten bezüglich die Anmeldeerfordernisse – sowohl auf Seiten der Behörden als auch auf Seiten der Prostituierten – zurückzuführen ist. In den nachfolgenden Jahren sind die Nichterteilungszahlen

dann stets deutlich geringer, sie liegen zwischen 34 im Jahr 2023 und 149 im Jahr 2020. Aus welchen Gründen die Ablehnungen ergangen sind, kann mangels statistischer Erfassung in der Bundesstatistik nicht gesagt werden.

Das Erlaubnisverfahren hat ebenfalls „die Fahrt aufgenommen". Im Gegensatz zum Anmeldeverfahren sind hier schon im ersten statistisch erfassten Jahr (2017) zahlreiche „gültige Erlaubnisse" ausgewiesen, obschon auch diesbezüglich mehrere Bundesländer keine Daten geliefert hatten. Unter den erfassten Prostitutionsgewerben dürfte sich jedoch eine erhebliche Zahl von Gewerben finden, die (zunächst) nur eine Fiktionsbescheinigung nach § 37 Abs. 2, 4 ProstSchG innehatten. In den darauffolgenden Jahren ist die Zahl der gültigen Erlaubnisse (fast) kontinuierlich auf 2.312 Erlaubnisse im Jahr 2023 gestiegen. Schaut man auf Entwicklung der gültigen Erlaubnisse in Abhängigkeit von der Form des Prostitutionsgewerbes, fallen massive Unterschiede in den Zahlen auf. Der allergrößte Teil gültiger Erlaubnisse bezieht sich auf Prostitutionsstätten, ein deutlich geringer Teil auf Prostitutionsvermittlungen. Zu Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsveranstaltungen sind die Zahlen zumeist so gering, dass sie aus Datenschutzgründen vom Statistischen Bundesamt geheim gehalten werden.

Die Zahl der Versagungen von Erlaubnissen für Prostitutionsgewerbe schwankt zwischen 27 Versagungen im Jahr 2022 und 140 im Jahr 2019. Die Daten zu den in der Statistik (eher grob) erfassten Versagungsgründen sind angesichts zahlreicher geheim gehaltener Werte wiederum schwer zu deuten.

Widerrufe und Rücknahmen von Erlaubnissen gab es im Erfassungszeitraum ebenfalls. Die Zahlen schwanken zwischen neun und 50 Widerrufen/Rücknahmen pro Jahr. Die Bundesländerdaten zu diesen Aufhebungen von Erlaubnissen sind aufgrund von Geheimhaltungen wiederum unvollständig.

Insgesamt muss man die Aussagekraft der (übersandten) Daten aus der Bundesstatistik zum ProstSchG als eingeschränkt bezeichnen:

Dies liegt zum einen daran, dass das Bundesamt für Statistik nach den für ihn maßgeblichen Regelungen bei kleineren Werten zur Geheimhaltung verpflichtet ist. Um auf diese Werte nicht mittels Berechnungen rückschließen zu können, müssen sodann weitere Werte geheim gehalten werden. Das musste im Rahmen dieser Evaluation akzeptiert werden. Das Evaluationsteam stellte sich aber die Frage, ob die in Rede stehenden Regelungen über die Geheimhaltung auf einer durchweg zutreffenden Abwägung zwischen den zweifellos wichtigen Belangen des Datenschutzes und dem zweifellos ebenfalls sehr wichtigen öffentlichen Interesse an einer fundierten Bewertung des ProstSchG beruhen.

Zum anderen ließe sich die Aussagekraft der Bundesstatistik grundsätzlich steigern, wenn künftig noch weitere wichtige Daten über das Anmelde- und Erlaubnisverfahren erhoben würden. So sollten aus hiesiger Sicht die Gründe der Ablehnung der Erteilung einer Anmeldebescheinigung überhaupt und die Gründe der Versagung von Erlaubnissen für Prostitutionsgewerbe differenzierter als bislang erfasst werden **(Empfehlung 1)**. Darüber hinaus lässt sich bislang nicht feststellen, wie viele Prostituierte und Prostitutionsgewerbe sich abmelden. Hierüber Kenntnis zu haben, wäre für die Interpretation der Entwicklung des offiziell registrierten Prostitutions(gewerbe)geschehens ebenfalls von Bedeutung. Daher sollten Zahlen zu aktiven und passiven Abmeldungen von Prostituierten und Prostitutionsgewerben erhoben werden **(Empfehlung 2)**. Damit könnte die Möglichkeiten zu einem Vergleich von Jahresstatistik und Stichtagserhebung verbessert werden. Da (auch nach dieser Evaluation) unklar ist, ob das ProstSchG zu einer Verdrängung von Kleinstprostitutionsstätten geführt hat, sollte zudem darüber nachgedacht werden, ob in der Statistik künftig zwischen Prostitutionsstätten im Allgemeinen und Kleinstprostitutionsstätten im Speziellen unterschieden werden könnte. Die Voraussetzung wäre die Schaffung einer klaren und statistisch handhabbaren Definition für den Begriff Kleinstprostitutionsstätte **(Prüfempfehlung 1).**

Endlich sollte erwogen werden, alle jährlich mit der Bundesstatistik erfassten Daten zu veröffentlichen. Sofern es nicht einen zwingenden Grund für die bislang lediglich praktizierte Teilveröffentlichung gibt, sollten auch die bisher bspw. aufgrund geringer Fallzahlen geheim gehaltenen Daten veröffentlicht werden **(Empfehlung 3)**.

F. Zu Teil 5: Prüfung und Bewertung des Gesetzes anhand der Evaluationskriterien I: Akzeptanz und Praktikabilität

In Teil 5 wurde das ProstSchG anhand der Evaluationskriterien geprüft und bewertet. Dabei wurde für die einzelnen Verfahrensarten (Anmeldeverfahren, Erlaubnisverfahren und Überwachung) zunächst erörtert, inwieweit sie jeweils akzeptiert und praktikabel sind (I.-III.). Im Anschluss wurde das Kriterium Zielerreichungsgrad (IV.) adressiert. Schließlich rückten die nicht intendierten Nebenwirkung (V.) in den Blick.

I. Akzeptanz und Praktikabilität des Anmeldeverfahrens

1. Akzeptanz

Im Rahmen einer rGF ist unter dem Gesichtspunkt Akzeptanz jedenfalls danach zu fragen, inwieweit die Gesetzesadressat*innen (hier: die Prostituierten) die rechtlichen Maßgaben in der Praxis befolgen. Dies zugrunde gelegt, muss man konstatierten, dass die Regelungen über das Anmeldeverfahren (inklusive der gesundheitlichen Beratung) bislang *zum Teil akzeptiert* werden:

Ein Teil der Prostituierten nimmt am Anmeldeverfahren teil und meldet sich für die Prostitution an, ein Teil tut dies nicht. Wie groß die beiden Teile sind, lässt sich nicht einschätzen, da unbekannt ist, wie viele Menschen in Deutschland der Prostitution nachgehen. Zur Klärung dieser (zweifellos wichtigen) Frage, kann diese Evaluation keinen Beitrag leisten: Die Frage lag außerhalb des Betrachtungsgegenstands – und lässt sich auch nur schwer aufklären.

Soll die Akzeptanz des Anmeldeverfahrens künftig gesteigert werden, wird man an den Gründen ansetzen müssen, derentwegen Prostituierte sich bislang nicht anmelden. Über die Gründe hat die Befragung der Prostituierten Aufschluss gegeben:

Als Hauptgrund wurde die fehlende Bereitschaft zur Offenlegung der Prostitutionstätigkeit gegenüber einer Behörde identifiziert. Auch wegen des (hier nachgewiesenen) häufigen Benachteiligungserlebens infolge der Tätigkeit als Prostituierte ist jedenfalls ein Teil dieser Menschen sehr zurückhaltend in der Offenlegung ihrer Tätigkeit – nicht selten wird die Prostitutionstätigkeit sogar gegenüber der eigenen Familie und engen Freunden verheimlicht. Dem Gesetzgeber war dies bekannt: Ausdrücklich wird in der Gesetzesbegründung darauf hingewiesen, dass „Personen, die sich in diesem Bereich [scil.: der Prostitution] betätigen, auch weiterhin ihrem Alltagserleben zahlreichen diskriminierenden Erfahrungen ausgesetzt sind."[938]

Maßnahmen, die dieses bereits in mehreren Untersuchungen beschriebene Grundproblem der Prostitutionstätigkeit ausreichend adressieren, finden sich im ProstSchG nicht. Darin sind zwar zahlreiche Maßnahmen enthalten, die etwa die sexuelle Selbstbestimmung von Prostituierten oder deren Gesundheit schützen sollen. Wirkungsvolle Ansätze, die darauf abzielen, den gesellschaftlichen Blick auf Prostitution zu verändern und Prostituierte vor Diskriminierung und Benachteiligung im Alltag zu schützen, sodass sie ihre Tätigkeit *nicht mehr verheimlichen müssen*, finden sich jedoch nicht.

Aus Sicht der Evaluator*innen ist es daher zur Steigerung der Akzeptanz des ProstSchG von grundlegender Bedeutung, bei einer möglichen Überarbeitung des ProstSchG auch an Maßnahmen zu denken, die auf eine Veränderung der gesellschaftlichen Haltung gegenüber der Prostitution zielen und Prostituierte vor Benachteiligung im Alltag schützen. Empfohlen wird daher bspw. die finanzielle Förderung von Maßnahmen, die über Prostitution aufklären und deutlich machen, dass es sich um einen verfassungsrechtlich anerkannten und daher auch gesellschaftlich anzuerkennenden Beruf handelt (**Empfehlung 4**). Empfohlen wird des Weiteren die Prüfung von Maßnahmen, mit denen der Diskriminierung bzw. Benachteiligung von Prostituierten im Alltag – etwa bei der Wohnungssuche, dem Kontakt mit Versicherungen, Behörden und Ärzt*innen – aktiv entgegengewirkt wird (**Empfehlung 5**). Ob

[938] BT-Drs. 18/8556, 98.

entsprechende Regelungen in das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) aufgenommen werden können oder es der Schaffung eines spezifischen Normenapparates bedarf, muss hier nicht beurteilt werden.

Gespeist wird die Skepsis vor einer Offenbarung der Prostitutionstätigkeit gegenüber Behörden auch durch die Sorge um die Sicherheit der dort gespeicherten Daten. Mehr als ein Drittel der hier befragten Prostituierten gab an, sich (auch) deshalb nicht angemeldet zu haben, weil sie „Angst davor haben, dass das Amt die Daten nicht gut schützt". Dass Datenpannen geschehen wären, es bspw. nicht abgewehrte Hackerangriffe auf Systeme der ProstSchG-Behörden gegeben hätte, ist im Rahmen dieser Untersuchung nicht bekannt geworden. Jedoch stimmt der teilweise festzustellende behördliche Umgang mit den Daten nachdenklich. Insoweit bietet schon die im ProstSchG enthaltenen Regelungen über den Datenschutz Anlass zur Kritik: § 34 Abs. 7 ProstSchG verbietet nur für den Fall der gesundheitlichen Beratung die Übermittlung von personenbezogenen Daten an andere Behörden. Die Daten aus der Anmeldung sind hingegen unter bestimmten Voraussetzungen nicht nur an andere ProstSchG-Behörden zu übermitteln, sondern – zur Erfüllung des Nebenziels 2 – „unverzüglich" auch an das zuständige Finanzamt sowie ggf. weitere Behörden. Besondere sicherheitstechnische Vorkehrungen für die Übermittlung wurden größtenteils nicht vorgeschrieben. In der Praxis erfolgt die Übermittlung daher auch nur selten mit einer speziellen Software. Überwiegend geschieht dies bislang postalisch oder per E-Mail, teils sogar telefonisch. Das wird der hohen Schutzbedürftigkeit der in Rede stehenden Daten, bei denen es sich angesichts des Datenkontextes um Daten zum Sexualleben handeln könnte (und damit um Daten mit besonders hoher Schutzbedürftigkeit i. S. d. Art. 9 Abs. 1 DSGVO), nicht gerecht.

Fragt man vor diesem Hintergrund nach in Betracht kommenden, tatsächlich wirksamen Möglichkeiten zur Steigerung der Akzeptanz des Gesetzes, lautet die Antwort: weitgehender Ausschluss der Übermittlung von Anmeldedaten an Behörden, die nicht ProstSchG-Behörden sind (**Empfehlung 6**). In Gänze sollte de lege ferenda auf eine Übermittlung von Daten an die Finanzverwaltung verzichtet werden. Sie ist bislang gem. § 34 Abs. 8 ProstSchG „unverzüglich" durchzuführen. Das in den Gesetzesmaterialien nicht genannte, aus den Normen des ProstSchG aber ableitbare Nebenziel 2 – die Erleichterung der Besteuerung von Prostituierten – läuft ersichtlich quer zu den an sich im Fokus stehenden Bemühungen, den Schutz von Prostituierten zu verbessern. Das Nebenziel mindert samt der dazu in § 34 Abs. 8 ProstSchG vorgesehenen Regelung das Vertrauen in den Schutz der Daten und hindert Prostituierte daran, die Hürde Anmeldung zu überwinden. Das mögliche Gegenargument gegen die hier unterbreitete Empfehlung, die Weiterleitung von behördlich erhobenen Daten an das Finanzamt sei auch im Fall anderer beruflicher Tätigkeiten gängig, verfängt nicht: Denn bei der Prostitution handelt es sich – was in der Gesetzesbegründung wieder und wieder hervorgehoben wird – gerade nicht um einen Beruf, der ist wie jeder andere. Dieses viel betonte Anderssein der Prostitution rechtfertigt es, auch die Datenübermittlung an Finanzämter anders zu handhaben, als dies bei sonstigen Berufen der Fall sein mag. Selbstredend blieben Prostituierte auch weiterhin zur Entrichtung von Steuern verpflichtet; an der Gabe entsprechender Informationen im Rahmen des Informations- und Beratungsgesprächs, die von § 7 Abs. 2 Nr. 5 ProstSchG vorgesehen ist, sollte festgehalten werden.

Sollte der hier befürwortete Ausschluss der Datenübermittlung politisch nicht durchsetzbar sein, wird man zur Steigerung der Akzeptanz des ProstSchG über sonstige Wege zur maßgeblichen Erhöhung der Datensicherheit nachzudenken haben.

Keinesfalls angezeigt ist unter dem Gesichtspunkt der Akzeptanzsteigerung des Anmeldeverfahrens eine aktuell sogar in Rede stehende Erweiterung der Pflichten von Anmeldebehörden zur Mitteilung der Daten von Prostituierten an die Finanzbehörden. Gleiches gilt für die Schaffung einer Verpflichtung für Anmeldebehörden, die von Prostituierten angegebenen Zustelladressen – etwa anhand eines vorzulegenden Mietvertrages – zu überprüfen. Beides wird vom Bundesrechnungshof grundsätzlich für richtig gehalten.[939] Nach allem, was in diesem Teil der Untersuchung zur Akzeptanz des Anmeldeverfahrens festgestellt wurde, wäre eine solche Reform aber falsch.

[939] Bundesrechnungshof (2024), 5 ff.

Dass hieran auch ein auch ein Befund aus der vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) und der Generalzolldirektion in Eigenregie durchgeführten „Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11. Juli 2019“[940] nichts ändert, wurde erläutert.

Schließlich sollte (klarstellend) geregelt werden, dass jederzeit die Möglichkeit besteht, sich aktiv von der Prostitution abzumelden (**Empfehlung 7)**. Um zu verhindern, dass die Prostitutionstätigkeit ungewollt offenbart wird, sollte die Finanzverwaltung überdies prüfen, welche Möglichkeiten es gibt, auf eine Nennung der Prostitutionstätigkeit in amtlichen Schreiben zu verzichten (**Prüfempfehlung 2)**. Diesbezüglich ist es laut den hier gewonnenen Erkenntnissen zu Problemen gekommen.

Bei manchen Prostituierten kann das Anmeldeverfahren schon deshalb keine Akzeptanz finden, weil sie sich nicht anmelden dürfen. 10,5 % der befragten Prostituierten, die sich nicht angemeldet haben, berichteten hiervon. Nach den Erkenntnissen aus den vom KFN mit Behörden geführten Interviews dürfte es sich insoweit vielfach um Personen handeln, denen aus ausländerrechtlichen Gründen eine Anmeldung verwehrt ist.

Die Kosten der Anmeldung waren für 8,3 % der befragten nicht angemeldeten Prostituierten (auch) ein Grund, sich nicht anzumelden. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass die Kosten für einen Teil der hier befragten nicht angemeldeten Personen kein Grund dafür *sein konnten*, die Anmeldung zu unterlassen: Denn in der Hälfte aller Bundesländer ist die Anmeldung ohnehin komplett kostenfrei. Dass für die Anmeldung mancherorts eine Gebühr erhoben wird und andernorts nicht, führt in Teilen zu einer Art „Anmeldetourismus“: Prostituierte reisen dorthin, wo die Anmeldung kostenfrei ist. Das ist nachvollziehbar, aber nicht im Sinne des Gesetzes, weil die Anmeldung nach § 3 Abs. 1 ProstSchG nicht allerorten, sondern gerade dort vorgenommen werden soll, wo die anmeldepflichtige Person voraussichtlich überwiegend tätig sein wird. Der „Anmeldetourismus“ dürfte überdies dazu führen, dass Anmeldebehörden mit gebührenfreier Anmeldemöglichkeit überproportional in Anspruch genommen werden. Das ist ein misslicher Zustand, der im Sinne der Akzeptanzförderung idealiter dadurch behoben werden sollte, dass die Anmeldung künftig allerorten kostenfrei ist (**Empfehlung 8**).

Gezeigt hat sich zudem, dass die Anmeldung für einen Teil der Prostituierten zu hochschwellig sein dürfte. Diesbezüglich gilt es, so viele Barrieren wie möglich abzubauen. Zwingend erscheint aus Sicht des Evaluationsteams die Aufnahme einer Regelung in die §§ 7 und 10 ProstSchG, dass zu den Beratungsgesprächen im Bedarfsfall verpflichtend Dolmetscher*innen hinzuzuziehen oder taugliche Dolmetschungsprogramme einzusetzen sind (**Empfehlung 9**). Tatsächlich gibt es bislang einen Teil von Behörden, bei denen im Fall von Verständigungsproblemen (sowohl bei der gesundheitlichen Beratung als auch beim Beratungs- und Informationsgespräch) wie folgt vorgegangen wird: Es werden lediglich Materialien in der Landessprache ausgehändigt, die Gespräche werden trotz Verständigungsschwierigkeiten auf Deutsch geführt werden oder die Gespräche werden sogar abgebrochen. Das ist angesichts der Bedeutung, die der Gesetzgeber dem Anmeldeverfahren beimisst, nur schwer zu akzeptieren und sollte de lege ferenda geändert werden.

Einen kleinen Beitrag zur Verringerung der Hochschwelligkeit könnte zudem die Verkleinerung der Zahl von Bescheinigungen bilden, die Prostituierte bei ihrer Tätigkeit mitzuführen haben. Sie müssen aktuell mindestens eine Anmeldebescheinigung und eine Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung bei sich führen. Haben sie sich auch sog. Aliasbescheinigungen ausstellen lassen (pseudonymisierte Bescheinigung über die Anmeldung und die gesundheitliche Beratung), sind sie im Besitz von vier Bescheinigungen – für eine Tätigkeit. Empfohlen wird daher die Prüfung, welche Möglichkeiten es gibt, einen einheitlichen handlichen Ausweis zu schaffen, der die Anmeldung und die gesundheitliche Beratung insgesamt dokumentiert (**Prüfempfehlung 3**). Der Ausweis, der weiterhin auch in Form der Aliasbescheinigung zur Verfügung stehen und die Gültigkeitsdaten auf einen Blick erkennen lassen sollte, sollte so beschaffen sein, dass er nur „für Eingeweihte“ erkennen lässt, dass es sich um einen Nachweis für die Anmeldung nach dem ProstSchG handelt. Behördenmitarbeiter*innen, die mit der Prostitution befasst sind (und „eingeweiht“ sein müssen), sollten entsprechend geschult werden. Idealiter könnte

[940] BMF/Generalzolldirektion (2024).

der Ausweis auch in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werden. Sollte die vorstehenden Anregungen nicht umsetzbar sein, bedarf es jedenfalls einer bundesweit einheitlichen (und handlichen) Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung.

Nicht übersehen werden darf, dass sowohl die gesundheitliche Beratung als auch die Anmeldung von denjenigen Prostituierten, die sich seit Inkrafttreten des ProstSchG mindestens einmal angemeldet haben, weit überwiegend positiv bewertet wird. Mehr als 70 bzw. 80 % der Befragten gaben jeweils für beide Beratungsgespräche an, es treffe (eher) zu, dass die Mitarbeiter*innen respektvoll und kompetent gewesen seien, man über Risken gut informiert worden sei, man mit den Mitarbeiter*innen auch über ernste Probleme sprechen könne, man in der ersten Beratung nützliche Informationen bekommen habe und die Mitarbeiter*innen ihnen gegenüber keine Vorurteile gehabt hätten. Dies wird man durchaus als Fingerzeig dafür werten dürfen, dass diejenigen, die das Anmeldeverfahren durchlaufen haben, ihm überwiegend nicht ablehnend gegenüberstehen, sondern darin einen Mehrwert sehen. Nur etwas mehr als die Hälfte der Befragten hält es allerdings für (eher) sinnvoll, dass die Beratungen wiederholt werden. Knapp 30 % halten dies bei der gesundheitlichen Beratung (eher) nicht für sinnvoll, auf etwas mehr als 20 % trifft dies hinsichtlich des Informations- und Beratungsgesprächs zu. Dieser Befund wirft zumindest die Frage auf, ob nicht die Turnusse von gesundheitlicher Beratung und Anmeldung bei Erwachsenen in dem Sinne angeglichen werden könnten, dass beides im Zweijahresrhythmus stattfindet.

2. Praktikabilität

Unter Praktikabilität versteht man im Rahmen einer rGF, inwieweit die Normen in der Vollzugspraxis insbesondere von den Gesetzesanwender*innen (hier den Sachbearbeitenden in der gesundheitlichen Beratung und der Anmeldung) angewendet werden können. Es stellt sich mithin die Frage nach der Handhabbarkeit des gesetzlichen Normenprogramms und nach der Praxis und Praxisproblemen des Anmeldeverfahrens.

Diesbezüglich kann man zunächst feststellen, dass im Rahmen der Untersuchung an keiner Stelle offenbar geworden ist, dass die Normen des ProstSchG zum Anmeldeverfahren in Gänze unpraktikabel sind. Das Verfahren ist in Gang gekommen. Die zuständigen Behörden wurden mittlerweile – wenn auch teils erstaunlich spät – allerorten eingerichtet. Sachbearbeitende, die gesundheitliche Beratung und Anmeldung durchführen, wurden verpflichtet. Und inzwischen hat eine erhebliche Zahl von Menschen an den in der Anmeldung vorgesehenen Beratungen teilgenommen, diese meist gut bewertet (s. zuvor 1.) und dort zahlreiche Informationen über gesundheitliche Risken und Präventionsmaßnahmen, rechtliche Aspekte der Prostitution, Hilfsangebote u. v. m. erhalten. Die Sachbearbeitenden in gesundheitlicher Beratung und Anmeldung sind auch mehrheitlich der Auffassung, dass es ihnen gelinge, bei Erst- oder aber Folgeberatungsgesprächen Vertrauen zu den anmeldepflichtigen Personen aufzubauen, was eine Grundvoraussetzung für das Gelingen der Beratung ist.

Ersichtlich gibt es aber zahlreiche Punkte, in denen das Anmeldeverfahren noch verbessert werden könnte.

Nachgedacht werden könnte zunächst darüber, ob für den bislang sehr weit gefassten Begriff der Prostitution (§ 2 Abs. 3 ProstSchG) Ausnahmen zugelassen werden können (**Prüfempfehlung 4**). Vorstellbar ist dies bspw. im Hinblick auf die Sexualassistenz, weil fraglich ist, ob bei dieser Form der sexuellen Dienstleistungen diejenigen Risiken bestehen, von denen der Gesetzgeber im Übrigen für die Prostitution ausgeht. Einen weiteren Ausnahmefall könnte unter Umständen (was hier nur unzureichend beleuchtet werden konnte) der Bereich Tantra-Massage bilden. Grundvoraussetzung für die Schaffung von Ausnahmen wäre freilich, dass eine hinreichend scharfe Definition der auszunehmenden Tätigkeiten gelingt. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Tätigkeiten, die ohne Weiteres der Prostitution zuzuordnen sind, künftig bspw. unter dem Label „Tantra-Massage“ durchgeführt werden, um sich auf diese Weise der Anmeldung zu entziehen. Diese Gefahr könnte allerdings durch ein staatlich anerkanntes, von einem vertrauenswürdigen Verband durchzuführendes Anerkennungsverfahren gemindert werden.

Erhebliche Potenziale zur Verbesserung des Anmeldeverfahrens bestehen im Bereich der Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitenden. Es gibt einen beträchtlichen Anteil, der weder eine spezifische Ausbildung erhalten noch an einer Fortbildung für die Tätigkeit im Bereich des Anmeldeverfahrens teilgenommen hat. Das passt nicht zur Bedeutung des Anmeldeverfahrens, dessen Ziel es u. a. ist, Betroffene von prostitutionsspezifischer Kriminalität zu identifizieren und Personen über Risken der Prostitution aufzuklären. Dringend empfohlen wird daher die Etablierung eines verpflichtenden Aus- und Fortbildungsangebots für Behördenmitarbeitende in gesundheitlicher Beratung und Anmeldung. Erfolgen könnte dies an einer Bundeseinrichtung oder einer Landeseinrichtung, die zentral die Aus- und Fortbildung für die in Deutschland tätigen Sachbearbeitenden übernimmt (**Empfehlung 10**). In die Aus- und Fortbildung sollten langjährig tätige Prostituierte und Prostitutionsgewerbetreibende einbezogen werden, um die Sachbearbeitenden über die Praxis der Prostitutionstätigkeit zu informieren. Dies dürfte auch zu einer Steigerung der Akzeptanz des Anmeldeverfahrens führen – beklagten Prostituierte in Interviews doch, dass Mitarbeitenden partiell Kenntnisse über die Realität der Prostitution fehlten. Da von einer erheblichen Zahl von Sachbearbeitenden eine unzureichende Vernetzung mit Sachbearbeitenden anderer ProstSchG-Behörden bemängelt wurde, sollten auf Landesebene entsprechende Strukturen geschaffen werden (**Empfehlung 11**).

Eine qualitativ hochwertige Beratung hängt jedoch nicht nur vom Wissensstand, sondern auch von der Erfahrung der Sachbearbeitenden ab. Insoweit hat sich gezeigt, dass es in gesundheitlicher Beratung und Anmeldung inzwischen eine erhebliche Zahl von Sachbearbeitenden gibt, die über viel Beratungserfahrung verfügen. Zugleich ist deutlich geworden, dass gerade bei Zuständigkeit kleinerer Gebietskörperschaften für die Anmeldung im Schnitt teilweise nicht mehr als zehn Beratungen pro Jahr durchgeführt werden. Dies begründet die Empfehlung, über eine vermehrte Zentralisierung von Anmeldung und gesundheitlicher Beratung nachzudenken (**Prüfempfehlung 5**). Der Vorteil läge darin, dass die Beratungen weiter professionalisiert und alle Mitarbeitende ausreichen Erfahrung aufbauen könnten. Ein Nachteil bestünde in den längeren Anfahrtswegen eines Teils der Prostituierten zu den Anmeldestellen. Das wird man abwägen müssen.

Eine Überlegung des Gesetzgebers bestand darin, ein Anmeldeverfahren zu schaffen, das sich an den individuellen Bedarfen der anmeldepflichtigen Personen orientiert. Für die gesundheitliche Beratung ist dies in § 10 Abs. 2 S. 2 ProstSchG gesetzlich festgehalten worden. Für das Informations- und Beratungsgespräch fehlt eine entsprechende Norm. Auch wenn bei Untersuchung der Praxis dieses Beratungsgesprächs erkennbar geworden ist, dass dort auf Individualität geachtet wird, sollte eine entsprechende Norm zur Klarstellung in § 7 ProstSchG aufgenommen werden (**Empfehlung 12**). Dies verbindet das Evaluationsteam mit der Anmerkung, dass der mit dem Anmeldeverfahren verbundene Grundrechtseingriff nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen stets so gering wie möglich zu halten ist. Sind Menschen etwa schon sehr lange in der Prostitution tätig und kennen sich in den relevanten Gesundheits- und Rechtsfragen bestens aus, spricht nichts dagegen, ein zum wiederholten Male durchgeführtes Anmeldeprocedere binnen weniger Minuten zu erledigen.

Nach dem erkennbaren Willen des Gesetzgebers soll das Anmeldeverfahren zudem dazu dienen, anmeldepflichtige Personen in die Lage zu versetzen, in die gefahrengeneigte Tätigkeit als Prostituiert*e informiert einzuwilligen. Das von Brettel vorgelegte Gutachten zur Freiwilligkeit in der Prostitution hat insoweit aufgezeigt, dass Grundvoraussetzung für die Erteilung einer informierten Einwilligung die Bestimmungsfähigkeit der anmeldepflichtigen Person ist. Dem wird nach hier vertretener Auffassung mit § 12 VwVfG ausreichend Rechnung getragen. Der Katalog der im Informations- und Beratungsgespräch zu thematisierenden Umstände ist aber noch unzureichend auf das Ziel informierte Einwilligung ausgerichtet. Diesbezüglich müsste in § 7 ProstSchG festgeschrieben werden, dass in diesem Gespräch auch über alle tatsächlich relevanten Umstände der Prostitutionstätigkeit in einer Weise informiert wird, dass die anmeldepflichtigen Personen sich ein realistisches Bild über Wesen, Risiken sowie Vor- und Nachteile der Prostitution machen können (**Empfehlung 13**). Die Analyse der im Informations- und Beratungsgespräch „immer“ erörterten Themen hat gezeigt, dass dies tatsächlich bislang noch zu wenig geschehen dürfte. An die Gesprächsgestaltung eines solchen, auf eine informierte Einwilligung zielenden Beratungsgesprächs werden dabei besondere Anforderungen gestellt. Diese werden im Gutachten

zur Freiwilligkeit in der Prostitution benannt. Sie sollten im Rahmen der ohnehin empfohlenen verpflichtenden Aus- und Fortbildung der Mitarbeitenden Pflichtstoff sein.

Das Gutachten zur Freiwilligkeit in der Prostitution hat überdies veranschaulicht, dass die Entscheidung des Gesetzgebers, auch Heranwachsenden grundsätzlich eine Anmeldbescheinigung für die Prostitution zu erteilen, konsequent ist. Sie steht im Einklang mit den Regelungen, die in anderen Rechtsbereichen für Heranwachsende getroffen wurde. Zugleich ist jedoch deutlich geworden, dass der besonderen Lebensphase, in der Heranwachsende sich befinden, bei einer möglichen Reform des ProstSchG noch besser Rechnung getragen werden muss: Sie sind vor Erteilung einer Anmeldebescheinigung besonders umfassend aufzuklären, um in die Lage versetzt zu werden, eine informierte Einwilligung in die Prostitutionstätigkeit zu erteilen; auch das sollte gesetzlich (in § 7 ProstSchG) festgeschrieben werden (**Empfehlung 14**). Des Weiteren ist das qualifizierte Aufklärungsgespräch dafür zu nutzen, eventuell vorliegende Anhaltspunkte für einen unabgeschlossenen Reifeprozess festzustellen. Dazu sind Screeningfragen zur allgemeinen Lebensgestaltung, aber auch zur psychosexuellen Reife und zur materiellen Orientierung zu stellen. Auch hierfür bedarf es einer entsprechenden Schulung der Sachbearbeitenden. Zur Entwicklung entsprechender Screeningfragen sollte ein Gutachtenauftrag zu den konkreten Aufklärungs- und Abklärungserfordernissen unter Einschluss der Erarbeitung von Screening-Instrumenten erteilt werden (**Empfehlung 15**). Verdichten sich die Anhaltspunkte, dass es an der erforderlichen Reife fehlt, ist der Bedarf an Schutzmaßnahmen gesteigert. Jedenfalls muss das Informations- und Beratungsgespräch in solchen Fällen den Reifedefiziten in besonderer Weise Rechnung tragen, was den Schulungsbedarf der Sachbearbeitenden noch einmal erweitert. Auch sollte die gesetzliche Möglichkeit geschaffen werden, den Zeitraum bis zur nächsten gesundheitlichen Beratung und Anmeldung individuell zu verkürzen (**Empfehlung 16**).

Im Übrigen hat sich hinsichtlich der Ausgestaltung von gesundheitlicher Beratung und Informations- und Beratungsgespräch ergeben, dass manche vom Gesetzgeber vorgegebene Beratungsthemen in beiden Beratungen behandelt werden. Überdies werden manche Themen – nach hiesiger Einschätzung – unnötigerweise regelmäßig wiederholt. Dies gibt Anlass zu der Empfehlung, einen (über die gesetzlichen Regelungen hinausgehenden) Themenkatalog zu erarbeiten, der unter Berücksichtigung der Heterogenität des Feldes und der Differenzierungsmaßgabe festlegt, welche Themen in der gesundheitlichen Beratung bearbeitet werden sollen und welche Themen den Gegenstand des Informations- und Beratungsgespräch bilden (**Empfehlung 17**). Freilich werden manche Themen, die eigentlich zum Informations- und Beratungsgespräch gehören, deshalb in der gesundheitlichen Beratung behandelt, weil die Themen für die anmeldepflichtigen Personen besonders dringlich sind. Daher sollte geprüft werden, ob es möglich ist, die Reihung von gesundheitlicher Beratung und Informations- und Beratungsgespräch zu tauschen. Die Prüfung könnte im Rahmen eines wissenschaftlich begleiteten Modellprojektes geschehen (**Prüfempfehlung 6**).

Im Dunkeln liegt bislang, was man sich unter einer nach Landesrecht anerkannten Fachberatungsstelle, die zum Informations- und Beratungsgespräch hinzugezogen werden soll (§ 8 Abs. 2 S. 1 ProstSchG), vorzustellen hat. Ein von Landesgesetzgebern gebilligtes Anerkennungsverfahren mit vordefinierten Gütekriterien existiert – soweit ersichtlich – nicht. Ein solches Verfahren dürfte aber sinnvoll sein, um die Qualität der Arbeit von Beratungsstellen in diesem sensiblen Bereich abzusichern. Daher könnte ein solches Verfahren in Zusammenarbeit mit maßgeblichen Akteur*innen, u. a. dem BuFas, entwickelt werden (**Empfehlung 18**). Da die Grundvoraussetzung für eine qualitativ hochwertige Arbeit von Beratungsstellen in einer auskömmlichen und langfristig angelegten Finanzierung liegt, wird auch sie empfohlen (**Empfehlung 19**).

Schließlich haben sich im Rahmen der vorhergehenden Ausführungen noch einige weitere Punkte ergeben, die im Rahmen einer möglichen Reform überdacht werden könnten:

- § 1 ProstSchG begrenzt den Anwendungsbereich des Gesetzes bislang auf Personen, die über 18 Jahre alt sind. Zu überlegen ist, ob der Anwendungsbereich nicht teilweise auf minderjährige Prostituierte ausgedehnt werden sollte, um den ProstSchG-Behörden das Ergreifen von Schutzmaßnahmen nach § 9 ProstSchG auch in diesen Fällen zu eröffnen **(Empfehlung 20)**.

- Von der Ermächtigung nach § 3 Abs. 2 ProstSchG (Möglichkeit zum Erlass einer abweichenden landesrechtlichen Regelung zur räumlichen Gültigkeit der Anmeldebescheinigung) ist acht Jahre nach Inkrafttreten des ProstSchG kein Gebrauch gemacht worden. Anhaltspunkte, dass entsprechender Bedarf noch entstehen könnte, sind im Rahmen dieser Studie nicht ersichtlich geworden. Die Normierung einer solchen Regelung durch Landesrecht würde das Anmeldeverfahren auch weiter verkomplizieren, was dem Gedanken des Gesetzgebers, ein möglichst niedrigschwelliges Verfahren zu schaffen, zuwiderliefe. Daher wird empfohlen, § 3 Abs. 2 ProstSchG zu streichen (**Empfehlung 21**). Zugleich könnten die zugehörigen §§ 4 Abs. 3 S. 2 ProstSchG und 6 Abs. 3 ProstSchG gestrichen werden.
- § 4 Abs. 1 Nr. 5 ProstSchG (Pflicht zur Angabe von Ländern und Kommunen, in denen die Prostitutionstätigkeit geplant ist) ist weitgehend ohne praktische Bedeutung. In fast allen Fällen (95 %) wird von den Behörden bundesweite Tätigkeit eingetragen. Daher sollte geprüft werden, ob es erforderlich und sinnvoll ist, an dieser Regelung festzuhalten (**Prüfempfehlung 7**).
- § 5 Abs. 2 Nr. 3 ProstSchG (Nichterteilung der Anmeldebescheinigung bei später Phase der Schwangerschaft) sollte nach hier vertretener Auffassung auf seine Verfassungskonformität hin überprüft werden. Die Norm verbietet denjenigen hochschwangeren Personen die Prostitution, die in dieser Phase der Schwangerschaft zur Anmeldung gehen müssen. Alle anderen hochschwangeren Prostituierten dürfen weiterarbeiten, da es kein generell geltendes Verbot der Tätigkeit für hochschwangere Prostituierte gibt. Das erscheint unter Gleichheitsgesichtspunkten schwer zu rechtfertigen. Diesen möglichen Widerspruch könnte der Gesetzgeber auflösen – entweder durch Streichung der Norm oder aber durch deren Ersetzung (**Empfehlung 22**). Erwägt man eine Ersetzung, wäre u. a. Folgendes zu überlegen: Wollte man Hochschwangeren die Prostitution in Gänze verbieten, müsste zwingend mitgeregelt oder klargestellt werden, wie die schwangeren, zuallermeist nicht abhängig beschäftigten Menschen in der Zeit eines solchen Tätigkeitsverbots ihren Lebensunterhalt finanzieren können. Überdies: Inwieweit Prostitution (insbesondere: welche prostitutiven Akte) tatsächlich eine Gefahr für das ungeborene Leben darstellt, ist in den Gesetzesmaterialien nicht ausreichend dargelegt worden. Daher wird empfohlen, vor der allfälligen Regelung eines generellen Verbots der Prostitutionstätigkeit für Hochschwangere in einem unabhängigen Gutachten klären zu lassen, inwieweit Prostitution nachgewiesenermaßen Risiken für das ungeborene Leben mit sich bringt (**Empfehlung 23**).
- Die Bezugnahmen auf strafrechtliche Regelungen in § 5 Abs. 1 Nr. 4 und Nr. 5 ProstSchG sowie an mehreren weiteren Stellen des ProstSchG (§§ 9 Abs. 2 Nr. 1 und 2 ProstSchG, 16 Abs. 2 Nr. 2b, 23 Abs. 3 ProstSchG und 25 Abs. 1 Nr. 2 und 3 ProstSchG) sind verunglückt und sollten durch direkte Verweise auf die jeweils gemeinten strafrechtlichen Regelungen ersetzt werden (**Empfehlung 24**).

II. Akzeptanz und Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens

1. Akzeptanz

Nach dem hier zugrunde gelegten Akzeptanzbegriff wird das Erlaubnisverfahren von den Gesetzesadressat*innen (hier: Prostitutionsgewerbetreibende) *teilweise akzeptiert.* Nach den Daten der Bundesstatistik haben inzwischen mehr als 2.000 Prostitutionsgewerbe das Erlaubnisverfahren mit seinen Anforderungen zum Schutz der Prostituierten durchlaufen. Das ist im Vergleich zum vorhergehenden Gesetzesstand, in dem das Prostitutionsgewerbe weitgehend unreguliert war, eine deutliche Verbesserung. Auch hat sich gezeigt, dass die an der Befragung teilnehmenden Gewerbetreibenden die Regulierung ihres Gewerbes mehrheitlich begrüßen. Das wird deutlich in der überwiegend geäußerten Zustimmung, dass das Betriebskonzept Betreiber*innen helfe, Risiken für die bei ihnen tätigen Prostituierten zu erkennen ((eher) ja: 55,2 %).

Ersichtlich gibt es aber auch Prostitutionsgewerbetreibende, die sich dem Erlaubnisverfahren bislang nicht stellen. Wie groß der Anteil ist, kann auf Basis der vorliegenden Daten nicht beurteilt werden.

Auffällig sind aber die sehr niedrigen Zahlen erlaubter Prostitutionsfahrzeuge und Prostitutionsveranstaltungen: Ursächlich ist möglicherweise, dass sich Prostitutionsfahrzeuge und Prostitutionsveranstaltungen als mobile Gewerbe Überwachungen besser entziehen können, als dies bei den immobilen Prostitutionsgewerbeformen der Fall ist.

Worin genau die Gründe liegen, dass Prostitutionsgewerbe keine Erlaubnis beantragen, lässt sich mit dieser Untersuchung nicht sicher klären: In Interviews und schriftlichen Befragungen wurden kaum Personen erreicht, die ohne Erlaubnis ein Gewerbe führen. Maßgeblich dürften aber mehrere Faktoren sein. Einige mögliche Faktoren werden nachfolgend ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit genannt:

Die Verfahren werden von den hier befragten Prostitutionsgewerbetreibenden als durchaus aufwändig beschrieben; dies könnte manche*n von der Antragstellung abhalten. Die Verfahren dauern in einem Teil der Fälle auch sehr lange. 33 von n=152 befragten Betreiber*innen von Prostitutionsstätten berichteten über Verfahrensdauern (erstmalige Antragseinreichung bis zum Besitz eines bestandskräftigen Bescheides) von über zwölf Monaten bis zu sieben (!) Jahren. Warum ein Teil der Verfahren derart lange währt und was man zum Zwecke der Verkürzung tun könnte, konnte hier nicht ermittelt werden. Dies sollte Gegenstand eines spezifischen Untersuchungsauftrags sein (**Empfehlung 25).** Feststellen lässt sich aber, dass derart lange Verfahrensdauern nicht zu dem mit dem Erlaubnisverfahren verfolgten Zweck passen, Prostitutionsgewerbetreibenden Rechtssicherheit (s. dazu Teil 3, Kapitel 1) in Form eines rechtlichen anerkannten Status zu gewähren.

Die Kosten des Verfahrens sind teils erheblich. Den maßgeblichen Kostenfaktor bilden allerdings – jedenfalls bei Prostitutionsstätten – nicht die behördlichen Verfahrenskosten. Vielmehr sind es die Kosten für Baumaßnahmen, die vorgenommen werden müssen, damit man den Mindeststandards und sonstigen Anforderungen des ProstSchG gerecht wird. Hieran wird man, wenn man an den nunmehr gesetzlich vorgegebenen Standards festhalten will, nichts ändern können.

Womöglich sind die Anforderungen, die das ProstSchG stellt, für einen Teil der Betreiber*innen zu hoch. Jedenfalls haben sich in dieser Studie Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die u. a. im Gesetzgebungsverfahren geäußerte Befürchtung, Kleinstbetriebe könnten vom Markt gedrängt werden, zutrifft. Dabei wurde auch davon berichtet, dass gerade solche Kleinstbetriebe Frauen Sicherheit bieten können. Im Einzelnen wird man dieser Frage aber noch weiter nachgehen müssen, das könnte im Rahmen der Umsetzung von vorstehender **Empfehlung 26** geschehen; oben wurde außerdem bereits vorgeschlagen, Zahl und Entwicklung bei den Kleinstbetrieben künftig statistisch zu erfassen. Dabei ist freilich zu bedenken, dass der Gesetzgeber dieses Risiko bewusst in Kauf genommen hat. Er ging nach den Erkenntnissen aus den jährlich vom BKA herausgegebenen Bundeslagebildern zu Menschenhandel und Ausbeutung davon aus, dass auch die Wohnungsprostitution von Menschenhandel und Ausbeutung betroffen sei. Daher könne für die Wohnungsprostitution keine Ausnahme von der Erlaubnispflicht gemacht werden. Hieran hat sich prima facie laut Aussage des Bundeslagebilds 2023 nichts geändert. Dort heißt es: „Bedingt durch Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie waren die Vorjahre durch eine Verdrängung der klassischen Bar- und Bordellprostitution sowie der Straßenprostitution geprägt. Der Trend, dass sexuelle Ausbeutung vermehrt im Rahmen der Wohnungsprostitution sowie von Haus- und Hotelbesuchen stattfindet, setzte sich im Berichtsjahr [scil.: 2023] – trotz weitgehenden Wegfalls pandemiebedingter Einschränkungen – fort.“[941] Bei näherem Hinsehen kommen jedoch Zweifel, die im Bericht erläutert wurden.

Das Entdeckungsrisiko ist für ohne Erlaubnis arbeitende Betreiber*innen teils gering. Im Rahmen der Überwachung fällt es, was im nachfolgenden Teil noch ausführlicher behandelt wird, teils schwer, illegale Betriebe ausfindig zu machen. Zur Erhöhung des Entdeckungsrisikos und zur Schaffung von mehr Transparenz für Kund*innen wird Folgendes angeregt: Nach dem Vorbild des Glücksspielrechts (vgl. § 6e Abs. 3 S. 2 des Glücksspielstaatsvertrags) sollte eine Pflicht für Gewerbetreibende geschaffen werden, online und offline in prominenter Weise darauf hinzuweisen, dass sie eine Erlaubnis nach dem ProstSchG besitzen (**Empfehlung 27**). Das erleichterte an Rechtstreue interessierten Kund*innen die

[941] BKA (2024), 11.

Identifizierung erlaubter Prostitutionsgewerbe. Zugleich könnte man darüber nachdenken, die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen in nicht erlaubten Betrieben künftig als Ordnungswidrigkeit auszugestalten. Ohnedies sind Kund*innen durch das ProstSchG bislang vergleichsweise wenig in die Pflicht genommen worden.

Die Frage, inwieweit ein Gesetz von den Gesetzesadressat*innen akzeptiert wird, hängt auch davon ab, inwieweit die damit verbundenen Pflichten von den Gesetzesadressat*innen umgesetzt werden können. Ein erkennbar gewordenes Umsetzungsproblem rührt aus dem umfassenden Weisungsverbot (§ 26 Abs. 2 ProstSchG), dem Betreiber*innen gegenüber Prostituierten unterliegen. Zwar besteht an der Berechtigung dieses Verbots der Erteilung von Weisungen für die sexuellen Dienstleistungen von Prostituierten für sich genommen kein Zweifel. Jedoch stellt sich die Frage, ob es nicht dem Ansinnen, die sexuelle Selbstbestimmung von Prostituierten zu stärken, in kleinen Teilen zuwiderläuft. Konkret stellt sich diese Frage im Hinblick auf das Verbot, in einem Prostitutionsgewerbe Mindestpreise für sexuelle Dienstleistungen festzulegen. Hierdurch kann es in Prostitutionsgewerben zu Unterbietungswettbewerben unter den Prostituierten kommen mit der Folge, dass manche Prostituierte sexuelle Dienstleistungen zu Preisen anbieten müssen, zu denen sie sie nicht anbieten wollen. Auch besteht ein berechtigtes Interesse der Betreiber*innen und Prostituierten daran, über den Mindestpreis Einfluss auf die Kund*innenklientel zu nehmen. Die hier vorgelegten Daten zeigen, dass Betreiber*innen teils versuchen, dem Vorwurf eines Verstoßes gegen das Weisungsverbot durch Einbindung der Prostituierten in die Mindestpreisentscheidung zu entgehen. Da sie nach eigenen Angaben aber vielfach auch selbst an der Mindestpreisbestimmung beteiligt sind, begründet ein solches Vorgehen rechtliche Risiken. Daher sollte geprüft werden, ob – eventuell mit einem Zustimmungsvorbehalt für die Erlaubnisbehörde – Ausnahmen vom Weisungsverbot für die Festsetzung von Mindestpreisen zugelassen werden können (**Prüfempfehlung 8**).

2. Praktikabilität

Hinsichtlich der Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens bestehen keine grundlegenden Bedenken. Das Verfahren ist in Gang gekommen. Zuständige Behörden wurden – teils wiederum mit bemerkenswerter Verspätung – eingerichtet. Sachbearbeitende wurden gewonnen. Es steht auch weitgehend fest, wer zur Teilnahme am Erlaubnisverfahren verpflichtet ist. Dass erwogen werden könnte, Sexualassistenz und Tantra-Massage aus dem Anwendungsbereich des ProstSchG auszunehmen, wurde bereits oben dargestellt. Mittlerweile haben, wie gezeigt, über 2.000 Prostitutionsgewerbetreibende dieses durchaus aufwändige, von betriebs- und personenbezogenen Prüfungen geprägte Verfahren durchlaufen. Nicht wenigen Antragsteller*innen wurde die Erlaubnis – aus unterschiedlichen Gründen – auch zum Schutz von Prostituierten versagt. Die gesetzlichen Möglichkeiten zur Verneinung der Zuverlässigkeit von Prostitutionsgewerbetreibenden wurden von den hier befragten Sachbearbeitenden mit deutlicher Mehrheit als ausreichend (74,0 %) gekennzeichnet. Der Informationsbezug für die Zuverlässigkeitsprüfung scheint – bis auf die Einholung von Informationen zu einer (früheren) Mitgliedschaft in einem Verein i. S. d. § 15 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG – ebenfalls keine Probleme zu bereiten. Zudem vertritt die – wenn auch knappe – Mehrheit der befragten Sachbearbeitenden die Auffassung, die Pflicht zur Aufstellung eines Betriebskonzepts trage dazu bei, dass Betreiber*innen Risiken für die ihnen bei tätigen Prostituierten erkennen und beseitigen ((eher) ja: 51,3 %). Die Umsetzung des Betriebskonzepts wird auch auf mehreren Wegen von den Erlaubnisbehörden geprüft.

Doch gibt es, was bei einem vollkommen neu geschaffenen Gesetz nicht verwundert, Möglichkeiten zur Verbesserung des Erlaubnisverfahrens:

Von den Normen über das Erlaubnisverfahren ist nach hiesiger Einschätzung der Bereich der Prostitutionsplattformen bislang nicht erfasst. Die Betreiber*innen solcher Gewerbe müssen mithin kein Betriebskonzept i. S. d. § 16 ProstSchG vorweisen. Sie unterliegen auch keiner Zuverlässigkeitsprüfung (§ 15 ProstSchG) und sind auch nicht zur Kontrolle verpflichtet, ob Prostituierte, die ihre Dienstleistungen auf der Plattform anbieten wollen, angemeldet sind. Dabei ist der Bereich der Prostitutionsplattformen ein Feld, das in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen hat. Angesichts dessen

wird empfohlen, die Aufnahme von Prostitutionsplattformen in das Erlaubnisverfahren zu prüfen (**Prüfempfehlung 9**).

Auch im Erlaubnisverfahren verfügt man mittlerweile über einen Stamm von Mitarbeitenden, der viel Erfahrung besitzt. Es fehlt aber auch hier in einem kaum akzeptablen Maß an Aus- und Fortbildung der Sachbearbeitenden; diese haben vielfach selbst auf erheblichen Fortbildungsbedarf aufmerksam gemacht. In der weiteren Qualifizierung der Sachbearbeitenden liegen daher – wie auch in der Anmeldung – noch erhebliche Potenziale des Erlaubnisverfahrens. Daher wird die bereits für das Anmeldeverfahren gegebene **Empfehlung 10** zur Etablierung eines verpflichtenden Aus- und Fortbildungsangebots auf die Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren erstreckt. Da auch von einer erheblichen Zahl der Sachbearbeitenden im Erlaubnisverfahren eine unzureichende Vernetzung mit Sachbearbeitenden anderer ProstSchG-Behörden bemängelt wurde, sollten – entsprechend oben stehender **Empfehlung 11** – auf Landesebene entsprechende Strukturen geschaffen werden.

Deutlich geworden ist im Rahmen der schriftlichen Befragung, dass bei Sachbearbeitenden Unsicherheiten bestehen hinsichtlich der Anforderungen (Unterlagen bei Antragstellung, Anforderungen an ein Betriebskonzept, Relevanz anderer Rechtsbereiche), die im Erlaubnisverfahren bei Prostitutionsfahrzeugen, Prostitutionsveranstaltungen und teils auch Prostitutionsvermittlungen zu stellen sind. Die Unsicherheiten dürften aus den geringen Verfahrenszahlen bei diesen Prostitutionsgewerbeformen resultieren. Bei diesen Gewerbeformen hat sich – im Wesentlichen anders als bei Prostitutionsstätten – noch keine einheitliche Verwaltungspraxis herausgebildet. Empfohlen wird daher die Entwicklung eines bundeseinheitlichen Leitfadens für das Erlaubnisverfahren, der sich insbesondere mit den zuvor genannten Formen von Prostitutionsgewerben befasst und in das zu entwickelnde Aus- und Fortbildungsprogramm für Sachbearbeitende integriert wird (**Empfehlung 28**).

Des Weiteren haben sich im Rahmen der vorhergehenden Ausführungen noch einige weitere Punkte ergeben, die im Rahmen einer möglichen Reform bedacht werden könnten:

- In den Ausführungen zum rechtlichen Rahmen des Erlaubnisverfahrens wurde aufgezeigt, dass in § 12 ProstSchG eine Norm fehlt, derzufolge sich die Erlaubnis auch bei Prostitutionsvermittlungen auf ein bestimmtes Betriebskonzept bezieht. Ein Grund hierfür ist nicht ersichtlich. Bedarf für eine solche Regelung besteht. Daher sollte sie geschaffen werden (**Empfehlung 29**).
- Auch im Übrigen dürften Prostitutionsvermittlungen nach den Ergebnissen der schriftlichen Befragung noch unterreguliert sein. Auch für diese Prostitutionsgewerbeform sollten zum Schutz der Prostituierten Mindestanforderungen vorgesehen werden (**Empfehlung 30**. Was Prostitutionsvermittlungen schon jetzt zum Schutz der von ihnen vermittelten Prostituierten unternehmen, wurde aufgezeigt.
- Der in § 15 Abs. 1 ProstSchG enthaltene Katalog von Straftaten, die die Regelvermutung der Unzuverlässigkeit begründen, sollte überarbeitet werden. Dies sollte anhand der vom Gesetzgeber selbst aufgestellten, nach hiesiger Einschätzung aber bislang unzureichend beachteten Leitlinie geschehen, dass „einschlägig [942]vorbestrafte Personen“ zur Führung eines Prostitutionsgewerbes regelhaft ungeeignet sind (**Empfehlung 31**). Die ausnahmslose Aufnahme aller Verbrechen (§ 12 Abs. 1 StGB) passt zu dieser Leitlinie ersichtlich nicht. Gleichsam umgekehrt sollte über die Aufnahme des Wuchertatbestandes (§ 291 StGB) nachgedacht werden.
- Als Kuriosum muss man womöglich folgenden Umstand einstufen: Zu Recht unterwirft der Gesetzgeber heranwachsende Prostituierte wegen möglicherweise noch nicht ausgeprägter Reife einigen Sonderregelungen. Ohne Sonderregelungen akzeptiert er indes, dass Heranwachsende die mit erheblicher Verantwortung für hochwertige Rechtsgüter verbundene Tätigkeit als Prostitutionsgewerbetreibender ausüben können (§ 14 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG). Das sollte

[942] Hervorhebung durch Verfasser*innen.

überdacht werden. Konkret sollte überlegt werden, ob es auch in diesem Fall einer besonderen Reifeprüfung bedarf (**Prüfempfehlung 10**).[943]

- Eine Minderheit der Sachbearbeitenden, die die Zuverlässigkeitsprüfung in der gegenwärtigen Form für nicht ausreichend hält, hat in der schriftlichen Befragung verschiedene Vorschläge zur Verbesserung unterbreitet. Beigepflichtet werden kann der Anregung, Prostitutionsgewerbetreibende de lege ferenda dazu zu verpflichten, neu in den Betrieb eintretende Personen i. S. d. § 25 Abs. 2 ProstSchG der Erlaubnisbehörde zur allfälligen Durchführung einer Zuverlässigkeitsprüfung zu melden (**Empfehlung 32**). Überdies wurde partiell über Probleme bei der Einholung von Zentralregisterauszügen aus anderen EU-Ländern berichtet.
- Schließlich sei noch angeregt, bei einer möglichen Reform des ProstSchG sprachlich jedenfalls anzuerkennen, dass es auch weibliche Betreibende (weibliche Teilnehmende an der hiesigen Befragung: 53,9 %) gibt – idealiter sollte ein reformiertes ProstSchG geschlechtsneutral gefasst sein **(Empfehlung 33)**.

[943] Abzulehnen sein kann ein entsprechender Bedarf an sich nur, wenn eine fehlende Reife in der Zuverlässigkeitsprüfung identifiziert werden und zur Versagung der Erlaubnis führen kann.

Zu Problemen im Zusammenspiel von ProstSchG und Baurecht

Erhebliche Probleme existieren im Zusammenspiel von ProstSchG und Baurecht. Sie wurden daher eigens in dem Gutachten von Gurlit/Spahr behandelt. Deren Resümee wird nachfolgend im Wortlaut wiedergegeben.

„Resümee

Das Verhältnis von Prostitutionsschutzrecht und Baurecht betrifft im Kern die Frage nach der räumlichen Steuerung der Tätigkeit Prostituierter und somit nicht zuletzt die öffentliche Sichtbarkeit von Prostitution. Es geht somit auch um den gesellschaftlichen Umgang mit Prostitution im Allgemeinen. Aus diesem Umstand dürfte nicht zuletzt auch die problematische Abstimmung der beiden Regelungsbereiche folgen. Abstimmungsdefizite, verzögerte behördliche Entscheidungen, mangelndes Vertrauen der Betroffenen und andere Umsetzungsprobleme des ProstSchG im Hinblick auf das Baurecht wären demnach vor allem mit Aufklärungsarbeit und der besseren Schulung der Behördenmitarbeiter zu bewältigen. Die Analyse des ProstSchG und des Baurechts hat jedoch gezeigt, dass neben diesen tatsächlichen Faktoren auch das Recht selbst zu einer erschwerten Koordination der beiden Regelungsbereiche beiträgt.

I. Herausforderungen des materiellen Rechts

1. Bauplanungsrechtliche Bewertung von Prostitution

Die vielfältigen Erscheinungsformen von Prostitution lassen sich nur in wenigen Fällen trennscharf den einzelnen Gebietskategorien des Bauplanungsrechts zuweisen. Die bauplanungsrechtliche Rechtsprechung hat eine umfangreiche und kleinteilige Judikatur zur Kategorisierung der unterschiedlichen Erscheinungsformen von Prostitution hervorgebracht, die für die einzelnen Gebietskategorien zu unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Prostitutionsstätten gelangt. Die Typisierung von Prostitutionsstätten, die für die Gebietsverträglichkeit maßgeblich ist, erfolgte nach der Rechtsprechung vor dem Hintergrund der durch den Betrieb verursachten ‚milieubedingten Unruhe'. Hier treffen mithin die heterogenen Erscheinungsformen von Prostitution auf einen offenen und vor dem Hintergrund des Regelungszwecks des Baurechts problematischen Rechtsbegriff. Diese ‚doppelte' Unsicherheit bei der Bewertung von Prostitutionsstätten lässt sich nur durch eine Beschränkung des Begriffs der ‚milieubedingten Unruhe' und einer weitestgehend am Einzelfall orientierten Bewertung begegnen.

Diese Tendenz ist in der Rechtsprechung seit der Entscheidung des BVerwG vom 9.11.2021 zu beobachten. Das Urteil lehnt zwar Auswirkungen des ProstSchG auf die bauplanungsrechtliche Bewertung ab; es verband dies jedoch mit dem Rückbau der Figur der ‚milieubedingten Unruhe' und der Reduktion des Anwendungsbereichs der Typisierungslehre. Durch die Verlagerung der Bewertung auf den Einzelfall lässt sich indessen derzeit die planungsrechtliche Zulässigkeit einer Prostitutionsstätte eher noch schwerer bewerten. Das gilt jedenfalls, so lange nicht geklärt ist, welche Aspekte bei der Einzelfallbewertung berücksichtigt werden dürfen.

2. Reichweite von Sperrbezirksverordnungen

Die räumliche Steuerung von Prostitution ist keine rein bauplanungsrechtliche Frage. Für einen Großteil der Gemeinden und Städte bestimmen Sperrbezirksverordnungen pauschal darüber, wo sich Prostitutionsstätten ansiedeln dürfen. Insofern ist der Wirkungsbereich des ProstSchG begrenzt: In den von einer Sperrbezirksverordnung erfassten Orten kann ggf. ungeachtet der bauplanungsrechtlichen Bewertung eine Prostitutionsstätte auch nicht nach § 12 Abs. 1 ProstSchG erlaubt werden. Aus rechtlicher Sicht stellt sich jedoch die Frage, inwiefern die Erlaubnis nach dem ProstSchG vor dem nachträglichen Erlass einer Sperrbezirksverordnung schützt. Das ProstSchG klärt diese Frage nicht. In Anwendung allgemeiner genehmigungsrechtlicher Grundsätze lassen sich aber praxistaugliche Lösungen finden, die das Bestandsschutzinteresse des Erlaubnisinhabers mit dem behördlichen Interesse am Vollzug ordnungsrechtlicher Regelungen in Ausgleich bringen. Danach wäre ein faktischer Entzug der prostitutionsschutzrechtlichen Erlaubnis nur zulässig gegen die Gewährung eines Vermögensausgleichs.

II. Herausforderungen der Verfahrensparallelität

Das Verhältnis zwischen ProstSchG und Baurecht ist § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GastG nachgebildet. Der Gesetzgeber wollte bewusst die höchstrichterlich gefestigte Rechtsprechung zum Verhältnis von gaststättenrechtlichem zum baurechtlichen Genehmigungsverfahren auf das Verhältnis von ProstSchG und Baurecht übertragen. Das Prinzip der sog. Fachbindung, das ein recht komplexes Gefüge der jeweiligen Prüfkompetenzen und -pflichten und der Bindung an Entscheidungen der anderen Behörde hervorgebracht hat, scheint offenbar in der Verwaltungspraxis der beteiligten Gaststätten- und Bauaufsichtsbehörden zu funktionieren. Im Verhältnis zwischen prostitutionsschutzrechtlichen Erlaubnisverfahren und Baugenehmigungsverfahren mangelt es jedoch vielfach an einer Abstimmung zwischen ProstSchG-Erlaubnisbehörde und Baubehörde: Während manche ProstSchG-Behörden eine Erlaubnis (rechtswidrig) verweigern, sofern keine Baugenehmigung vorliegt, erteilen andere Behörden die Erlaubnis (rechtswidrig) ohne Prüfung des Bauplanungsrechts. Entsprechend unterschiedlich fallen die Bearbeitungszeiten von Erlaubnisanträgen aus, und entsprechend unterschiedlich hoch ist das Risiko divergierender Behördenentscheidungen. Die in der Begründung des Gesetzentwurfs zum ProstSchG geäußerte Vorstellung, die ProstSchG-Erlaubnisbehörde werde mit der Bauaufsichtsbehörde kooperieren, wird in der Praxis derzeit offenbar nicht konsequent umgesetzt.

Die Gründe dafür dürften zum einen in der schwierigen bauplanungsrechtlichen Bewertung von Prostitutionsstätten liegen, die deutlich voraussetzungsreicher ist als die entsprechende Beurteilung für eine Gaststätte. Die Entscheidung des BVerwG vom 9.11.2021 hat zwar manche Unklarheiten beseitigt, indessen zugleich neue Probleme aufgeworfen. Die Klärung der künftigen Reichweite der Typisierungslehre und der für die Einzelfallbetrachtung maßgeblichen Kriterien ist Aufgabe der Rechtsprechung. Nicht auszuschließen ist zudem, dass manche ProstSchG-Erlaubnisbehörde der Erteilung einer Erlaubnis, die zu einer Legalisierung von bislang allenfalls geduldeten Prostitutionsbetrieben führt, im Hinblick auf die hiermit verbundenen Konsequenzen eher skeptisch gegenübersteht. Vor allem aber dürfte die Entscheidungsfreude durch die Komplexität der rechtlichen Bewältigung paralleler Genehmigungsverfahren gehemmt sein: Wegen der Schwierigkeit der materiellrechtlichen Anforderungen des Bauplanungsrechts entsteht verfahrensrechtlich eine Konstellation, in der das ‚Durchentscheiden' für die ProstSchG-Behörde am Maßstab des § 14 Abs. 2 Nr. 5 BauGB besonders schwierig erscheint.

Letztlich geht es stets um die Frage, wie sich die Verfahren kompetenzgerecht und auf zweckmäßige Weise abschichten lassen, ohne die Sachgesetzlichkeiten und Wertungen der jeweiligen Regelungsregime zu beeinträchtigen. De lege lata stehen hierfür – jenseits einer rechtlichen Schulung der Behörden – keine geeigneten Hebel zur Verfügung. De lege ferenda werfen die ‚Großlösungen' – Konzentrationswirkung der ProstSchG-Erlaubnis für die Baugenehmigung, Beschränkung des Regelungsgehalts der ProstSchG-Erlaubnis auf eine Personalkonzession – ungeachtet der Frage ihrer legislativen Durchsetzbarkeit wiederum eigene Probleme auf, die sie als ungeeignet erscheinen lassen. Vorzugswürdig sind als ‚kleinere Lösung' Instrumente, die der ProstSchG-Behörde eine Erteilung der Baugenehmigung jedenfalls dann ermöglichen, wenn allein Zweifel an der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens bestehen. Abhilfe könnte insoweit die legislative Aufnahme einer Befugnis zum Erlass von Nebenbestimmungen schaffen, mit der die prostitutionsschutzrechtliche Erlaubnis mit der Erteilung der Baugenehmigung durch die Bauaufsichtsbehörde verkoppelt wird. Durch die Aufnahme einer aufschiebenden Bedingung könnte das Schicksal der prostitutionsrechtlichen Erlaubnis – ihr inneres Wirksamwerden – unmittelbar mit der Erteilung der Bauerlaubnis verbunden werden. Ein höheres Maß an Flexibilität wäre hingegen mit der Gestattung eines behördlichen Widerrufsvorbehalts erreichbar, der im Rahmen der Ausübung des Widerrufsermessens auch eine Reaktion auf atypische Situationen ermöglicht."[944]

[944] Gurlit/Spahr (2025), 87 ff.

III. Praktikabilität und Akzeptanz des Überwachungsverfahrens

1. Praktikabilität

Bezüglich der Praktikabilität des Überwachungsverfahrens bestehen ebenfalls keine grundlegenden Bedenken. Auch dieses Verfahren ist angelaufen. Zuständige Behörden wurden – wenn auch partiell erneut mit Verspätung – eingerichtet. In allen Behörden gibt es mittlerweile Sachbearbeitende, die für das Überwachungsverfahren zuständig sind. Sie haben die Normen für das Überwachungsverfahren bei Prostitutionsstätten, Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsvermittlungen mit jeweils großer Mehrheit (Stätten: 77,2 %; Fahrzeuge: 91,0 %; Vermittlungen: 80,6 %) als ausreichend eingestuft; für Prostitutionsveranstaltungen wurde aus den im Einzelnen dargelegten Gründen keine Einschätzung erbeten. Fest steht auch, wer durch das Überwachungsverfahren adressiert wird, also zur Duldung von Überwachungsmaßnahmen verpflichtet ist.

Von den teilnehmenden Behörden wurden im Zeitraum 2017 bis 2023 insgesamt 4.120 Überwachungsmaßnahmen bei erlaubten/angezeigten Prostitutionsgewerben durchgeführt. Darüber hinaus fanden im gleichen Zeitraum 1.764 Überwachungen statt, die sich auf nicht erlaubte / nicht angezeigte Prostitutionsgewerben bezogen, wobei es sich teilweise auch nur um Verdachtsfälle gehandelt haben dürfte. Sehen muss man aber, dass der Begriff „Überwachung von Prostitutionsgewerben“ bislang im Wesentlichen mit „Überwachung von Prostitutionsstätten“ gleichzusetzen ist. Die absoluten Zahlen zur Überwachung von Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsveranstaltungen sind sehr gering – freilich gibt es in diesem Bereich auch kaum Gewerbe, die eine Erlaubnis innehaben. Zudem ist die Zahl der Überwachungen von Prostitutionsvermittlungen gering, da in diesen Betrieben keine Prostitution stattfindet und es vor Ort entsprechend weniger zu kontrollieren gibt.

Für Prostitutionsstätten konnte in Bezug auf das Jahr 2024 (mit gewissen Unschärfen) errechnet werden, dass pro Betrieb 0,82 Überwachungen im Jahr durchgeführt wurden. Das stimmt mit der in manchen Bundesländern bestehenden Leitlinie, dass alle 18 Monate eine Überwachung stattfinden soll, im Wesentlichen überein. Ob diese Überwachungsfrequenz ausreichend ist, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Von den für die Sachbearbeitung im Bereich der Überwachung zuständigen Behördenmitarbeiter*innen sprachen sich aber jedenfalls 75,3 % dafür aus, dass künftig „häufiger Kontrollen von Prostitutionsgewerben durchgeführt“ werden sollten, als dies bislang der Fall war. Die an der Befragung teilnehmenden Gewerbetreibenden stimmten dem nur zu 26,6 % zu. Dabei muss allerdings Folgendes bedacht werden: Insbesondere den Stättenbetreiber*innen steht insoweit wahrscheinlich vor Augen, dass ihre Prostitutionsgewerbe insgesamt deutlich häufiger *behördlich* kontrolliert werden, als dies die Zahlen zu Überwachungen durch *ProstSchG-Behörden* vermuten lassen. So haben n=183 Betreiber*innen von Prostitutionsstätten, die in den letzten zwölf Monaten mindestens einmal behördlich kontrolliert wurden,[945] für diesen Zeitraum über insgesamt 628 behördliche Kontrollen ihrer Betriebe berichtet. Vorgenommen wurden sie durch ProstSchG-Behörden, aber auch durch das Gesundheitsamt, die Polizei, den Zoll, die Ausländerbehörde und durch mehrere weitere Behörden. Insgesamt wird man daher formulieren können, dass die vor Inkrafttreten des ProstSchG (rechtlich und tatsächlich) in einem Graubereich liegenden Prostitutionsstätten – sofern sie eine Erlaubnis innehaben – deutlich in das behördliche Licht gerückt sind. In Bezug auf die Kontrollgegenstände hat sich auch eine weitgehend übereinstimmende Überwachungspraxis entwickelt. Prostitutionsfahrzeuge und Prostitutionsveranstaltungen agieren hingegen – sofern man nicht davon ausgeht, dass es diese Formen von Prostitutionsgewerben tatsächlich fast nicht gibt – noch weitgehend außerhalb des behördlichen Radars. Auf die Entdeckung und Überwachung dieser Gewerbe könnte künftig gezielt Augenmerk gelegt werden: Da sie als mobile Prostitutionsgewerbe grundsätzlich schwerer aufzufinden sein dürften, dürfte sich dies aber nur mit einer Personalstärkung erreichen lassen.

In der weiteren Qualifizierung des mit der Überwachung befassten Personals und deren Vernetzung mit Sachbearbeitenden aus anderen ProstSchG-Behörden liegen – wie auch im Bereich des Anmelde- und des Erlaubnisverfahrens – noch erhebliche Potenziale. Auf die bereits gegebenen **Empfehlungen**

[945] Nicht kontrolliert wurden in den letzten zwölf Monaten lediglich zwölf von 198 Prostitutionsstätten.

10 und 11 zur Etablierung eines verpflichtenden Aus- und Fortbildungsprogrammes wird verwiesen. Gegenstand der Ausbildung sollte auch Folgendes sein: Die in § 29 Abs. 1 ProstSchG Befugnis der Überwachungsbehörden, Kontrollen in Prostitutionsgewerben durchzuführen, darf von anderen Behörden, die kein eigenes Betretungsrecht haben, nicht als eine Art „Partnerticket" verstanden werden – also als ein „Ticket", das dazu dient, die ProstSchG-Behörden bei der Überwachung zu begleiten und sodann selbst Kontrollen in den Prostitutionsgewerben durchzuführen (**Empfehlung 34**).

Prostitutionsplattformen liegen aus rechtlichen Gründen außerhalb des Anwendungsbereichs des ProstSchG. Dass deren Einbeziehung geprüft werden sollte, wurde bereits dargestellt. Spätestens wenn man sich für eine Einbeziehung entscheidet, wird man auch über die Einführung bestimmter, selbstverständlich verhältnismäßiger digitaler Überwachungsmaßnahmen für bestimmte Formen von Prostitutionsgewerben nachzudenken haben. Schon jetzt stellt sich die Frage, wie Überwachungsbehörden etwa auf „Premiumseiten" von Prostitutionsvermittlungen gelangen sollen, um zu überprüfen, ob dort nur die von der Vermittlung angegebenen Prostituierten gelistet sind (**Prüfempfehlung 11**).

Dass Behörden ihre Computersysteme so ausrichten müssen, dass die mit der Überwachung befassten Sachbearbeiter*innen überhaupt auf die maßgeblichen Homepages kommen können (was tatsächlich teils noch Probleme bereitet), sollte selbstverständlich sein **(Prüfempfehlung 12).**

Angesichts einer wohl zunehmenden Verlagerung der Prostitutionsanbahnung in den digitalen Raum stellt sich überdies die Frage, wie Fachberatungsstellen weiterhin Zugang zu Prostituierten erhalten können. Zwar ist dies keine Frage, die mit der Praktikabilität der Überwachung des Prostitutionsgewerbes zu tun hat. Angesichts des Kontextes wird indes an dieser Stelle empfohlen, im Zusammenwirken mit geeigneten Institutionen, etwa dem BuFas, dem KoK etc., zu prüfen, ob und in welchem Umfang ein Zutrittsrecht zu digitalen Anbahnungsorten der Prostitution und weitere Befugnisse geschaffen werden müssen (**Prüfempfehlung 13**). Das allfällige Gegenargument, ein rechtlich garantiertes Zutrittsrecht für Fachberatungsstellen bestünde auch bei Prostitutionsstätten nicht, kann schon angesichts der deutlich größeren Marktmacht der Prostitutionsplattformen nicht verfangen. Zudem können in Prostitutionsstätten tätige Prostituierte von Fachberatungsstellen jedenfalls bei Betreten und Verlassen der Stätte erreicht werden, das geht im digitalen Bereich nicht.

Die hier vorgelegten Befunde deuten darauf hin, dass noch Probleme bei der Überwachung nicht erlaubter Betriebe bestehen. Zwar sind die Überwachungsbehörden in diesem Bereich sowohl aktiv als auch reaktiv kontrollierend tätig. Der Fokus scheint aber vornehmlich auf der Überwachung erlaubter Prostitutionsgewerbe zu liegen. Empfohlen wird daher die Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die sich mit der Frage befasst, wie nicht erlaubte Prostitutionsgewerbe (insbesondere auch Prostitutionsveranstaltungen und -fahrzeuge) künftig besser entdeckt werden können (**Empfehlung 35**).

Eine Minderheit an Sachbearbeitenden hat die Überwachungsbefugnisse bei Prostitutionsstätten, Prostitutionsfahrzeugen und Prostitutionsvermittlungen als nicht ausreichend eingestuft. Die von einzelnen Sachbearbeitenden gegebenen Verbesserungsvorschläge wurden aufgezeigt. Gefolgt werden sollte aus hiesiger Sicht dem Vorschlag, in § 29 ProstSchG eindeutig zu regeln, was im Rahmen von Personenkontrollen, die in der Praxis ersichtlich als Identitätskontrollen verstanden werden, kontrolliert werden darf bzw. welche Berechtigungsscheine von den kontrollierten Personen vorgelegt werden müssen (**Empfehlung 36**). Als Vorbild könnten entsprechende Regelungen in Polizeigesetzen der Länder dienen, etwa § 18 HSOG.

Probleme entstehen Behörden in manchen Ländern auch dadurch, dass sie keine eigene Schließungsbefugnisse für Prostitutionsgewerbe ohne Erlaubnis besitzen. Abhilfe schaffen könnte entweder die Aufnahme einer speziellen Schließungsbefugnis in den fünften Abschnitt des ProstSchG. Denkbar ist zudem eine bei Bedarf jeweils landesrechtlich geschehende Übertragung der Schließungsbefugnis nach § 15 Abs. 2 GewO auch auf die für die Überwachung nach dem ProstSchG zuständigen Behörden (**Prüfempfehlung 14**).

Vorgeschlagen wurde von einigen Sachbearbeitenden auch eine weite Ausdehnung der Bebußungsmöglichkeiten nach § 33 ProstSchG. Über einzelne Anregungen mag man nachdenken. Abzuraten ist

nach hiesiger Ansicht aber von einer Erweiterung der Möglichkeiten zur Bebußung von Prostituierten, wenn sie gegen das ProstSchG verstoßen. Umgekehrt ist vielmehr an eine Begrenzung der bestehenden Bebußungsmöglichkeiten bei Prostituierten zu denken: So begeht nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 ProstSchG etwa eine Ordnungswidrigkeit, wer sich vorsätzlich (§ 10 OWiG) als Prostituierte nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig anmeldet. Das Anmeldeverfahren ist jedoch in erster Linie zum Schutz der Prostituierten selbst geschaffen worden. Wer sich nicht anmeldet, verstößt daher zuvorderst gegen eine ihn selbst schützende Pflicht. Das ist eine Ungereimtheit: Die Sanktionierung von Personen zu ihrem eigenen Schutz ist aus rechtstheoretischer Sicht ein Selbstwiderspruch. Im Strafrecht ist nämlich allgemein anerkannt, dass nach den Grundsätzen über die notwendige Teilnahme diejenige Person, deren Schutz die Strafvorschrift bezweckt, straflos bleibt, auch wenn ihre Beteiligung an der Tat vom Gesetzeswortlaut erfasst wird. Der materielle, allgemein geltende Rechtsgrund liegt darin, dass niemand zum Schutz seiner eigenen Rechte verpflichtet ist und sich daher auch nicht normwidrig verhält. Aus *rechtstheoretischer Sicht* müsste die Sanktionierungsmöglichkeit für Prostituierte daher an sich abgeschafft werden. Will oder kann man auf die Sanktionierung von Verstößen gegen selbstschützende Pflichten bei Prostituierten nicht verzichten, sollte zumindest erwogen werden, die im RefE noch vorgesehene Pflicht zur Durchführung eines gestuften OWiG-Verfahrens (§ 34 RefE) aufzunehmen (**Prüfempfehlung 15**). Eine Prüfung der Bebußungsvorschriften zum Nachteil von Prostituierten erscheint auch deshalb ratsam, weil sich im Rahmen der Untersuchung Anhaltspunkte dafür ergeben haben, dass eingeleitete OWiG-Verfahren gegen Prostituierte (die allgemein zu einem geringen Teil, dann aber sehr häufig kontrolliert werden) vergleichsweise häufiger mit einem Bußgeld enden könnten als entsprechende Verfahren gegen Prostitutionsgewerbetreibende. Darin liegt auch ein interessantes Feld für Anschlussforschung.

Entgegenzutreten ist schließlich dem vereinzelt von Sachbearbeitenden unterbreiteten Vorschlag, eine Rechtsgrundlage für Scheinfreier*inneneinsätze zu schaffen. Aus hiesiger Sicht sind solche Einsätze systemwidrig, sofern damit Prostituierte getäuscht werden: Denn das ProstSchG verfolgt, wie gezeigt, auch das Ziel, mit seinen Beratungsangeboten Prostituierte zu erreichen, „die vor dem Hintergrund diskriminierender Vorerfahrungen wenig Vertrauen zu behördlichen Strukturen und Abläufen haben.“[946] Dass das Vertrauen in deutsche Behörden bei einem Teil der Prostituierten tatsächlich sehr gering ausgeprägt ist, wurde im Rahmen der Ausführungen zur Praktikabilität des Anmeldeverfahrens gezeigt. Das Ziel einer Vertrauensstärkung wird man nur erreichen können, wenn die zur Umsetzung des ProstSchG berufenen Behördenmitarbeiter*innen Prostituierten durchweg offen und transparent gegenübertreten und nicht mittels Täuschung Erkenntnisse zu erlangen versuchen. Auf Scheinfreier*inneneinsätze, bei denen Prostituierte getäuscht werden, sollte daher in Gänze verzichtet werden **(Empfehlung 37)**.

[946] BT-Drs. 18/8556, 71.

2. Akzeptanz

Die Akzeptanz des Überwachungsmaßnahmen konnte hier aus den im Einzelnen erläuterten Gründen nicht „wie üblich" geprüft werden. Die Frage, inwieweit Gesetzesadressat*innen die Normen befolgen, kann bei Überwachungsmaßnahmen, die vom Willen der Person weitgehend unabhängig sind, nicht sinnvoll gestellt werden. In der Befragung von Gewerbetreibenden hat sich aber jedenfalls gezeigt, dass diese die Überwachungsmaßnahmen zu 66,7 % als notwendig ansehen, damit Betriebe Maßnahmen zum Schutz von Prostituierten ergreifen. Als „reine Schikane" hat nur ein kleiner Teil der Gewerbetreibenden die Überwachungsmaßnahmen eingestuft (14,4 %). Auch sehen die hier befragten Gewerbetreibenden mit weit überwiegender Mehrheit nicht, dass Prostitutionsgewerbe durch die behördlichen Kontrollen „erheblich geschädigt" werden (12,5 %). Bei Sachbearbeitenden aus dem Bereich der Überwachung hat die Frage nach der erheblichen Schädigung von Gewerbetreibenden durch Überwachungsmaßnahmen bemerkenswerterweise deutlich höhere Zustimmungswerte gefunden (47,3 %). Insgesamt wird man daher festhalten können, dass die hier befragten Gewerbetreibenden die Regulierung ihres Gewerbes – und damit das Herauslösen aus einem zuvor weitgehend unregulierten Graubereich – durchaus als positiv bewerten.

Ein differenziertes Bild hat sich in der Prostituiertenbefragung bei der Einschätzung der Sinnhaftigkeit und Bedeutung der *Kontrollen von Prostituierten* ergeben. Jeweils knapp 50 % stimmten den Aussagen „Regelmäßige Kontrollen finde ich sinnvoll" und „Mir ist wichtig, dass kontrolliert wird" (eher) zu. Ein jeweils knappes Drittel teilte diese Einschätzung hingegen (eher) nicht. Die Akzeptanz ist daher in diesem Bereich geringer ausgeprägt als bei den Gewerbetreibenden.

G. Zu Teil 5: Prüfung und Bewertung des Gesetzes anhand der Evaluationskriterien II: Grad der Zielerreichung

In diesem Teil werden die Ergebnisse zum Grad der Zielerreichung zusammengefasst. Behandelt werden die Unterziele zu den Hauptzielen Stärkung und Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (II.), Schutz der Gesundheit von Prostituierten (III.), Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Prostituierten in Prostitutionsgewerben (IV.) und Verbesserung der ordnungsrechtlichen Instrumente (V.).

I. Stärkung und Schutz der sexuellen Selbstbestimmung (Hz1)

1. Ergebnis zu Uz1.1. zu Hz1, zu erreichen durch Ma1: Vermittlung von Kenntnissen über Rechte und Pflichten durch das Informations- und Beratungsgespräch

Hinsichtlich dieses Unterziels wurde zunächst darauf hingewiesen, dass die teilweise bestehenden Probleme in Akzeptanz und Praktikabilität des Anmeldeverfahrens den Grad der Zielerreichung mindern. Die Probleme scheinen jedoch weitgehend behebbar.

Soweit Prostituierte am Informations- und Beratungsgespräch teilnehmen, erhalten sie dort aber – wie vom Gesetzgeber intendiert – Grundinformationen über ihre Rechte und Pflichten. Sowohl Behördensachbearbeiter*innen als auch Gewerbetreibende gehen mehrheitlich davon aus, dass das Anmeldeverfahren wirksam ist und die Kenntnis von Prostituierten über ihre Rechte und Pflichten steigert. Die Angaben von Kund*innen zu einer Veränderung der Rechtskenntnis seit Einführung des ProstSchG deuten in die gleiche Richtung. Rechtsanwält*innen, die allerdings andere Vorstellung vom Begriff „Rechtskenntnis“ haben dürften, äußerten sich teils skeptischer. Soweit hier nach Zielen des ProstSchG sowie Rechten und Pflichten von Prostituierten gefragt wurde, zeigten sich Prostituierte bemerkenswert gut informiert, wobei angemeldete Prostituierte insoweit etwas besser abschnitten als nicht angemeldete; dieser Befund belegt aber nur einen statistischen Zusammenhang von Rechtskenntnis und Anmeldeverfahren. Insgesamt kann man aber vom Vorhandensein *deutlicher Anhaltspunkte* dafür sprechen, dass das Informations- und Beratungsgespräch hinsichtlich Uz1.1 wirksam ist – soweit Prostituierte daran teilnehmen.

2. Ergebnis zu Uz1.2 zu HZ1, zu erreichen durch Ma1: Vermittlung von Kenntnissen über die Möglichkeiten, Beratung und Unterstützung in schwierigen Lebenslagen zu erhalten

Die Wirksamkeit des Informations- und Beratungsgesprächs ist zwar aufgrund mancher Akzeptanz- und Praktikabilitätsprobleme des Anmeldeverfahrens gemindert (s. zuvor). Gehen Prostituierte aber zur Anmeldung, werden sie dort – jedenfalls bei Bedarf – über Möglichkeiten, in schwierigen Lebenslagen Beratung und Unterstützung zu erhalten, informiert. Zwischen Teilnahme an der Anmeldung sowie Kenntnis und Wahrnehmung von Beratungsangeboten besteht auch ein statistisch signifikanter Zusammenhang, der die Wirksamkeit des Informations- und Beratungsgesprächs freilich nicht abschließend belegt. Sehr deutlich auf die Wirksamkeit weist aber der Befund hin, dass 49,0 % der Angemeldeten gerade in der Anmeldung von dem ihnen bekannten Beratungsangebot erfahren haben. Daher kann auch bezüglich Uz1.2 vom Bestehen *deutlicher Anhaltspunkte* für eine Wirksamkeit des Informations- und Beratungsgesprächs (bei Teilnahme von Prostituierten) gesprochen werden.

3. Ergebnis zu Uz1.3 zu Hz1 durch Ma1: Schaffung der Voraussetzungen zur Erteilung einer informierten Einwilligung

Dass das Informations- und Beratungsgespräch nach dem ihm zugrunde liegenden Normenprogramm, aber auch in der Praxis bislang *unzureichend darauf ausgerichtet* ist, die Voraussetzungen für eine informierte Einwilligung in die Tätigkeit als Prostituierte zu schaffen, wurde oben bereits dargelegt. Auf diese Ausführungen und die dort gegebenen Empfehlungen wird verwiesen.

4. Ergebnis zu Uz1.4 zu Hz1, zu erreichen durch Ma5 und Ma6: Unterbindung von Weisungen und sonstigen Vorgaben von Prostitutionsgewerbetreibenden gegenüber Prostituierten durch betriebsbezogene Prüfungen im Erlaubnisverfahren und ggf. die Versagung der Erlaubnis

Hinsichtlich Uz1.4 ist zunächst zu konstatieren, dass bei einem Teil der Prostitutionsgewerbetreibenden die Umsetzung des in § 26 Abs. 2 ProstSchG normierten Weisungsverbots aktuell noch nicht sichergestellt werden kann: Manche Prostitutionsgewerbetreibende entziehen sich dem Erlaubnisverfahren bislang. Im Übrigen haben sich im Rahmen der Untersuchung jedoch keine Hinweise darauf ergeben, dass die Einhaltung des Weisungsverbots Probleme bereitet. Im Erlaubnisverfahren wird die Einhaltung des Weisungsverbots von den Behörden geprüft. Fälle, in denen es zur Versagung der Erlaubnis wegen Verstößen gegen das Weisungsverbot gekommen ist, sind in den Daten nicht erkennbar geworden. Nach den weitgehend einheitlichen Selbstangaben der befragten Prostitutionsgewerbetreibenden entscheiden die in ihren Prostitutionsgewerben tätigen Prostituierten über die maßgeblichen Aspekte rund um die sexuellen Dienstleistungen selbstständig. Diese Auskunft wird unterstrichen durch die allgemein hohen Selbstbestimmungswerte, die Prostituierte laut ihren Angaben auf den Ebenen 3 und 4 der sexuellen Selbstbestimmung in der Prostitution aufweisen (s. dazu sogleich).

5. Ergebnis zu Uz2a1 zu Hz2, zu erreichen durch Ma1 und Ma2: Vermeidung der Opferwerdung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität durch das Informations- und Beratungsgespräch und die gesundheitliche Beratung

Das Ziel des Gesetzgebers bestand darin, mit der gesundheitlichen Beratung (Ma2) und dem Informations- und Beratungsgespräch (Ma1) Mechanismen zu schaffen, mittels derer auch Opferwerdung im Bereich prostitutionsspezifischer Kriminalität verhindert wird. Den in diesem Teil gewonnenen Erkenntnissen lassen sich *deutliche Anhaltspunkte* dafür entnehmen, dass dieses *Ziel bislang nur in begrenztem Umfang erreicht* wurde:

Zunächst ist allerdings hervorzuheben, dass laut den Angaben von Sachbearbeitenden in gesundheitlicher Beratung und Informations- und Beratungsgespräch in den vergangenen Jahren einige Personen, bei denen tatsächliche Anhaltspunkte für das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität bestanden, erkannt wurden; sie wurden (zumeist schon bei der gesundheitlichen Beratung) von einer Anmeldung abgehalten. Das ist ein positiver Befund: Jeder mit den Mitteln des ProstSchG verhinderte Fall einer Opferwerdung ist ein Fortschritt gegenüber dem vorherigen Rechtszustand. Sehen muss man aber auch, dass mit Informations- und Beratungsgespräch sowie gesundheitlicher Beratung bislang eher eine Art Grobraster beim Erkennen prostitutionsspezifischer Kriminalität geschaffen wurde:

Die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „tatsächliche Anhaltspunkte“ in § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG bereitet einem erheblichen Teil der Sachbearbeitenden in der Anmeldung nach deren eigenen Angaben Probleme – erkennbar geworden ist aber immerhin, dass sich die Praxis bei der Auslegung vielfach – bewusst oder unbewusst – an Indikatoren orientiert, die in einer erfahrungsbasierten und anerkannten Indikatorenliste des KOK zu Menschenhandel und Ausbeutung enthalten sind. In der gesundheitlichen Beratung hat sich bezüglich des hier maßgeblichen Gesichtspunkts (Eröffnung eines Möglichkeitsraums) ebenfalls eine Praxis entwickelt – ob das Vorgehen durchweg dem entspricht, was der Gesetzgeber sich vorgestellt hat (Schaffung einer Möglichkeit zur Offenlegung, statt Ausforschung), ist aber teils fraglich.

Ihre Möglichkeiten zum Erkennen prostitutionsspezifischer Kriminalität schätzen die Sachbearbeitenden selbst größtenteils als begrenzt ein. Die insoweit gegebenen Antworten deuten auf ein verbreitetes Unsicherheitsgefühl und wenig Zutrauen in die eigenen Fähigkeiten zum Erkennen prostitutionsspezifischer Kriminalität hin. Verwundern kann dieser Befund angesichts eines erheblichen Teils von Sachbearbeitenden in gesundheitlicher Beratung und Anmeldung, die weder eine Vorbereitung auf ihre verantwortungsvolle Tätigkeit erhalten noch währenddessen an einer Fortbildung teilgenommen haben, nicht.

Was Mitarbeiter*innen in der *gesundheitlichen Beratung* tun können, wenn sich ihnen jemand zunächst als von prostitutionsspezifischer Kriminalität Betroffene*r offenbart hat, dann aber die

Zustimmung zur Weitergabe von Daten (etwa an die Polizei) verweigert, ist eine offene Frage. Vertiefung 7 hat gezeigt, dass ein Handeln der gesundheitlichen Berater*innen gegen den Willen der erschienenen Person aus Rechtsgründen problematisch ist. In der Anmeldung stehen den Sachbearbeitenden mehr Möglichkeiten zum Schutz betroffener Personen zur Verfügung. Die Sachbearbeitenden in der Anmeldung (und auch in der gesundheitlichen Beratung) sind auch zu jeweils erheblichen Anteilen der Meinung, dass ihnen in solchen Fällen nicht die Hände gebunden sind.

Insgesamt deuten die Einschätzungen der Sachbearbeitenden in gesundheitlicher Beratung und Anmeldung darauf hin, dass in Bezug auf die hier in Rede stehenden Mechanismen noch erhebliche Potenziale bestehen: So stimmten der Aussage, dass die Anmeldepflicht das Risiko verringere, von Zwang und Ausbeutung betroffen zu sein, nur etwas mehr als 20 % der befragten Sachbearbeitenden aus den Bereichen Anmeldung und gesundheitlicher Beratung zu.

Probleme bereitet eine Inkongruenz von ProstSchG und Strafrecht. Da im Zeitpunkt der Anmeldung nach der Rspr. u. U. noch kein Versuch einer Tat nach § 232a StGB gegeben ist, kann gegen die „Täter*innen“ ggf. nicht strafrechtlich vorgegangen werden.

Gezeigt hat sich schließlich, dass wenige Sachbearbeitende in der Anmeldung trotz Bestehens von Anhaltspunkten für prostitutionsspezifische Kriminalität eine Anmeldebescheinigung erteilt haben, weil sie die Nichterteilung in solchen Fällen für sinnlos halten. Dahinter steht die Annahme, dass die betroffene Person sich die Anmeldebescheinigung im Falle einer Versagung von einer anderen ProstSchG-Behörde ausstellen ließe. Dass von einer Erteilung der Anmeldebescheinigung trotz Vorhandenseins tatsächlicher Anhaltspunkte abzuraten ist, wurde in Vertiefung 8 dargelegt: So agierende Sachbearbeitende begeben sich u. U. in die Gefahr, sich selbst wegen Beteiligung (§ 28 Abs. 2 StGB) an der prostitutionsspezifischen Tat strafbar zu machen.

Sollte der Gesetzgeber eine Reform des ProstSchG für geboten halten, könnte im Lichte der zu Uz2a1 präsentierten Erkenntnisse über folgende (Prüf-)Empfehlungen nachgedacht werden:

Empfohlen wird zunächst die Erarbeitung eines bundeseinheitlichen Leitfadens, der den Sachbearbeitenden in ProstSchG-Behörden bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe des ProstSchG hilft (**Empfehlung 38**). Da jedenfalls ein Teil der Sachbearbeitenden in der Anmeldung unsicher ist, wie sie im Fall erkennbar gewordener prostitutionsspezifischer Kriminalität reagieren sollen, sollten auch Handlungsoptionen Gegenstand dieses Leitfadens sein.[947]

Bei der Erarbeitung eines solchen Leitfadens wird man womöglich auf das Problem stoßen, dass bislang noch keine ausreichende Klarheit darüber besteht, was man sich genau unter tatsächlichen Anhaltspunkten für prostitutionsspezifische Kriminalität vorzustellen hat. Zwar gibt es den wertvollen, aus langjähriger Erfahrung gewonnenen Indikatorenkatalog des KOK. Soweit ersichtlich, ist aber noch nicht versucht worden, eine Art praxistaugliches Screening-Instrument auf Basis des nationalen und internationalen wissenschaftlichen Forschungsstands zu erarbeiten. Die Frage, ob Menschen von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffen sind, stellt sich mittlerweile in mehreren Bereichen des deutschen Rechts, namentlich im Strafrecht, im Strafprozessrecht (§ 154c Abs. 2 StPO), im Aufenthaltsrecht (§ 59 Abs. 7 AufenthG) und im Prostituiertenschutzrecht. Daher dürfte es sinnvoll sein, ein Gutachten zur Erarbeitung eines entsprechenden Screening-Instruments in Auftrag zu geben (**Empfehlung 39**). Auch ist in diesem Kontext noch einmal die Empfehlung zur Einrichtung verpflichtender Aus- und Fortbildungsangebote für Sachbearbeitende zu benennen (s. **Empfehlung 10**). Die höchst verantwortungsvolle Tätigkeit in den ProstSchG-Behörden sollte nicht ohne Vorbereitung wahrgenommen werden.

Das aus der gesetzlichen Konstruktion des ProstSchG resultierende Problem, dass manche Sachbearbeitende die Versagung der Anmeldebescheinigung für sinnlos halten, weil die Betroffenen sich die Bescheinigung ggf. von einer anderen Behörde ausstellen lassen könnten, dürfte nicht leicht zu lösen sein: Unbedingt abzuraten ist nach Auffassung der Evaluator*innen von der möglichen Idee, ein behördenübergreifendes Register einzuführen, in dem angemeldete Personen und Anmeldeversuche

[947] Zu Handlungsempfehlungen für die gesundheitliche Beratung BMFSFJ (2020), 30 ff.

verzeichnet sind. Zwar könnten damit wiederholte Anmeldeversuche verhindert werden. Ein solches Register dürfte aber die Akzeptanz des Anmeldeverfahrens in erheblicher Weise vermindern.

Als Kompromiss könnte man an eine Art Mini-Register denken, in das nur diejenigen Personen aufgenommen werden, denen die Anmeldebescheinigung nach § 5 Abs. 2 Nr. 4 oder 5 ProstSchG nicht erteilt wurde. Auch ein solches Mini-Register würde aber Risiken bergen: Konkret bestünde die Gefahr, dass man die von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffenen Personen nach einem gescheiterten Anmeldeversuch behördlicherseits komplett aus den Augen verliert.

Vorstellbar ist allerdings, dass sich die vorstehenden Fragen bei Umsetzung der hier zur Prüfung empfohlenen Zentralisierung von Anmeldebehörden **(*Prüfempfehlung 5)*** und der damit sicher einhergehenden weiteren Professionalisierung des Anmeldeverfahrens erledigen: Sofern dann alle Anmeldebehörden über klare Handlungsmaßgaben im Falle prostitutionsspezifischer Kriminalität verfügen, stellt sich die Frage weiterer Anmeldungen möglicherweise nicht mehr. Daher wird in diesem Punkt von einer Empfehlung abgesehen.

Über die missliche Inkongruenz von ProstSchG und Strafrecht sollte nachgedacht werden. In früherer Zeit existierte mit § 180b StGB aF (Menschenhandel) eine Vorschrift, nach der unter bestimmten Voraussetzungen bereits das (grundsätzlich vor der Anmeldung liegende) Einwirken auf eine Person genügte, um sie zur Prostitution zu bestimmen. Die Regelung ist am 19.05.2005 außer Kraft getreten. Geprüft werden könnte, ob Anlass besteht, eine ähnliche Regelung zur Parallelisierung von Strafrecht und Prostituiertenschutzrecht neu zu schaffen **(Prüfempfehlung 16)**.

6. Ergebnis zu Uz2a2 zu Hz2a, zu erreichen durch Ma4: Ausschluss von Personen, die ihrer Verantwortung für die Rechtsgüter von Prostituierten voraussichtlich nicht gerecht werden (unzuverlässige Personen), von der Leitung eines Prostitutionsgewerbes durch eine behördliche Zuverlässigkeitsprüfung

In den Ausführungen zur Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens ist gezeigt worden, dass die Zuverlässigkeitsprüfung in der Praxis recht gut funktioniert. Der Informationsbezug für diese Prüfung scheint die Behörden – bis auf die Einholung von Informationen zu einer früheren Mitgliedschaft in einem Verein i. S. d. § 15 Abs. 1 Nr. 3 ProstSchG – vor keine größeren Probleme zu stellen. Die gesetzlichen Möglichkeiten zur Verneinung der Zuverlässigkeit von Prostitutionsgewerbetreibenden wurden von den hier befragten Sachbearbeitenden auch mit deutlicher Mehrheit (74,0 %) als ausreichend gekennzeichnet. Und die fehlende Zuverlässigkeit von Antragsteller*innen ist laut den Angaben der an dieser Befragung teilnehmenden Behörden der zweithäufigste Versagungsgrund (nach dem Fehlen einer baurechtlichen Genehmigung). Nicht abschließend beurteilt werden kann auf Basis der vorliegenden Daten indes, inwieweit die von einzelnen Sachbearbeitenden aufgestellte Behauptung, es gelinge nicht ausreichend, Strohmannverhältnisse zu verhindern, zutrifft. Insgesamt bestehen aber *deutliche Anhaltspunkte* dafür, dass die Maßnahme Zuverlässigkeitsprüfung sich als wirksam erweist.

7. Ergebnis zu Uz2a3 zu Hz2a, zu erreichen durch Ma7: Unterbindung der Prostitutionstätigkeit bei erkennbar von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffenen Personen in Prostitutionsgewerben (Uz2a3) durch Normierung einer entsprechenden Betreiber*innenpflicht (Ma7)

Mit der Pflicht für Betreiber*innen, erkennbar von prostitutionsspezifischer Kriminalität Betroffene nicht als Prostituierte in ihren Prostitutionsgewerben tätig werden zu lassen (§ 25 Abs. 1 Nr. 2 und 3 ProstSchG), hat der Gesetzgeber eine Art zweiter Filterstufe, bei der nach der Anmeldung ein weiteres Mal auf das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität geachtet werden soll, geschaffen. Die zu diesem Unterziel gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass dies grundsätzlich eine gute Entscheidung war: Die Betreiber*innen orientieren sich bei der Beurteilung ebenso wie die Anmeldebehörden an Kriterien, die in der Indikatorenliste des KOK enthalten sind. Betreiber*innen sind aber aufgrund des täglichen Zusammenseins mit Prostituierten zugleich in der Lage, auf Indikatoren zu achten, die Behörden im Anmeldegespräch oder der gesundheitlichen Beratung kaum in den Blick nehmen können (etwa das Verhalten am Arbeitsplatz).

Betreiber*innen, die häufig über langjährige Erfahrung im Feld der Prostitution verfügen, sehen sich nach eigener Einschätzung auch eher als Sachbearbeitende in gesundheitlicher Beratung oder Anmeldung in der Lage, das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität zu erkennen. Auch ihre Handlungsmöglichkeiten schätzen sie als besser ein. Aus den Angaben von Betreiber*innen zu den Gründen, deretwegen sie Personen die Tätigkeit in ihrem Prostitutionsgewerbe untersagt haben, ergibt sich schließlich, dass es eine relevante Zahl von Fällen gibt, in denen Betroffenen innerhalb der letzten zwölf Monate vor der Befragung die Tätigkeit als Prostituierte in dem Prostitutionsgewerbe untersagt wurde. Daher liegen *deutliche Anhaltspunkte* dafür vor, dass mit der in § 25 Abs. 1 ProstSchG geregelten Betreiber*innenpflicht in einer relevanten Zahl von Fällen die Prostitutionstätigkeit von erkennbar von prostitutionsspezifischer Kriminalität betroffenen Personen unterbunden wurde.

Allerdings ist kritisch anzumerken, dass bislang nirgends festgelegt ist, was Betreiber*innen tun sollen, wenn sie mit einem Fall des Betroffenseins von prostitutionsspezifischer Kriminalität befasst sind. Das ProstSchG verpflichtet Betreiber*innen bislang nur dazu, die Betroffenen nicht in ihrem Prostitutionsgewerbe tätig werden zu lassen. Zugespitzt formuliert: Betreiber*innen genügen der in § 25 Abs. 1 ProstSchG normierten Pflicht bereits, wenn sie die Betroffenen „wegschicken". Das verhindert freilich nicht, dass die Betroffenen sodann andernorts tätig werden. Daher wird empfohlen, womöglich in Zusammenarbeit mit Prostitutionsgewerbetreibenden einen verbindlichen Handlungsleitfaden für den Umgang mit Fällen prostitutionsspezifischer Kriminalität zu erarbeiten **(Empfehlung 40)**.

Gemindert wird der Grad der Zielerreichung dadurch, dass etwas mehr als 50 % der befragten Betreiber*innen die Anmeldebescheinigung als eine Art Negativattest verstehen. Sie verlassen sich darauf, dass bei der Behörde das Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität erkannt worden wäre. Bei einem solchen Verständnis der Anmeldebescheinigung läuft die gesetzgeberische Idee, nach dem Anmeldeprozedere eine zweite Filterstufe einzubauen, ins Leere. Empfohlen wird daher, Betreiber*innen im Erlaubnisverfahren stets darauf zu hinweisen, dass die Anmeldebescheinigung nicht als Negativattest verstanden werden darf, sondern immer eine eigene Beobachtungspflicht besteht **(Empfehlung 41)**.

8. Ergebnis zu Uz2b1 zu Hz2b, zu erreichen durch Ma5 und Ma6: Unterbindung problematischer Geschäftsmodelle im Bereich des Prostitutionsgewerbes

Inwieweit das Uz2b1 erreicht wurde, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Feststellen lässt sich lediglich, dass sich Prostitutionsgewerbetreibende in dem von Erlaubnisbehörden umfangreich kontrollierten Betriebskonzept zu der Frage verhalten müssen, wie sie die Wahrnehmung des Rechts auf sexuelle Selbstbestimmung gewährleisten und Ausbeutung verhindern. Auch gab es im Zeitraum 2017 bis 2023 wenige Fälle, in denen Prostitutionsgewerbe wegen Gefahren für die sexuelle Selbstbestimmung oder wegen Ausbeutungsgefahr keine Erlaubnis für das beantrage Prostitutionsgewerbe erteilt wurde. Die Frage, ob und in welchem Umfang die vom Gesetzgeber als gefährlich eingestuften Erscheinungsformen der Prostitution in Prostitutionsgewerben aktuell noch durchgeführt werden, muss offenbleiben. Ein erheblicher Teil der Sachbearbeitenden, Gewerbetreibenden und Prostituierten traute sich diesbezüglich keine Einschätzung zu. Und soweit Befragte Einschätzungen abgegeben haben, ergab sich daraus kein klares Bild: Die Prostitutionsgewerbetreibenden meinten überwiegend, dass solche Veranstaltungen im gewerblichen Bereich nicht mehr durchgeführt würden. Bei Prostituierten und Sachbearbeitenden überwogen die gegenteiligen Einschätzungen. Zumindest plausibel ist die von einem Sachbearbeitenden geäußerte These, dass die gefährlichen Erscheinungsformen der Prostitution am ehesten als nicht erlaubte Prostitutionsveranstaltungen (in einem nicht bekannten Ausmaß) weiter existieren.

9. Sexuelle Selbstbestimmung unter Geltung des ProstSchG

Schließlich sollte dem Gesetzgeber noch ein Eindruck davon vermittelt werden, wie es unter Geltung des ProstSchG um die sexuelle Selbstbestimmung bei den hier befragten Prostituierten bestellt ist. Thematisiert wurden dazu die vier zuvor herausgearbeiteten Ebenen der sexuellen Selbstbestimmung. Sie betreffen die Grundentscheidungen über die Aufnahme (Ebene 1) und die Fortführung (Ebene 2) der

Prostitutionstätigkeit. Außerdem geht es um die sexuelle Selbstbestimmung bei Eingehung und Ausgestaltung des einzelnen prostitutiven Aktes (Ebene 3) und die Möglichkeit zur Rückholung des einmal gegebenen Einverständnisses zur Vornahme eines prostitutiven Aktes (Ebene 4).

Zur Grundentscheidung über die Aufnahme der Prostitutionstätigkeit (Ebene 1) hat sich Folgendes ergeben: Die höchsten Zustimmungswerte haben jeweils den Prostituierten vorgelegte Aussagen erhalten, die auf eine selbstbestimmte bzw. aus üblichen ökonomischen Gründen heraus getroffene Entscheidung hindeuten. Das gilt für die Aussagen „Ich habe mit der Prostitution angefangen,

- weil ich Geld für mich selbst verdienen musste“ (trifft (eher) zu: 64,1 %, n= 2.064).
- weil es für mich eine normale Arbeit war“ (56,8 %, n= 2.020).
- weil ich dachte: Mit der Prostitution verdiene ich mehr Geld als mit anderen Berufen“ (55,7 %, n= 2.052).
- weil ich das spannend fand und ausprobieren wollte“ (52,4 %, n= 1.905).
- weil ich mich so selbst verwirklichen wollte“ (49,3 %, n=1.988).
- weil ich Geld für meine Kinder/Familie oder andere wichtige Personen verdienen musste“ (36,3 %, n=2.021).

Deutlich weniger Zustimmung haben Aussagen gefunden, die darauf schließen lassen, dass die Entscheidung zur Aufnahme der Prostitution aus einer prekären Lage heraus getroffen wurde. Dies gilt für die Aussagen, dass die Entscheidung zur Aufnahme der Prostitution getroffen wurde, weil man Schulden hatte (25,8 %, n=1.861) oder weil man Geld brauchte zur Finanzierung einer Sucht (13,1 %, n=2.008). Auch Entscheidungen für die Prostitution aus einer solchen Lage heraus, sind freilich, wie das Gutachten des Unterauftragnehmers Brettel gezeigt hat, vom Recht grundsätzlich als selbstbestimmte Entscheidung zu akzeptieren. Selten kamen Fälle vor, in denen befragte Prostituierte angegeben hatten, dass sie bei Aufnahme der Prostitution von den hier im Fokus stehenden rechtlich stets inakzeptablen Dritteinflüssen (§ 232 Abs. 3 ProstSchG) – Zwang durch Dritte (3,5 %, n= 1.957), Drohung (3,3 %, n=1.988) oder Gewalt (2,9 %, n=2.043) – betroffen waren. Nicht geprüft werden konnte hier, inwieweit teilnehmende Personen Dritteinflüssen unterlagen, die das Recht unter bestimmten Voraussetzungen als inakzeptabel einstuft, wie bspw. das Ausnutzen der Situation einer auslandsspezifischen Hilflosigkeit, in der eine Person sich befindet (§ 232 Abs. 1 StGB).

Hinsichtlich der Fortführung der Prostitution (Ebene 2) haben sich für die hier befragten Prostituierten ganz ähnliche Ergebnisse ergeben wie bei der Aufnahmeentscheidung. Wiederum wiesen diejenigen Aussagen, die auf eine selbstbestimmte bzw. aus üblichen ökonomischen Gründen heraus getroffene Berufsentscheidung hindeuten, die höchsten Zustimmungswerte auf. Etwas niedriger oder genau gleich sind (im Vergleich zur Aufnahme) die Zustimmungswerte zu den Aussagen, die auf die Fortführung der Tätigkeit in einer prekären Situation (Schulden oder Sucht) hindeuten. Diejenigen Aussagen, die auf einen stets inakzeptablen Dritteinfluss schließen lassen, haben im Vergleich zur Aufnahme bei der Fortführung etwas weniger oder gleichviel Zustimmung gefunden. Im Zeitpunkt der Befragung unterlagen 76 Personen einem inakzeptablen Dritteinfluss. Hiervon hatten 40 Personen das Anmeldeverfahren durchlaufen. Bei ihnen wird man mit ziemlicher Sicherheit davon ausgehen können, dass ihr Betroffensein im Anmeldeverfahren nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erkannt wurde.

Zur dritten und vierten Ebene der sexuellen Selbstbestimmung in der Prostitution wurden neben den Angaben von Prostituierten auch Einschätzungen von Prostitutionsgewerbetreibenden, Kund*innen und Sachbearbeitenden eingeholt. Dabei zeigte sich, dass die Einschätzungen der Kund*innen und der Gewerbetreibenden weitestgehend mit den Angaben von Prostituierten übereinstimmen. Die Zustimmung von Sachbearbeitenden zu den einzelnen Aussagen wich demgegenüber stets deutlich von den Zustimmungswerten der anderen befragten Gruppen ab.

Im Einzelnen haben 92,2 % der befragten Prostituierten (n=2.269) angegeben, dass sie über ihre Leistungen – also das Angebot sexueller Dienstleistungen – selbst entscheiden. Ohne die Einbeziehung von

Dritten verhandelt die große Mehrheit der befragten Prostituierten über den Preis von Leistungen mit den Kund*innen persönlich (86,2 %, n=2.207). Dass Prostituierte ihre Kund*innen selbst auswählen können, gaben 79,5 % der befragten Prostituierten (n=2.235) an. Die Ursache dafür, dass die Werte hier etwas geringer als bei anderen Aussagen sind, könnte bspw. darin liegen, dass manche Prostituierte es sich aus finanziellen Gründen oder mangels Nachfrage nicht leisten können, Kund*innen abzulehnen. Hinsichtlich der Möglichkeit, ein begonnenes Treffen mit einer*einem Kund*in abzubrechen (Ebene 4), gab erneut die deutliche Mehrheit der Prostituierten an, dass dies (eher) zutreffend sei (88,6 %, n=2.220). Nach den Angaben der befragten Prostituierten entscheiden schließlich fast alle selbst, an welchen Tagen sie wann arbeiten (92,9 %, n=2.235). 91,7 % (n=2.238) stimmten darüber hinaus der Aussage zu, dass sie entscheiden, *wo* sie arbeiten (als Escort, im Bordell, in einer Wohnung oder auf der Straße oder ganz woanders).

II. Schutz der Gesundheit von Prostituierten

1. Ergebnis zu Uz3.1. zu Hz3, zu erreichen durch: Vermittlung grundlegender Kenntnisse über gesundheitliche Risken der Prostitutionsausübung und Präventionsmaßnahmen

Die in der Befragung von Sachbearbeitenden gewonnenen Daten haben zunächst gezeigt, dass gemäß der Maßgabe des 10 Abs. 2 S. 1 ProstSchG in der gesundheitlichen Beratung über zahlreiche gesundheitliche Themen, Risken und Präventionsmaßnahmen informiert wird. Mehrheitlich sind die hier befragten Prostituierten auch der Auffassung, dass sie in der ersten gesundheitlichen Beratung nützliche Informationen erhalten hätten. Ein Unterschied zeigte sich in der Frage, wie Sachbearbeitende in der gesundheitlichen Beratung und weiteren ProstSchG-Bereichen einerseits und Gewerbetreibende sowie Prostituierte anderseits die Wirksamkeit der gesundheitlichen Beratung einschätzen. Prostituierte und Gewerbetreibende waren mit jeweils fast identischer Mehrheit (58,9 % bzw. 61,9 %) der Auffassung, es treffe (eher) zu, dass die gesundheitliche Beratung dazu beiträgt, dass Prostituierte mehr auf ihre Gesundheit achten. Die Befragungsteilnehmer*innen aus den Behörden – auch die aus der gesundheitlichen Beratung – beurteilten dies indes zurückhaltender (50,0 %, bzw. 45,7 %). Das ist freilich ein Befund, der sich auch an anderer Stelle der Untersuchung gezeigt hat: Während die Mitarbeiter*innen aus Anmeldung und Beratung auf die Frage nach dem Interesse der Prostituierten an den Beratungsgesprächen eher zurückhaltend antworteten und auch meinten, dass ein erheblicher Teil der Prostituierten die Gespräche nur über sich ergehen lasse, bewerteten die hier befragten Prostituierten beide Gespräche im Rahmen der Anmeldung überwiegend positiv.

Insgesamt kann man daher feststellen: Die notwendigen Informationen werden in der gesundheitlichen Beratung gegeben. Die Gesetzesadressat*innen sind auch überwiegend der Meinung, dies trage dazu bei, dass Prostituierte mehr auf ihre Gesundheit achten. Die Gesetzesanwender*innen sind etwas zurückhaltender, bewerten es aber auch nicht grundlegend anders. Daher kann man auch hier davon sprechen, dass Anhaltspunkte für die Wirksamkeit der gesundheitlichen Beratung gegeben sind.

Schon im Gesetzgebungsverfahren ist die Befürchtung geäußert worden, dass die gesundheitliche Pflichtberatung dazu führen werde, dass die grundsätzlich anonymen Beratungen nach dem IfSG künftig von Prostituierten weniger wahrgenommen würden. In Interviews, die für diese Studie geführt wurden, wurde ebendiese Sorge geäußert. Sie wurde damit begründet, dass die Anonymität der IfSG-Beratung u. a. wegen personeller Überschneidungen mit der gesundheitlichen Beratung verloren gegangen sei.

In der schriftlichen Beratung von Sachbearbeitenden aus der gesundheitlichen Beratung hat sich sodann gezeigt, dass die Anonymität infolge von räumlicher und personeller Überschneidung mancherorts durchaus beeinträchtigt sein könnte. Die Mehrheit der gesundheitlichen Berater*innen konnte aber die in Interviews wiederholt geäußerte Einschätzung, dass die gesundheitliche Beratung sich deutlich nachteilig auf die IfSG-Beratung auswirke, nicht bestätigen. Das Problem, dass derzeit mancherorts Personen sowohl für die gesundheitliche Beratung als auch für die IfSG-Beratung zuständig sind, könnte womöglich durch die hier (wenn auch nur zur Prüfung) angeregte vermehrte Zentralisierung von Anmeldung und gesundheitlicher Beratung gelöst werden. Denn dann dürfte es deutlich mehr Menschen

geben, die allein mit der gesundheitlichen Beratung befasst sind und nicht „zwei Hüte“ (gesundheitlich Beratung und IfSG-Beratung) tragen müssen.

Schließlich hat sich ergeben, dass die Regelung des § 24 Abs. 4 ProstSchG in der gewerblichen Praxis akzeptiert zu sein scheint. Sie verpflichtet Prostitutionsgewerbetreibende dazu, Prostituierten jederzeit die Wahrnehmung gesundheitlicher Beratungen nach § 10 ProstSchG zu ermöglichen.

2. Ergebnis zu Uz3.2 zu Hz3, zu erreichen durch: Vermittlung von Grundinformationen über die Absicherung im Krankheitsfall (Uz3.2) durch das Informations- und Beratungsgespräch

Die vom Gesetzgeber geforderte Vermittlung von Grundinformation zur Absicherung im Krankheitsfall (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 ProstSchG) erfolgt im Informations- und Beratungsgespräch nach §§ 7, 8 ProstSchG und häufig (zusätzlich) auch in der gesundheitlichen Beratung. Man wird daher davon ausgehen können, dass grundsätzlich in allen Fällen, in denen Bedarf für diese Grundinformationen besteht, diese auch erteilt werden. Von der zur Zielerreichung notwendigen Vermittlung von Informationen ist daher auszugehen – sofern es keine Verständigungsschwierigkeiten gibt.

Nicht beurteilt werden kann hier die Zusatzfrage, in wie vielen Fällen die Informationen konkret dazu geführt haben, dass Menschen Krankenversicherungsschutz neu erlangen. Der Befund, dass mehr angemeldete als nicht angemeldete Prostituierte krankenversichert sind, lässt sich nicht klar deuten. Fest steht aber, dass sich auch in dieser Studie wieder ein relevanter Anteil von Prostituierten ergeben hat, der nicht krankenversichert ist (16,2 %). Das ist ein Umstand, der nicht hingenommen werden sollte: Die Deutsche Aidshilfe ist zuletzt auf Basis einer von Willems geleiteten Studie zu „Sexuelle Gesundheit und HIV/STI-Präventionsstrategien und -bedarfe von Sexarbeitenden“ zu dem Schluss gekommen, es sei „erforderlich, dass die Hürden zum Eintritt beziehungsweise zur Rückkehr in die gesetzliche Krankenversicherung abgebaut werden, um auch Menschen ohne Papiere und Menschen mit wenig finanziellen Mitteln den Zugang zum Krankenversicherungsschutz zu ermöglichen“.[948] Diese Forderung wird hier unterstrichen.

3. Ergebnis zu Uz3.3 und Uz3.4 zu Hz3, zu erreichen durch: Vermehrte Nutzung von Kondomen bei Geschlechtsverkehr im Rahmen sexueller Dienstleistungen und argumentative Stärkung von Prostituierten durch eine Kondompflicht

Im Rahmen der Analysen zu diesen Unterzielen hat sich zunächst gezeigt, dass ein Großteil der hier befragten Prostituierten (87,5 %) bei Vaginal- und Analverkehr immer ein Kondom nutzt. Bei Oralverkehr ist der Wert niedriger (69,2 %). Hier besteht womöglich noch verstärkter Aufklärungsbedarf in der Anmeldeberatung.

Die Einschätzungen zur Erreichung des primären Gesetzesziels zur Kondompflicht (vermehrte Verwendung von Kondomen) divergieren. Die befragten Gewerbetreibenden und Prostituierten sind zu 71,1 % bzw. 64,4 % der Auffassung, dass wegen der Kondompflicht tatsächlich mehr Kondome verwendet werden. Die Sachbearbeitenden stimmen dem nur zu 37,5 % (eher) zu. In der weiteren Befragung von Prostituierten und Kund*innen hat sich gezeigt, dass auch insoweit dem Gesetz Wirkung zugeschrieben wird. 65,7 % der Kund*innen und 62,4 % der Prostituierten (jeweils soweit sie immer ein Kondom nutzen) gaben an, dass sie auch deshalb Kondome nutzten, weil das Gesetz es vorschreibt. Andere Gründe haben hier aber noch deutlich höhere Zustimmungswerte erzielt. *Anhaltspunkte* für eine Wirkung des Gesetzes bestehen daher auch hier. Noch *deutlicher* sind solche *Anhaltspunkte* aber zu erkennen bei der vom Gesetzgeber ebenfalls intendierten Bestärkungsfunktion. Hier waren sich alle Befragten mit jeweils erheblicher Mehrheit (trifft (eher) zu: bei Prostituierten: 67,2 %; Gewerbetreibenden: 84,3 % und Sachbearbeiter*innen: 68,3 %) darüber einig, dass die Kondompflicht für Prostituierte hilfreich sei, um auf die Kondomnutzung zu bestehen.

Erkennbar geworden ist zudem, dass es nach wie vor häufig Anfragen von Kund*innen bei Prostituierten gibt, ob Geschlechtsverkehr auch ohne Kondom möglich sei. Das ist nicht nur lästig, sondern kann auch den Eindruck erwecken, dass sexuelle Dienstleistungen ohne Kondom normal seien. Um dem

[948] Deutsche Aidshilfe (2024a), 10.

entgegenzuwirken, ist nach Auffassung des Evaluationsteams zu überlegen, ob zur Unterstützung der Kondompflicht ein OWiG-Tatbestand geschaffen wird, der bereits die Anfrage nach „Sex ohne Kondom“ unter Sanktionsdrohung stellt **(Prüfempfehlung 17)**.

Die Nichtnutzung von Kondomen bei Prostituierten hat häufig (auch) wirtschaftliche Gründe. Für einen Teil der Prostituierten bleibt ein solches Verhalten von Kolleg*innen nicht ohne Folgen: In 10,0 % der Fälle fühlen sich andere Prostituierte unter Druck gesetzt, auch ohne Kondom zu arbeiten, weil andere es tun. Zumindest in diesen Fällen verliert das Argument, die Kondompflicht sei zum Schutz der Prostituierten geschaffen worden und müsse daher nicht bußgeldbewehrt werden, an Gewicht. Daher sollte in der gesundheitlichen Beratung künftig darauf hingewiesen werden, dass man in Fragen der Kondomnutzung auch Verantwortung für Kolleg*innen trägt **(Empfehlung 42)**.[949]

Ein Problem hat sich im Hinblick auf die zur Flankierung der Kondompflicht dienende Regelung des § 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG ergeben. Hiernach müssen Prostitutionsgewerbetreibende u. a. Kondome „in den Räumen für sexuelle Dienstleistungen“ zur Verfügung stellen. Das hat sich insofern nicht bewährt, als in den Dienstleistungsräumen ausliegende Kondome von Prostituierten aus Angst vor Manipulation durch Kund*innen häufig nicht genutzt werden. Daher sollte man zwar grundsätzlich an der Regelung des § 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG festhalten, jedoch die Wendung „in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen“ streichen **(Empfehlung 43)**.

4. Selbsteingeschätzter Gesundheitszustand der befragten Prostituierten

Eine umfangreiche Bestandsaufnahme zur gesundheitlichen Situation der befragten Prostituierten konnte im Rahmen der Befragung nicht erfolgen. Dafür war das Themenspektrum zu breit. Die Antworten auf die hier gestellten Fragen zu Gesundheitsbewusstsein, Selbsteinschätzung der psychischen und physischen Gesundheit und zum Substanzmittelkonsum zeichnen jedoch ein grundsätzlich positives Bild. Ein sehr geringes Gesundheitsbewusstsein, eine schlechte körperliche Verfassung und/oder ein hoher Substanzmittelkonsum war jeweils nur bei einem geringen Teil der Befragten zu erkennen.

III. Verbesserung der Arbeitsbedingungen

Im Ergebnis sprechen *sehr deutliche Anhaltspunkte* dafür, dass das Unterziel – Sicherstellung der Mindestanforderungen an Arbeitsbedingungen in Prostitutionsgewerben (hier: Prostitutionsstätten und Prostitutionsfahrzeuge), weitgehend erreicht wurde – soweit Prostitutionsgewerbe am Erlaubnisverfahren teilnehmen. Aus den Angaben von Sachbearbeitenden in Erlaubnisverfahren und Überwachung lässt sich zunächst ableiten, dass mit großer Mehrheit Angaben im Betriebskonzept zur Umsetzung der Mindestanforderungen erwartet werden. Die Umsetzung des Betriebskonzepts wird auf verschiedene Weise geprüft, mehrheitlich durch Vor-Ort-Prüfungen vor und/oder nach Erlaubniserteilung. Auch im Rahmen der Überwachung erlaubter Prostitutionsgewerbe wird den Mindestanforderungen viel Aufmerksamkeit geschenkt. Insgesamt scheinen insoweit allerdings noch Unsicherheiten bei Prostitutionsfahrzeugen (im Vergleich zu Prostitutionsstätten) zu bestehen. Nach den Selbstangaben der hier befragten Gewerbetreibenden, Prostituierten und Kund*innen werden die Mindestanforderungen nach § 18 Abs. 2 Nr. 2 bis 6 ProstSchG auch zu einem großen Teil umgesetzt. Ähnlich belastbare Aussagen zur Umsetzung der Mindestanforderungen in Prostitutionsfahrzeugen können hier nicht getroffen werden. Es haben nur drei Betreiber*innen von Prostitutionsfahrzeugen an der Befragung teilgenommen, sie gaben allerdings auch mehrheitlich an, die Mindestanforderungen umgesetzt zu haben (2/3 vs. 1/3).

Alle hierzu befragten Gruppen (Prostituierte, Gewerbetreibende und Sachbearbeiter*innen) sind auch jeweils mit deutlicher Mehrheit der Auffassung, dass sich infolge der Maßgaben des ProstSchG die Arbeitsbedingungen von Prostituierten in Prostitutionsgewerben verbessert hätten. Ebenso vertritt jeweils die Mehrheit folgende Auffassung: Der Umstand, dass Betreiber*innen mehr Pflichten auferlegt worden seien, habe dazu geführt, dass Prostituierte sich nun sicherer fühlen könnten. Bei den

[949] Nicht vorgeschrieben ist bislang der Einsatz von Lecktüchern. Ob hierfür Bedarf besteht, kann das Evaluationsteam nicht beurteilen.

Sachbearbeitenden teilen diese Einschätzung allerdings nur etwas mehr als die Hälfte der Teilnehmer*innen, etwa ein Drittel beurteilt dies differenziert (teils/teils).

Um dem Gesetzgeber einen Eindruck davon zu geben, wie Prostituierte ihre Arbeitsbedingungen empfinden, wurden diese nach ihrem Wohlbefinden bei der aktuellen Arbeit und ihrer Zufriedenheit mit den aktuellen Arbeitsbedingungen befragt. Beides wurde überwiegend als mindestens gut bewertet. Die Anteile derjenigen, die sich gar nicht wohlfühlen oder die Arbeitsbedingungen als (eher) schlecht einstufen, liegen jeweils bei nur etwa 10 %. Unterscheidet man insoweit zwischen Prostituierten, die auch in Prostitutionsgewerben tätig sind, und Prostituierten, die Kund*innen nur außerhalb von Prostitutionsgewerben empfangen, werden geringfügige, aber schon signifikante Unterschiede zwischen den Gruppen offenbar. So sind die auch in Prostitutionsgewerben tätigen Prostituierten mit ihren Arbeitsbedingungen etwas zufriedener als Prostituierte, die nicht in Prostitutionsgewerben tätig sind. Die Frage, ob Anlass dafür besteht, eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen auch in anderen Bereichen der Prostitution anzustreben, liegt außerhalb des Betrachtungsgegenstands.

Im Rahmen der Ausführungen zu Akzeptanz und Praktikabilität des Erlaubnis- und des Überwachungsverfahrens ist freilich deutlich geworden, dass insgesamt noch Potenziale zur Verbesserung bestehen. Hierauf wird an dieser Stelle verwiesen. Darüber hinaus haben sich in dem gegenständlichen Teil zur Zielerreichung noch wenige weitere Punkte ergeben, über die nachgedacht werden könnte:

Die in der Befragung bei Sachbearbeitenden thematisierten unbestimmten Rechtsbegriffe in §§ 18 und 19 ProstSchG bereiten der Praxis – in unterschiedlichem Maße – Probleme. Das gibt Anlass zu der Empfehlung, auch diesbezüglich einen bundeseinheitlichen Leitfaden zu entwickeln; hierin sollte auch der in § 5 Abs. 2 Nr. 4 und 5 ProstSchG enthaltene Begriff „tatsächliche Anhaltspunkte“ behandelt werden **(Empfehlung 44)**. Die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe könnte überdies Gegenstand des bereits zuvor empfohlenen Aus- und Fortbildungsprogramms für Sachbearbeitende in ProstSchG-Behörden sein.

Nicht bewährt hat sich das ausnahmslos bestehende Verbot der Übernachtung in Räumen, die für sexuelle Dienstleistungen genutzt werden (§ 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG). Das damit vom Gesetzgeber verfolgte Ziel, Prostituierte zumindest für die Schlafenszeit aus dem „Prostitutionsmilieu“ herauszulösen, ist nur teilweise erreicht worden. Nach wie vor übernachtet ein Teil der Prostituierten in Prostitutionsstätten – nun eben in Räumen, die nicht für sexuelle Dienstleistungen genutzt werden. Zudem ist das Verbot nachteilig für Prostituierte, weil sie nun neben der Miete für den Raum, der für sexuelle Dienstleistungen genutzt wird, auch noch Miete für Übernachtungsräume bezahlen müssen. Daher wird in diesem Punkt eine Reform empfohlen. Sollte man sich nicht für eine Abschaffung des § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG entschließen können, könnte im Gesetz eine Möglichkeit der Befreiung vom Übernachtungsverbot durch die Erlaubnisbehörde vorgesehen werden – unter der einzigen Bedingung, dass hygienische Standards erfüllt sind **(Empfehlung 45)**.

Schließlich geht aus diesem Teil ein weiterer, durchaus bemerkenswerter Befund hervor. Das Verhalten von Kund*innen gegenüber Prostituierten war zuletzt Gegenstand von Arbeiten. Die Ergebnisse dieser Arbeiten haben teils nachdenklich gestimmt.[950] Nach den hier vorgelegten Befunden sieht es anders aus: Sowohl von den befragten Prostituierten, den Gewerbetreibenden als auch mehrheitlich den Kund*innen wird das Kund*innenverhalten (weit) überwiegend positiv beschrieben. Die Sachbearbeiter*innen in ProstSchG-Behörden schätzen dies allerdings teils anders ein, sie bewerten das Kund*innenverhalten deutlich negativer. Gleiches hat sich bereits an vorhergehenden Stellen dieser Evaluation gezeigt: Diejenigen, die sehr nah an der Prostitution „dran sind“, scheinen einen anderen Blick auf die Prostitutionswirklichkeit zu haben, als diejenigen, die weiter entfernt sind. Das ist ein neuer Befund, über den man nachdenken sollte.

[950] Vgl. bspw. Farley/Kleine/Neuhaus/McDowell/Schulz/Nitschmann (2022).

IV. Verbesserung der ordnungsrechtlichen Instrumente zur Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution und der Prostitutionsgewerbebetriebe

Zu diesem Ziel ist in der Auseinandersetzung mit der Praktikabilität des Überwachungsverfahrens bereits alles Erforderliche gesagt worden. Der Gesetzgeber hat mit den §§ 29 bis 31 ProstSchG erstmals spezifische Überwachungsinstrumente für den gewerblichen Bereich der Prostitution geschaffen. Zuständige Überwachungsbehörden wurden eingerichtet, überwachendes Personal wurde eingestellt. Die Sachbearbeitenden haben die Normen für das Überwachungsverfahren mit großer Mehrheit als ausreichend eingestuft. Auch wenn noch Potenziale zur Verbesserung dieses Verfahrens bestehen, steht fest, dass gegenüber dem früheren, weitgehend unregulierten Zustand eine Verbesserung der Überwachungsinstrumente eingetreten ist.

Ob und inwieweit die Normen auch den stets mit Kontroll- und Sanktionsnormen verfolgten Zweck erfüllen, die Normadressaten zur Erfüllung ihrer Verhaltenspflichten anzuhalten, sodass hierdurch ein besserer Schutz für die Prostituierten entsteht, konnte angesichts der Komplexität dieser Normwirkungsvorgänge in dieser Evaluation nicht überprüft werden. Eine solche Prüfung war auch nicht Gegenstand des Auftrags.

H. Zu Teil 5: Prüfung und Bewertung des Gesetzes anhand der Evaluationskriterien III: Nicht intendierte Nebenwirkungen

Der Begriff nicht intendierte Nebenwirkungen umfasst vom Gesetzgeber nicht vorhergesehene Effekte bzw. Folgewirkungen der getroffenen Regelungen. In dieser Untersuchung sind wenige Nebenfolgen erkennbar geworden. Die meisten Nebenwirkungen sind in dieser Zusammenfassung bereits an anderer Stelle berichtet worden. Sie müssen hier nicht mehr wiederholt werden.

Bei der nachfolgenden Darstellung ist unbedingt zu berücksichtigen, dass sich die geschilderten Nebenwirkungen teilweise nur auf Hinweise beziehen, die einzelne Interviewpartner*innen in den mit ihnen geführten Gesprächen gegeben haben. Daher kann man zwar davon ausgehen, dass die nachfolgend geschilderten Wirkungen des Gesetzes von den Interviewpartner*innen beobachtet wurden: In welchem Umfang diese Wirkungen im Gesamtbereich der Prostitution tatsächlich eingetreten sind, lässt sich aber nicht beurteilen.

Da sich – wie gezeigt – aus unterschiedlichen Gründen nicht alle Prostituierten anmelden (können), gibt es nun – jedenfalls faktisch – legal und illegal arbeitende Prostituierte. Der Status „illegal“ begründet – wie stets – das Risiko, dass andere dies für ihre Zwecke ausnutzen. Laut Interviewpartner*innen soll dies vereinzelt in der Weise vorgekommen sein, dass Prostitutionsgewerbetreibende, Kund*innen oder auch Betrüger*innen dies für ihre Zwecke ausgenutzt haben.

Berichtet worden ist zudem, dass mancherorts rund um das Anmeldeverfahren ein neuer Geschäftszweig entstanden sei. Der Geschäftszweig bestehe darin, Prostituierten bei der Bewältigung der nicht geringen Anforderungen (Beschaffung von Zustelladressen, Transport zu den behördlichen Terminen) gegen Geld zur Seite zu stehen. Da insbesondere über den Verkauf von Zustelladressen mehrfach berichtet wurde, sollte überlegt werden, ob man Fachberatungsstellen für Prostituierte so finanziell ausstatten kann, dass sie als Zustelladresse für Prostituierte fungieren können **(Prüfempfehlung 18)**.

I. Vertiefende und differenzierende Betrachtungen

In dieser Evaluationsstudie war wenig Raum für Betrachtungen, die der Heterogenität des Feldes gerecht werden. In diesem Abschnitt wurden daher einige vertiefende und differenzierende Analysen vorgenommen.

Vorgenommen wurde ein Vergleich der heranwachsenden Prostituierten mit den erwachsenen Prostituierten unter verschiedenen Gesichtspunkten (etwa sexuelle Selbstbestimmung, Gesundheitsbewusstsein, Rechtskenntnis usw.). Dies geschah, um die auf den Überlegungen von Brettel beruhende Empfehlung, das Anmeldeverfahren künftig stärker auf die Bedürfnisse von heranwachsenden Prostituierten auszurichten, noch einmal auf den Prüfstand zu stellen. Hätte sich in dieser Analyse ergeben, dass Heranwachsende in den maßgeblichen Punkten (sexuelle Selbstbestimmung, Gesundheitsbewusstsein, Rechtskenntnis usw.) tatsächlich jedenfalls nicht schlechter aufgestellt sind als Erwachsene, hätte man die gegebene Empfehlung in Frage stellen müssen. Doch dazu besteht kein Anlass. Vielmehr hat sich gezeigt, dass die hier befragten heranwachsenden Prostituierten letztlich in allen relevanten Bereichen jedenfalls etwas schlechter abschneiden als die erwachsenen Prostituierten. Das gilt selbst für den Schlüsselbereich der sexuellen Selbstbestimmung und den Bereich des Gesundheitsschutzes.

Abschließend wurde ein K-Means-Clusteranalyse durchgeführt. Die K-Means-Clusteranalyse ist eine Methode, um komplexe Datensätze, wie etwa das Antwortverhalten von den befragten Prostituierten, zu verschiedenen Themenfeldern in Gruppen (sogenannte Cluster) zu unterteilen. Hierbei wird die Gruppenzugehörigkeit nicht durch vorangestellte Annahmen oder Hypothesen (wie es sonst bei quantitativen Auswertungsmethoden üblich ist), sondern durch das Antwortverhalten der Befragten selbst bestimmt.

Die Gruppenbildung geschieht hierbei durch Ähnlichkeiten und Unterschiede in den Antworten, die durch ein Distanzmaß – die euklidische Distanz – berechnet werden. Der Algorithmus ermittelt hierfür Clusterzentren (Zentroide), die den Mittelwert der Datenpunkte in einem Cluster repräsentieren, und ordnet jede Person dem nächstgelegenen Zentrum zu, wodurch die Zugehörigkeit in eine Gruppe bestimmt wird.

Der Erkenntnisgewinn dieser Analyse liegt in der Bildung und Interpretation von Clusterprofilen sowie deren Unterschieden und Gemeinsamkeiten. Im Ergebnis verdeutlicht die hier vorgenommene Analyse ein weiteres Mal die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung von Prostituierten und ihren Bedürfnissen. Während einige Gruppen relativ selbstbestimmt agieren und allenfalls gezielte Maßnahmen zum Erhalt ihrer Situation benötigen, sind andere Gruppen stärker gefährdet und benötigen stärkeren Schutz auf mehreren Ebenen (in rechtlicher, gesundheitlicher und psychologischer Hinsicht). Die Unterstützung sollte individuell und an die spezifischen Lebensrealitäten der verschiedenen Gruppen angepasst sein, um die Ziele des ProstSchG wirksam zu erreichen. Auch das sollte bei möglichen Überarbeitungen des Gesetzes bedacht werden **(Empfehlung 46)**.

Gezielte Aufklärung und differenzierte Unterstützung könnten Prostituierte jeder zugehörigen Gruppe dabei bestärken, sozial anerkannt und weniger Ausgrenzung zu erfahren. Dabei könnte die enge Zusammenarbeit von Staat, Behörden und sozialen Organisationen in privater Trägerschaft von Bedeutung sein.

J. Schlusswort

Während der laufenden Evaluation konnte man an verschiedenen Stellen lesen, das ProstSchG sei gescheitert. Dieser Einschätzung können die Autor*innen auf Basis ihrer Untersuchung nicht zustimmen. Ihre Einschätzung lautet: Das ProstSchG hat Stärken. Das ProstSchG hat auch Schwächen. Beides wurde in diesem Bericht aufgezeigt. Da die Schwächen jedoch weitgehend behebbar erscheinen, hat das ProstSchG aus Sicht der Autor*innen vor allem Potenzial.

Tabelle 68: Tabellarische Übersicht über 46 Empfehlungen und 18 Prüfempfehlungen nach Themenbereichen

Empfehlungen (1–46)

Nr.	*Bundesstatistik*
1	Empfohlen wird, die Gründe der Ablehnung der Erteilung einer Anmeldebescheinigung überhaupt und die Gründe der Versagung von Erlaubnissen für Prostitutionsgewerbe differenzierter als bislang zu erfassen.
2	Empfohlen wird, künftig Zahlen zu aktiven Abmeldungen von Prostituierten und Prostitutionsgewerben sowie Zahlen zu passiven Abmeldungen von Prostituierten und Prostitutionsgewerben zu erheben.
3	Empfohlen wird, alle jährlich mit der Bundesstatistik erfassten Daten zu veröffentlichen.
	Akzeptanz und Praktikabilität des Anmeldeverfahrens
	Akzeptanz des Anmeldeverfahrens
4	Empfohlen wird die Förderung von Maßnahmen, die über Prostitution aufklären und deutlich machen, dass es sich um einen verfassungsrechtlich anerkannten und auch gesellschaftlich anzuerkennenden Beruf handelt.
5	Empfohlen wird die Prüfung von Maßnahmen, mit denen der vielfältigen Diskriminierung bzw. Benachteiligung von Prostituierten im Alltag aktiv entgegengewirkt wird.
6	Empfohlen wird ein weitgehender Ausschluss der Übermittlung von Anmeldedaten an andere Stellen.
7	Empfohlen wird, eine (klarstellende) Regelung zu schaffen, die Prostituierten die Möglichkeit bietet, sich aktiv von der Prostitutionstätigkeit abmelden zu können.
8	Empfohlen wird eine bundesweit kostenfreie Möglichkeit der Anmeldung zur Prostitutionstätigkeit.
9	Empfohlen wird die Aufnahme einer Regelung in die §§ 7 und 10 ProstSchG, dass zu den Beratungsgesprächen im Bedarfsfall verpflichtend Dolmetscher*innen hinzuzuziehen oder zumindest taugliche Dolmetschungsprogramme einzusetzen sind.
	Praktikabilität des Anmeldeverfahrens
10	Empfohlen wird die Etablierung eines verpflichtenden Aus- und Fortbildungsangebots für Behördenmitarbeitende in gesundheitlicher Beratung und Anmeldung (und auch in Erlaubnisverfahren und Überwachung). Erfolgen könnte dies an einer Bundeseinrichtung oder einer Landeseinrichtung, die zentral die Aus- und Fortbildung für die in Deutschland tätigen Sachbearbeitenden übernimmt.
11	Empfohlen wird die Schaffung nachhaltiger Strukturen für eine bessere Vernetzung der Sachbearbeitenden von ProstSchG-Behörden (Schaffung der Strukturen auf Landesebene).
12	Empfohlen wird die Einführung einer Norm für die Anmeldung (Äquivalent zur gesundheitlichen Beratung § 10 ProstSchG), in der die Beachtung von individuellen Bedürfnissen in der Anmeldung (klarstellend) festgeschrieben wird.
13	Empfohlen wird eine Erweiterung des Katalogs der Beratungsthemen nach § 7 ProstSchG um eine realistische und umfassende Aufklärung über die Prostitutionstätigkeit zur Schaffung der Voraussetzungen für die Erteilung einer informierten Einwilligung.
14	Empfohlen wird, gesetzlich in § 7 ProstSchG festzuschreiben, dass Heranwachsende vor der Anmeldung besonders umfassend aufgeklärt werden, um auch ihnen die Erteilung einer informierten Einwilligung in die Prostitutionstätigkeit zu ermöglichen.
15	Empfohlen wird, das Aufklärungsgespräch künftig zur Feststellung des Entwicklungsstands bei Heranwachsenden zu nutzen und hierfür geeignete Screeningfragen einzusetzen. Die Sachbearbeitenden sind hierfür entsprechend zu schulen. Zuvor sollte ein Gutachten zur Prüfung und/oder (Weiter-)Entwicklung passender Instrumente in Auftrag gegeben werden.
16	Empfohlen wird, das Beratungsgespräch bei Anzeichen mangelnder Reife einer*eines Heranwachsenden entsprechend anzupassen und für solche Fälle eine gesetzliche Möglichkeit zur Verkürzung des Intervalls bis zur nächsten gesundheitlichen Beratung und Anmeldung zu schaffen.
17	Empfohlen wird, einen über die gesetzlichen Regelungen (§§ 7, 8, 10 ProstSchG) hinausgehenden Themenkatalog zu erarbeiten, der unter Berücksichtigung der Feldheterogenität und der Differenzierungsmaßgabe die Inhalte der gesundheitlichen Beratung sowie des Informations- und Beratungsgesprächs festlegt.
18	Empfohlen wird die Entwicklung eines auf Gütekriterien beruhenden Anerkennungsverfahrens für Fachberatungsstellen zur Qualitätssicherung in Zusammenarbeit mit maßgeblichen Akteur*innen, etwa dem bufas.
19	Empfohlen wird eine auskömmliche und langfristig gesicherte Finanzierung anerkannter Beratungsstellen als Grundlage für qualitativ hochwertige Arbeit.
20	Empfohlen wird, zu prüfen, ob der Anwendungsbereich des ProstSchG (§ 1 ProstSchG) teilweise auf minderjährige Prostituierte ausgeweitet werden sollte, etwa um im Bedarfsfall Schutzmaßnahmen nach § 9 ProstSchG zu ermöglichen.
21	Empfohlen wird, § 3 Abs. 2 ProstSchG (Möglichkeit zum Erlass einer abweichenden landesrechtlichen Regelung zur räumlichen Gültigkeit der Anmeldebescheinigung) zu streichen. Zugleich könnten die zugehörigen §§ 4 Abs. 3 S. 2 ProstSchG und 6 Abs. 3 ProstSchG gestrichen werden.
22	Empfohlen wird, § 5 Abs. 2 Nr. 3 ProstSchG auf seine Verfassungskonformität hin zu überprüfen und den aufgezeigten möglichen Widerspruch durch Streichung oder Ersetzung der Norm aufzulösen.
23	Empfohlen wird, vor einem etwaigen Komplettverbot der Prostitution für Hochschwangere in einem unabhängigen Gutachten klären zu lassen, inwieweit Prostitution nachgewiesenermaßen Risiken für das ungeborene Leben mit sich bringt.
24	Empfohlen wird, die in der Evaluationsstudie benannten Bezugnahmen des ProstSchG auf strafrechtliche Regelungen zu überarbeiten.
	Akzeptanz und Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens
	Akzeptanz des Erlaubnisverfahrens
25	Empfohlen wird, einen Untersuchungsauftrag zu vergeben, um die Ursachen für die teils sehr langen Verfahrensdauern zu ermitteln und Maßnahmen zur Verkürzung zu entwickeln.
26	Empfohlen wird, in dieser Untersuchung (Empfehlung 25) auch der Frage weiter nachzugehen, inwieweit infolge der Einführung des Erlaubnisverfahrens nach ProstSchG Kleinprostitutionsgewerbe vom Markt verdrängt wurden und wie man u.U. gegensteuern kann.
27	Empfohlen wird, nach dem Vorbild des Glücksspielrechts, eine Pflicht für Gewerbetreibende zu schaffen, online und offline darauf hinzuweisen, dass sie eine Erlaubnis nach dem ProstSchG besitzen.
	Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens
28	Empfohlen wird die Entwicklung eines bundeseinheitlichen Leitfadens für mit dem Erlaubnisverfahren und der Überwachung befasste Sachbearbeitende. Der Leitfaden sollte sich insbesondere mit den in der Praxis seltener vorkommenden Prostitutionsgewerben befassen.
29	Empfohlen wird, eine Regelung einzuführen, die in § 12 ProstSchG festlegt, dass sich die Erlaubnis auch bei Prostitutionsvermittlungen auf ein bestimmtes Betriebskonzept beziehen muss.
30	Empfohlen wird, auch für Prostitutionsvermittlungen Mindestanforderungen zu normieren, um den Schutz der Prostituierten zu gewährleisten.
31	Empfohlen wird, den Katalog der Straftaten in § 15 Abs. 1 ProstSchG zu überarbeiten und dabei die in den Gesetzesmaterialien niedergelegte Leitlinie des Gesetzgebers zu berücksichtigen, dass lediglich *einschlägig* vorbestrafte Personen grundsätzlich ungeeignet sind, ein Prostitutionsgewerbe zu führen.
32	Empfohlen wird, Prostitutionsgewerbetreibende de lege ferenda dazu zu verpflichten, neu in den Betrieb eintretende Personen i. S. d. § 25 Abs. 2 ProstSchG der Erlaubnisbehörde zur Durchführung einer Zuverlässigkeitsprüfung zu melden.
33	Empfohlen wird, bei einer möglichen Reform des ProstSchG sprachlich anzuerkennen, dass es auch weibliche, non-binäre oder trans*Personen als Betreiber*innen gibt, und idealerweise das Gesetz geschlechtsneutral zu fassen.
	Praktikabilität und Akzeptanz des Überwachungsverfahrens
	Praktikabilität des Überwachungsverfahrens

34	Empfohlen wird, als Weiterbildungsinhalt (Empfehlung 10) auch aufzunehmen, dass die in § 29 Abs. 1 ProstSchG enthaltene Befugnis für ProstSchG zur Kontrolle von Prostitutionsgewerben nicht von anderen Behörden, die kein eigenes Betretungsrecht haben, gleichsam als „Partnerticket" genutzt werden darf, um ebenfalls Kontrollen in Prostitutionsgewerben durchzuführen.
35	Empfohlen wird die Einrichtung einer Arbeitsgruppe, die sich mit der Frage befasst, wie nicht erlaubte Prostitutionsgewerbe (insbesondere auch Prostitutionsveranstaltungen und -fahrzeuge) künftig besser entdeckt werden können.
36	Empfohlen wird, in § 29 ProstSchG eindeutig zu regeln, was im Rahmen von Personenkontrollen kontrolliert werden darf und welche Ausweispapiere und Berechtigungsscheine von den kontrollierten Personen vorgelegt werden müssen.
37	Empfohlen wird, auf Scheinfreier*inneneinsätze, bei denen Prostituierte getäuscht werden, in Gänze zu verzichten.
	Akzeptanz des Überwachungsverfahrens

	Grad der Zielerreichung
	Stärkung und Schutz der sexuellen Selbstbestimmung
38	Empfohlen wird die Erarbeitung eines bundeseinheitlichen Leitfadens, der den Sachbearbeitenden in der Anmeldung bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe des ProstSchG hilft.
39	Empfohlen wird, einen Forschungsauftrag zur Erarbeitung eines Instruments zum Erkennen des Betroffenseins von prostitutionsspezifischer Kriminalität in Auftrag zu geben.
40	Empfohlen wird, in Zusammenarbeit mit Prostitutionsgewerbetreibenden einen verbindlichen Handlungsleitfaden für Fälle zu erarbeiten, in denen Betreibende einen Fall von prostitutionsspezifischer Kriminalität erkannt haben.
41	Empfohlen wird, Betreiber*innen im Erlaubnisverfahren ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Anmeldebescheinigung nicht als eine Art „Negativattest" (i.S.e.: ein Betroffensein von prostitutionsspezifischer Kriminalität liegt nicht vor) verstanden werden darf.
	Schutz der Gesundheit von Prostituierten
42	Empfohlen wird, in der gesundheitlichen Beratung darauf hinzuweisen, dass Prostituierte in Fragen der Kondomnutzung auch Verantwortung für Kolleg*innen tragen.
43	Empfohlen wird, in § 24 Abs. 2 S. 2 ProstSchG die Formulierung „in den für sexuelle Dienstleistungen genutzten Räumen" zu streichen/zu ersetzen.
	Verbesserung der Arbeitsbedingungen
44	Empfohlen wird, einen bundeseinheitlichen Leitfaden zu entwickeln, der die unbestimmten Rechtsbegriffe in §§ 18 und 19 ProstSchG sowie den behandelt (ergänzend zu Empfehlung 38).
45	Empfohlen wird die Reform oder die Abschaffung des § 18 Abs. 2 Nr. 7 ProstSchG.
	Verbesserung der ordnungsrechtlichen Instrumente

	Nicht intendierte Nebenwirkungen
	Vertiefende und differenzierende Betrachtung
46	Empfohlen wird, bei einer möglichen Überarbeitung des ProstSchG die unterschiedlichen Bedürfnisse von Prostituierten stärker zu berücksichtigen und die Unterstützung individuell an die spezifischen Lebensrealitäten der verschiedenen Gruppen anzupassen.

Prüfempfehlungen (1–18)

	Auswertung der Bundesstatistik
1	Empfohlen wird die Prüfung, ob eine klare und statistisch handhabbare Definition für den den Begriff „Kleinstprostitutionsstätte“ gefunden werden kann.
	Akzeptanz und Praktikabilität des Anmeldeverfahrens
	Akzeptanz des Anmeldeverfahrens
2	Empfohlen wird die Prüfung, welche Möglichkeiten es gibt, auf eine Nennung der Prostitutionstätigkeit in amtlichen Schreiben zu verzichten, um eine ungewollte Enttarnung zu verhindern.
3	Empfohlen wird die Prüfung, welche Möglichkeiten es gibt, einen einheitlichen, handlichen Ausweis zu schaffen, der die Anmeldung und die gesundheitliche Beratung insgesamt dokumentiert.
	Praktikabilität des Anmeldeverfahrens
4	Empfohlen wird die Prüfung, ob für den bislang sehr weit gefassten Begriff der Prostitution (§ 2 Abs. 3 ProstSchG) Ausnahmen zugelassen werden können. Mögliche Ausnahmefälle könnten beispielsweise die Sexualassistenz oder unter bestimmten Umständen auch der Bereich Tantra-Massage sein.
5	Empfohlen wird die Prüfung, ob eine vermehrte Zentralisierung von Anmeldung und gesundheitlicher Beratung sinnvoll ist.
6	Empfohlen wird die Prüfung, ob es möglich ist, die Reihung von gesundheitlicher Beratung und Informations- und Beratungsgespräch zu tauschen.
7	Empfohlen wird die Prüfung, ob es erforderlich ist, an der Regelung in § 4 Abs. 1 Nr. 5 ProstSchG festzuhalten.
	Akzeptanz und Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens
	Akzeptanz des Erlaubnisverfahrens
8	Empfohlen wird die Prüfung, ob Ausnahmen vom Weisungsverbot für die Festsetzung von Mindestpreisen, möglicherweise mit Zustimmung der Erlaubnisbehörde, zugelassen werden können.
	Praktikabilität des Erlaubnisverfahrens
9	Empfohlen wird die Prüfung, ob Prostitutionsplattformen in das Erlaubnisverfahren aufgenommen werden sollten.
10	Empfohlen wird die Prüfung, ob es auch für heranwachsende Prostitutionsgewerbetreibende einer besonderen Reifeprüfung bedarf.
	Praktikabilität und Akzeptanz des Überwachungsverfahrens
	Praktikabilität des Überwachungsverfahrens
11	Empfohlen wird die Prüfung, ob bestimmte, verhältnismäßige digitale Überwachungsmaßnahmen für Prostitutionsplattformen und andere digitale Anbieter eingeführt werden müssen.
12	Empfohlen wird die Prüfung, ob und wie Behörden ihre Computersysteme so ausrichten können, dass die mit der Überwachung befassten Sachbearbeiter*innen problemlos auf die maßgeblichen Homepages zugreifen können.
13	Empfohlen wird die Prüfung, ob und in welchem Umfang ein Zutrittsrecht für bestimmte Fachberatungsstellen zu digitalen Anbahnungsorten und weitere Befugnisse für Fachberatungsstellen geschaffen werden sollten.
14	Empfohlen wird die Prüfung, ob eine spezielle Schließungsbefugnis für Prostitutionsgewerbe ohne Erlaubnis in den fünften Abschnitt des ProstSchG aufgenommen werden kann. Alternativ sollte überlegt werden, ob die Schließungsbefugnis nach § 15 Abs. 2 GewO bei Bedarf auch auf die für die Überwachung nach dem ProstSchG zuständigen Behörden übertragen werden kann.
15	Empfohlen wird die Prüfung, ob die im RefE noch vorgesehene Pflicht zur Durchführung eines gestuften OWiG-Verfahrens (§ 34 RefE) bei Verstößen von Prostituierten in das Gesetz aufgenommen werden sollte.
	Akzeptanz des Überwachungsverfahrens
	Grad der Zielerreichung
	Stärkung und Schutz der sexuellen Selbstbestimmung
16	Empfohlen wird die Prüfung, ob eine Regelung zur Parallelisierung von Strafrecht und Prostituiertenschutzrecht, womöglich angelehnt an die frühere Vorschrift des § 180b StGB aF (Menschenhandel), geschaffen werden sollte.
	Schutz der Gesundheit von Prostituierten
17	Empfohlen wird die Prüfung, ob zur Unterstützung der Kondompflicht ein OWiG-Tatbestand geschaffen werden sollte, der bereits die Anfrage nach „Sex ohne Kondom“ unter Sanktionsdrohung stellt.
	Nicht intendierte Nebenwirkungen
18	Empfohlen wird die Prüfung, ob Fachberatungsstellen für Prostituierte finanziell so ausgestattet werden können, dass sie als Zustelladresse für Prostituierte fungieren können.

Literaturverzeichnis

Alliance Nordic Model (2021), Shadow Report Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, abrufbar unter: https://rm.coe.int/2021-07-09-alliance-nordic-model-shadow-report/1680a33a24 abgerufen am 12.12.2024)

Altenhain, K. (2002), Das Anschlußdelikt, Tübingen.

Armstrong, R. A. (2014), When to use the Bonferroni correction, Ophthalmic Physiol Opt, 34, 502–508. doi: 10.1111/opo.12131.

Baier, D./Quel, M./Zietlow, B. (2018), Die Ausbeutung von Prostituierten aus der Sicht der Kunden – Problembewusstsein und Einflussfaktoren der Hilfsbereitschaft, Soziale Probleme 29, 151–168. doi:10.1007/s41059-018-0052-0.

Bantekas, I./Nash, S. (2003), International Criminal Law, 2. Auflage, London.

Barry, K. (1984), Female sexual slavery, New York/London.

Barry, K. (1995), The Prostitution of Sexuality, New York/London.

Bartsch, T. (2010), Sicherungsverwahrung – Recht, Vollzug, aktuelle Probleme, Baden-Baden.

Bartsch, T./Henningsmeier, I./Küster, R./Treskow, L. (2024), Evaluation des Prostituiertenschutzgesetzes – Ein Werkstattbericht, Neue Kriminalpolitik, 134–146. doi:10.5771/0934-9200-2024-2-134.

Bartsch, T./Labarta Greven, N./Küster, R. (2023), Strafbarkeit des Sexkaufs nach § 232a Abs. 6 StGB – ein gesetzgeberischer Fehlschlag?, FPPK, 296–303.

Bartsch T./Labarta Greven, N./Schierholt, J./Treskow, L./Küster, R./Deyerling, L./Zietlow, B. (2022), Evaluierung der Strafvorschriften zur Bekämpfung des Menschenhandels (§§ 232 bis 233a StGB), Baden-Baden (zit. als: Bartsch et al. 2022).

Bartsch, T./Renzikowski, J./Labarta Greven, N./Kubicki, M. (2024), Straffreiheit für Straftaten von Opfern des Menschenhandels? Zur Umsetzung des Non-Punishment-Prinzips in Recht und Praxis, Baden-Baden.

Becker, W. (2023), Wie viele Prostituierte gibt es – und muss man ihnen helfen?, FAZ vom 23.06.2023, abrufbar unter: https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/wie-viele-prostituierte-gibt-es-in-deutschland- 18969150.html, zuletzt abgerufen am 25.03.2025.

Besser, L.-U. (2016) Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen, in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung, 48-53.

Bezjak, G. (2018), Reformüberlegungen für ein neues Strafrecht, ZStW 130, 303–339.

Bloy, R. (1988), Die Straftaten gegen die Umwelt im System des Rechtsgüterschutzes, ZStW 100, 485–507.

BMF/Generalzolldirektion (2019), Bericht über die Evaluierung des Gesetzes gegen illegale Beschäftigung und Sozialleistungsmissbrauch vom 11. Juli 2019, ohne Ort.

BMFSFJ (2007), Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG), Berlin, abrufbar unter https://www.bmfsfj.de/resource/blob/93344/372c03e643f7d775b8953c773dcec8b5/bericht-der-br-zum-prostg-broschuere-deutsch-data.pdf (zuletzt abgerufen am 20.05.2025.).

BMFSFJ (2020), Leitfaden zur gesundheitlichen Beratung nach § 10 des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG), Berlin, abrufbar unter: https://www.stiftung-gssg.org/wp-

content/uploads/2021/04/BMFSFJ_Prostituiertenschutzgesetz_Leitfaden_komprimiert.pdf (abgerufen am 20.05.2025).

BMFSFJ (2021), Leistungsbeschreibung zum Vergabeverfahren Evaluation des am 01.07.2017 in Kraft getretenen Gesetzes zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz – ProstSchG), die Leistungsbeschreibung konnte ursprünglich abgerufen werden unter: https://ausschreibungen-deutschland.de/813969_Evaluation_des_am_01072017_in_Kraft_getretenen_Gesetzes_zum_Schutz_von_in_der_Prostitution_2021_Berlin.

BMFSFJ (2022) Zwischenbericht zum Prostituiertenschutzgesetz, Berlin, abrufbar unter https://www.prostituiertenschutzgesetz-niedersachsen.de/fileadmin/Daten/Downloads/BMFSFJ_Prostituiertenschutzgesetz_Leitfaden.pdf (abgerufen am 20.05.2025).

BMJV (2017), Abschlussbericht der Reformkommission zum Sexualstrafrecht, Baden-Baden.

Boehme-Neßler, V. (2019), Anmeldepflicht für Prostituierte – Staatliches Stigma?, ZRP 2019, 13-16.

Böhret, C./Konzendorf, G. (2001), Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden.

Böse, M. (2018), Menschenhandel – konturenlose Tatbestände dank EU-Vorgaben?, KriPoZ, 16–20.

Bortz, J./Döring, N. (2005), Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 4. Aufl., Heidelberg.

Bortz, J./Schuster, C. (2010), Statistik für Human- und Sozialwissenschaftler, Springer.

Bosch, J. (2021), Freierstrafbarkeit – Quo vadis?, KriPoZ, 294–302.

Brettel, H. (2025), Zur Freiwilligkeit in der Prostitution – Rechtsgutachten im Rahmen der Studie zur Evaluation des Gesetzes zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Prostituiertenschutzgesetz, nachfolgend ProstSchG) vom 21. Oktober 2016, wird als Begleitgutachten zu der hier vorgelegten Evaluationsstudie veröffentlicht.

Breymeier, L. (2016), Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (SISTERS – für den Ausstieg aus der Prostitution e.V.), in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung, 54-58.

Briken, P./Dekker, A./Matthiesen, S. (2020), Gesundheit und Sexualität in Deutschland. Bericht für die Befragten, Institut für Sexualforschung, Sexualmedizin und Forensische Psychiatrie Universitätsklinikum Hamburg Eppendorf.

Brooks, S./Patel, S. S./Greenberg, N. (2023), Struggling, Forgotten, and Under Pressure: A Scoping Review of Experiences of sex Workers During the COVID-19 Pandemic, Archieves of Sexual Behavior, 1969–2010.

Brüesch, N./Herzig, M./Khater, N./Müller, M./Steiner, C./Tschumi, L./Trümpy, A. (2021), Auswirkungen der Massnahmen gegen die Covid-19 Pandemie auf Sexarbeit und Sexarbeitende in Zürich, Schlussbericht, Zürich.

Buch, C.M./Patzwaldt, K./Riphahn, R.T./Vogel, E. (2019), Verstehen – Entwickeln – Testen – Verbessern: Rahmenbedingungen für evidenzbasierte Politik. Wirtschaftsdienst, 99, 106–112, https://doi.org/10.1007/s10273-019-2403-2.

Bürger, S. (2017), Die Reform der §§ 232 ff. StGB und ihre Auswirkungen auf das Transplantations-, Arbeits- und Sexualstrafrecht (§§ 232 ff. StGB), JR, 143–153.

Büttner, M. (2017), Prostituiertenschutzgesetz. Kurzkommentar, Stuttgart/München.

Bundeskriminalamt (2023), Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung 2022, Wiesbaden, abrufbar unter https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Menschenhandel/menschenhandel_node.html (abgerufen am 20.05.2025).

Bundeskriminalamt (2024), Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung 2023, Wiesbaden, abrufbar unter https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/Lagebilder/Menschenhandel/menschenhandel_node.html (abgerufen am 20.05.2025).

Campagna, N. (2005), Prostitution – eine philosophische Untersuchung, ohne Ort.

Chance, H. (2016), Das neue Prostitutionsgesetz 2017, Todesstoß für das Rotlichtgewerbe?, 2. Aufl. Norderstedt.

Cho, S.-Y./Dreher, A./Neumayer, E. (2013), Does Legalized Prostitution Increase Human Trafficking?, World Development 41, 67–82.

Degenhardt, T./Lintzen, L.-M. (2019), Auswirkungen des Prostituiertenschutzgesetzes auf die Prostitutionsszene in NRW. Entwicklungsbeobachtung vor dem Hintergrund des am 01.07.2017 in Kraft getretenen Prostituiertenschutzgesetzes für das Berichtsjahr 2018, Zweite korrigierte Fassung vom 14.05.2019, abrufbar unter: https://www.ksd-dortmund.de/fileadmin/user/SkF_Dortmund/KOBER/Auswirkungen_des_Prostituiertenschutzgesetzes_auf_die_Prostitutionsszene_in_NRW_zweite_Fassung.pdf (abgerufen am 18.05.2025).

Dessieux, C. (1993), La prostitution conjugale: des femmes témoignent, Paris.

Deutsche Aidshilfe (2024a), Was brauchen Sexarbeiter*innen ? Eine qualitativ-partizapitive Studie zu den gesundheitlichen Bedarfen von Sexarbeiter*innen un Deutschland, abrufbar unter : https://www.aidshilfe.de/medien/wp-content/uploads/2024/04/Forschungsbericht-Studie-zu-Sexarbeit-Deutsche-Aidshilfe.pdf (abgerufen am 20.05.20205).

Deutsche Aidshilfe (2024b), Studie : Was brauchen Sexarbeiter*innen für ihre Gesundheit, abrufbar unter : https://www.aidshilfe.de/medien/md/was-brauchen-sexarbeiterinnen-fuer-ihre-gesundheit/zugang-zu-krankenversicherung-fuer-alle-und-hiv-therapie-fuer-alle-menschen-mit-hiv-auch-fuer-sexarbeiterinnen-ohne-papiere/#:~:text=F%C3%BCr%20die%20Gesundheitsf%C3%B6rderung%20von%20Sexarbeiter%2Ainnen%20ist%20daher%20erforderlich%2C,finanziellen%20Mitteln%20den%20Zugang%20zum%20Krankenversicherungsschutz%20zu%20erm%C3%B6glichen (abgerufen am 20.05.2025).

DIMR (2024), Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.): Monitor Menschenhandel in Deutschland – Erster periodischer Bericht, Berlin.

Di Nicola, A. (2021), The differing EU Member States' regulations on prostitution and their cross-border implications on women's rights, Brussels, abrufbar unter: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/695394/IPOL_STU(2021)695394_EN.pdf (abgerufen am 20.05.2025).

Di Nicola, A./Orfano, I./Cauduro, A./Conci, N. (2005), Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children, Mailand/Trient, abrufbar unter: https://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2013/11/legislation_on_prostitution_english.pdf (abgerufen am 20.05.2025).

Djb (2025), Stellungnahme des Deutschen Juristinnenbundes zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Frauen und Jugend eines Gesetzes zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (ProstSchG-RefE) vom 04.09.2015, abrufbar unter: /user_upload/p https://www.djb.de/presse/stellungnahmen/detail/st15-10 resse/stellungnahmen/st15-10_ProstSchG.pdf: Deutscher Juristinnenbund e.V. (abgerufen am 19.01.2025).

Djb (2025), Stellungnahme zum Sexkaufverbot, Berlin, abrufbar unter: https://www.djb.de/fileadmin/user_upload/presse/stellungnahmen/st25-05_Sexkaufverbot.pdf (abgerufen am 20.05.2025).

Dölling, D./Hermann, D./Laue, C. (2022), Kriminologie, Berlin.

Doña Carmen e.V. (2016), 25 gute Gründe für ein klares NEIN zur geplanten ‚Erlaubnsipflicht für Prostitutionsgewerbe', abrufbar unter: https://www.donacarmen.de/wp-content/uploads/25-gute-Gr%C3%BCnde-gegen-Erlaubnispflicht.pdf (abgerufen am 20.05.2025).

Doña Carmen e.V. (2020), In Deutschland arbeiten 90.000 Sexarbeiter/innen, Schätzungen und Schlussfolgerungen aufgrund einer Modellrechnung von Doña Carmen e.V., abrufbar unter: https://www.donacarmen.de/wp-content/uploads/90.000-Sexarbeiterinnen-in-Deutschland-DEF.pdf (abgerufen am 14.01.2024).

Doña Carmen e.V. (2021), Intransparenz als Leitprinzip: „Zwischenbericht zum Prostituiertenschutzgesetz" dokumentiert das Elend bundesdeutscher Prostitutions-Statistik, Teil I, abrufbar unter: https://www.donacarmen.de/wp-content/uploads/01-ZWISCHENBERICHT-PROSTSCHG-TEIL-1.pdf (abgerufen am 20.05.2025).

Döring, N. (2014), Prostitution in Deutschland: Eckdaten und Veränderungen durch das Internet, Zeitschrift für Sexualforschung 27, 99–137.

Döring, N./Walter, R./Mercer, C. H./Wiessner, C./Matthiesen, S./Briken, P. (2022), Men Who Pay For Sex: Prevalence and Sexual Health, Deutsches Ärzteblatt international 119 (12), 201–207. doi:10.3238/arztebl.m2022.0107.

Dreier, H. (2023), Grundgesetz. Kommentar, 4. Auflage, Tübingen (zit. als Verfasser*in, in Dreier [2023]).

Dürig, G. (1956), Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde: Entwurf eines praktikablen Wertesystems der Grundrechte aus Art. 1 Abs. I in Verbindung mit Art. 19 Abs. II des Grundgesetzes, AöR, 117–157.

Eckert, M. M. (2023), „Verhäuslichung" von Sexarbeit durch die Corona-Pandemie? Eine qualitative Untersuchung zu den Folgen der Corona-Pandemie auf die räumlichen Gegebenheiten von prostitutiver Sexarbeit und die Sicherheit von Sexarbeitenden in Kiel. Unpublished.

Eger, H./Fischer, F. (2019), Gesundheit und Prostitution in Deutschland: Anforderungen an die Präventionsarbeit auf Basis eines systematischen Reviews, Prävention und Gesundheitsförderung, 414-420.

Eigendorf, J./Meyer, S./Nagel, L.-M./Neller, M. (03.11.2013), Augsburg mit höchster Dichte von Prostituierten, WELT, abrufbar unter: https://www.welt.de/politik/deutschland/article121480296/Augsburg-mit-hoechster-Dichte-von-Prostituierten.html (abgerufen am 17.01.2023).

Eisele, J. (2017), Reformbedürftigkeit der Straftatvorschriften betreffend die Prostitution, KriPoZ, 330–337.

Eisenberg, U./Kölbel, R. (2024), Kriminologie, 8. Aufl., Tübingen.

Erbs, G./Kohlhaas, M. (2024), Strafrechtliche Nebengesetze, 254. Ergänzungslieferung, München (zit. als Verfasser*in, in Erbs/Kohlhaas [2024]).

Erman (2023), BGB Kommentar, 17. Aufl., Köln (zit. als Verfasser*in, in Erman [2023)]).

Erobella (2024), Wie viele Sexarbeiter:innen gibt es in Deutschland?, abrufbar unter: https://erobella.com/lust/wie-viele-sexarbeiterinnen-gibt-es-in-deutschland/ (zuletzt abgerufen am 20.05.2025).

Farley, M. (2009), Theory versus reality: Commentary on four articles about trafficking for prostitution, Women's Studies International Forum 32, 311–315.

Farley, M./Kleine, I./Neuhaus, K./McDowell, Y./Schulz, S./Nitschmann, S. (2022), Männer in Deutschland, die für Sex zahlen – und was sie uns über das Versagen der legalen Prostitution beibringen: Ein Bericht über das Sexgewerbe in 6 Ländern aus der Perspektive der gesellschaftlich unsichtbaren Freier, abrufbar unter https://sisters-ev.de/wp-content/uploads/2022/11/Freier-Germany-11-8-22.pdf (abgerufen am 20.05.2025).

Faugier, J./Sargeant, M. (1997), Sampling hard to reach populations, Journal of Advanced Nursing 26, 790–797, https://doi.org/10.1046/j.1365-2648.1997.00371.x.

Fischer, T. (2025), Strafgesetzbuch. Kommentar, 72. Auflage, München (zit. als Verfasser*in, in Fischer [2025]).

Fogt, H. (2016), Mündliche Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen, in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung, 36.

Fogt, H./Ruge, K./Lübking, U. (2016) Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen, in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung, 149–156.

Freeman, J. (1989/90), The Feminist Debate Over Prostitution Reform: Prostitutes' Rights Groups, Radical Feminists, and the (Im)possibility of Consent, Berkeley Journal of Gender, Law & Justice 5, 75–109.

Frenz, W. (2007), Verbot der Sklaverei und Zwangsarbeit nach dem Urteil Siliadin, NZA, 734–736.

Frisch, W. (1993), Verwaltungsakzessorietät und Tatbestandsverständnis im Umweltstrafrecht. Zum Verhältnis von Umweltverwaltungsrecht und Strafrecht und zur strafrechtlichen Relevanz behördlicher Genehmigungen, Heidelberg.

Frisch, W. (2016), Voraussetzungen und Grenzen staatlichen Strafens, NStZ, 16–25.

Gabler, S./Quatember, A. (2012), Das Problem mit der Repräsentativität von Stichprobenerhebungen, in Verband Schweizer Markt- und Sozialforschung (Hrsg.), Jahrbuch 2012, 17–19.

Geddert-Steinacher, T. (1990), Menschenwürde als Verfassungsbegriff, Berlin.

Gerheim, U. (2012), Die Produktion des Freiers. Macht im Feld der Prostitution, Eine soziologische Studie, Bielefeld.

Gerheim, U. (2013), Motive der männlichen Nachfrage nach käuflichem Sex, ApuZ 9, 40–46.

Grenz, S. (2007), Heterosexuelle Freier – zwischen Intimate Citizenship und Sexismus, Zeitschrift für Sexualforschung 20, 1–20.

Goldhammer, M. (2021), Die Prognoseentscheidung im Öffentlichen Recht, Tübingen.

Grenz, S. (2009), Überschneidungen von sexueller Freiheit und Konsum/Kommerz: Freier auf der Suche nach dem perfekten sexuellen Erlebnis, in Kavemann/Rabe (Hrsg.), Das Prostitutionsgesetz. Aktuelle Forschungsergebnisse, Umsetzung und Weiterentwicklung, Opladen/Farmington Hill, S. 203–218.

Grimmelikhuijsen, S./Knies, E. (2017), Validating a scale for citizen trust in government organizations, International Review of Administrative Sciences, 83, 583–601, https://doi.org/10.1177/0020852315585950.

Göppinger, H. (2008), Kriminologie, 6. Aufl., München.

Gropp, W. (1992), Deliktstypen mit Sonderbeteiligung: Untersuchungen zur Lehre von der „notwendigen Teilnahme", Tübingen.

Groves, R. M./Fowler, F. J./Couper, M./Lepkowski, J. M./Singer, E./Tourangeau, R. (2009), Survey methodology, 2. Aufl., Hoboken/New York.

Günther, H.-L. (1983), Strafrechtswidrigkeit und Strafunrechtsausschluß, Tübingen.

Gurlit, E./Spahr, N. (2025), Prostituiertenschutzgesetz und Baurecht – Eine rechtliche Studie im Rahmen der Evaluierung des ProstSchG im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, wird als Begleitgutachten zu dieser Evaluationsstudie veröffentlicht.

Haas, V. (2015), Die Bedeutung hypothetischer Kausalverläufe für die Tat und ihre strafrechtliche Würdigung, GA 162, 86–100.

Häder, M./Häder, S. (2014), Stichprobenziehung in der quantitativen Sozialforschung, in Baur /Blasius (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden, 283–297.

Hagen, H. (2003), Menschenwürde und gute Sitten: Gedanken zum Prostitutionsgesetz, in Gedächtnisschrift für Jürgen Sonnenschein, Berlin, 581–596.

Harrer, T. K./Valentiner, D.-S. (2024), Würde, Freiheit, Gleichheit: Das Autonomiekonzept in der verfassungsrechtlichen Bewertung von Sexarbeit/Prostitution am Beispiel von Sperrgebietsverordnungen, Femina Politica, 57–71.

Heide, W. (2016a), Mündliche Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen, in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung, 27.

Heide, W. (2016b) Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen, in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung, 59-69.

Heger, M. (2003), Zum Einfluß des Prostitutionsgesetzes auf das Strafgesetzbuch, StV, 350–356.

Helfferich, C./Fischer, C./Kavemann, B./Leopold, B./Rabe, H./von Galen, M./Grieger, K. (2005), Untersuchung „Auswirkungen des Prostitutionsgesetzes“, Abschlussbericht, ohne Ort, abrufbar unter https://cornelia-helfferich.de/wp-content/uploads/2021/10/bundesministeriums_familie_senioren_frauen_und_jugend_auswirkungen_des_prostitutionsgesetzes_11_2005.pdf (zuletzt abgerufen am 20.05.2025).

Henning, J./Hunecke, I./Walentowitz, G. (2021), Das Prostituiertenschutzgesetz im Lichte der Kriminalitätsstatistik, MschrKrim 104, 359–374, doi:10.1515/mks-2021-0144.

Henning, J./Walentowitz, G. (2012) 10 Jahre Prostitutionsgesetz: Mehr Menschenhandel durch Legalisierung von Prostitution?, KJ 45, 460–465.

Hetzel, G./Hickel, G./Wiedmann, F. (2018), ProstSchG, Leitfaden zur Umsetzung des Prostituiertenschutzgesetzes, Köln.

Hill, E./Bibbert, M. (2019), Zur Regulierung der Prostitution. Eine diskursanalytische Betrachtung des Prostituiertenschutzgesetzes, Wiesbaden/Heidelberg.

Hitzke, A. (2016a), Mündliche Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.), in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung, 22, 23.

Hitzke, A. (2016b), Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Menschenhandel e.V.), in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung,70–75.

Höfling, W. (1983), Menschenwürde und gute Sitten, NJW, 1582–1585.

Höly, K./Pohlmann, M./Dannecker, G. (2024), Moderne Gesetze im Spannungsfeld zwischen Erkenntnis und Mehrheit, Neue Kriminalpolitik, 209–226.

Hong, H. (2009), Scale development for Measuring health consciousness: reconceptualization, in Yamamura (Hrsg.), 12th Annual International Public Relation Research Conference, 212–233.

Hörnle, T. (2015), Sexuelle Selbstbestimmung: Bedeutung, Voraussetzungen und kriminalpolitische Forderungen, ZStW 127, 851–887.

Hörnle, T. (2017), Das Gesetz zur Verbesserung des Schutzes sexueller Selbstbestimmung, NStZ, 13–21.

Hubert, T. (2018), Steuer(straf)rechtliche Neuerungen bei der Erfassung von Einkünften im Rotlichtmilieu – Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) 2017 und Urteil des FG München vom 11.05.2016 – 3 K 3267/13, StB, 228-234.

Hydra e.V. (1988), Nachtexpress, 8. Jahrgang, Berlin.

Jeffreys, S. (2008), The Idea of Prostitution, 2. Aufl., North Melbourne.

Kasten, A. (2016a), Mündliche Stellungnahme des Bundesverbandes erotische und sexuelle Dienstleistungen e.V. zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für ein Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen, in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung, 2016, 23.

Kasten, A. (2016b), Stellungnahme des Bundesverbandes erotische und sexuelle Dienstleistungen e.V. zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für ein Gesetz zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen, in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung, 2016, 76–87.

Kant, I. (1785), Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, in: Kants gesammelte Schriften, hrsg. von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. Erste Abteilung, Band 4, Berlin, 1911, 385–463.

Kant, I. (1797), Die Metaphysik der Sitten, in: Kants gesammelte Schriften, hrsg. von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. Erste Abteilung, Band 6, Berlin, 1907/1914, 203–493.

Karim, S. (2024), (Sexuelle) Selbstbestimmung behinderter Menschen. Paternalismus, Autonomie und Inklusion aus der Sicht der Disability Studies, in Kuhn/Renzikowski/Schellhammer (Hrsg.), Sexuelle Selbstbestimmung bei Menschen mit kognitiven Einschränkungen?, Baden-Baden, 69–85.

Kavemann, B./Rabe, H./Fischer, C./Helfferich, C. (2007), Vertiefung spezifischer Fragestellungen zu den Auswirkungen des Prostitutionsgesetz: Ausstieg aus der Prostitution – Kriminalitätsbekämpfung und Prostitutionsgesetz, Berlin.

KOK e.V. (Hrsg.) (2024), Bericht des KOK e.V 2024, Datenerhebung zu Menschenhandel und Ausbeutung in Deutschland. Erfassungszeitraum Januar – Dezember 2023, ohne Ort.

Körner, C./Netzelmann, T. A./Ceres, M./Hacke, D./Steffan, E. (2020), Sexuelle Gesundheit in der Sexarbeit vor dem Hintergrund des Prostituiertenschutzgesetzes (ProstSchG): Einschätzungen von Berater*innen und Sexarbeiter*innen, Zeitschrift für Sexualforschung 33, 204–213. doi:10.1055/a-1284-9168.

Kramer, S./Schmidt, A. J./Marcus, U. (2017), Daten zur sexuellen Gesundheit von Anbietern und Kunden sexueller Dienste bei in Deutschland lebenden Männern, die Sex mit Männern haben, Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz 60, 958–970. doi:10.1007/s00103-017-2589-7.

Kreuzer, A. (2016), Prostititutionsgesetzgebung und Opferschutz, ZRP, 148–151.

Kreuzer, C. (2001), Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels, ZAR, 220–226.

Küfner, A. C. P./Dufner, M./Back, M. D. (2015), Das dreckige Dutzend und die niederträchtigen Neun: Kurzskalen zur Erfassung von Narzissmus, Machiavellismus und Psychopathie, in Ziegler/Bühner/Bühner (Hrsg.), Enzyklopädie der Psychologie: Psychologische Diagnostik, Göttingen, 187–201.

Küster, R. (2024), Erfahrungen von Prostituierten während der Coronapandemie, NK, 188-208.

Küster, R./Bartsch, T. (2023), Prostitution in the times of COVID-19 – findings from an empirical study, FPPK, 284-295.

Kurz, C. (2022), Menschen ohne Krankenversicherung: Ein oft übersehenes Problem, Deutsches Ärzteblatt, 1738-1741; abrufbar unter: https://www.aerzteblatt.de/archiv/pdf/0f03a705-055c-4855-9a36-d06040aef11f (abgerufen am 20.05.2025).

Leipziger Kommentar zum Strafgesetzbuch (2019 / 2021 / 2022 /2023 / 2024), 13. Auflage, Berlin (zit. als Verfasser*in, in Leipziger Kommentar zum StGB [2019 / 2021 / 2022 / 2023 / 2024]).

Lembke, U. (2018), Zwischen Würde der Frau, reduziertem Liberalismus und Gleichberechtigung der Geschlechter – Feministische Diskurse um die Regulierung von Prostitution/Sexarbeit, in Baer/Sacksofsky (Hrsg.), Autonomie im Recht, Baden-Baden, 275–304.

Lenze, A. (2002), Europäische Niederlassungsfreiheit und Prostitution, EuGRZ, 106–111.

Leopold, B./Steffan, E./Paul, N. (1994), Dokumentation zur rechtlichen und sozialen Situation von Prostituierten in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart.

Lindner, C. (2010), Anspruch auf umfassenden Schutz vor Menschenhandel nach Art. 4 EMRK, ZAR, 137–142.

Lindner, C. (2014), Die Effektivität transnationaler Maßnahmen gegen Menschenhandel in Europa, Tübingen.

Lörler, S. (2015), Entwurf eines Prostitutionsregulierungsgesetzes, NJ, 415-417.

Loheide, M. (2016), Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Diakonie Deutschland), in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung, 94-110.

Lotysh, A./Tezcan-Güntekin, H./Kalinowski, O./Kaya, G./Kroehn-Liedtke, F./ Mihaylova, H./Schouler-Ocak, M./Rössler, W. (2025), An explorative qualitative study of barriers to the use of health and mental health services among migrant female sex workers in Germany and needs for action, Front. Public Health, doi: 10.3389/fpubh.2024.1464307.

Mack, E./Rommelfanger, U. (2023), Sexkauf, Baden-Baden.

MacKinnon, C. (2011), Trafficking, Prostitution, and Inequality, Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review 46, 271–309.

MacMillan, J. (1977), Prostitution as Sexual Politics, Quest: A Feminist Quarterly 4, 41–50.

Majer, C. (2018), Die Vermietung des eigenen Körpers – Verträge über Leihmutterschaft und Prostitution, NJW, 2294–2299.

Matt, H./Renzikowski, J. (2020), Strafgesetzbuch. Kommentar, 2. Auflage, München (zit. als Verfasser*in, in Matt/Renzikowski [2020]).

Maurer, M. (2024), Journalismus und Agenda-Setting, in Löffelholz/Rothenberger (Hrsg.), Handbuch Journalismustheorien, Wiesbaden, 479–490.

Mayer, S. W. (2021), Prostitution – undis vene, quo vadis?, Hamburg.

Mayring, P. (2015), Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 12. Aufl., Weinheim.

Mindach, C. (2019), Die Regulierung des Prostitutionsgewerbes – Zwischen Ordnungsrecht und Schutzgedanke, NordÖR, 1-10.

Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen (2014), Der Runde Tisch Prostitution Nordrhein-Westfalen, Abschlussbericht Auftrag, Herausforderungen und Ergebnisse, Düsseldorf.

Monzini, P. (2005), Sex Traffic: Prostitution, Crime and Exploitation, London.

Müller, U./Schröttle, M. (2004), Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland.

Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch (2021), 9. Auflage, München (zit. als Verfasser*in, in Münchener Kommentar zum BGB [2021]).

Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch (2025), 5. Auflage, München (zit. als Verfasser*in, in Münchener Kommentar zum StGB [2025]).

Nakazawa, M. (2024), fmsb: Functions for Medical Statistics Book with some Demographic Data. R package version 0.7.6, abrufbar unter: https://CRAN.R-project.org/package=fmsb.

Nettesheim, M. (2005), Die Garantie der Menschenwürde zwischen metaphysischer Überhöhung und bloßem Abwägungstopos, AöR 130, 71–113.

Neumann, U. (1998), Argumentationstheoretische Erwägungen zum Menschenwürdeprinzip, ARSP 84, 153–166.

Nomos Kommentar zum Strafgesetzbuch (2023), 6. Auflage, Baden-Baden (zit. als Verfasser*in, in Nomos Kommentar zum StGB [2023]).

Nussbaum, M. (1998), „Whether from Reason or Prejudice“: Taking Money for Bodily Services, The Journal of Legal Studies 27, 693–723.

O’Connell Davidson, J. (1998), Prostitution, Power and Freedom, Cambridge.

O’Connell Davidson, J. (2005), Männer, Mittler, Migranten. Marktgesetze des „Menschenhandels“, in Sapper/Weichsel/Huterer (Hrsg.), Mythos Europa– Prostitution, Migration, Frauenhandel, 7–20.

O’Neill, M. (2001), Prostitution and Feminism: Towards a Politics of Feeling, Cambridge.

Ofosu-Ayeh, O. (2019), Erfasst Art. 4 EMRK auch die Zwangsprostitution? Anmerkung zum Urteil des EGMR vom 19.07.2018 – 60561/14, HRRS, 134–137.

Ofosu-Ayeh, O. (2020), § 232a Abs. 6 StGB: Die Umsetzung der Freierstrafbarkeit, ZJS, 109–112.

Outshoorn, J. (2004), Introduction: prostitution, women’s movements and democratic politics, in: Outshoorn (Hrsg.), The Politics of Prostitution: Women’s Movements, Democratic States and the Globalisation of Sex Commerce, Cambridge, 1–20.

Pateman, C. (1983), Defending Prostitution: Charges against Ericsson, Ethics 93, 561–565.

Pateman, C. (1988), The Sexual Contract, Cambridge.

Pati, R. (2011), Der Schutz der EMRK gegen Menschenhandel, NJW, 128–131.

Pautsch, A./Hoffmann, L. (2021), VwVfG – Kommentar, 2. Aufl., Berlin (zit. als Verfasser*in, in Pautsch/Hoffmann [2021]).

Pereira, H. (2021), Sex Workers Selling Physical Sex during the COVID-19 Pandemic in Portugal: Motives, Safer Sex Practices and Social Vulnerabilities, Societies 11/4 (2021), 118.

Peterson-Iyer, K. (1998), Prostitution: A Feminist Ethical Analysis, Journal of Feminist Studies, Religion 14, 19–44.

Pileow, J.-C. (2023), Beck'scher Online-Kommentar Gewerbeordnung, 63. Edition, München (zit. als: Verfasser*in, in Pielow [2023]).

Pitea, C. (2005), Rape as a Human Rights Violation and a Criminal Offence, JICJ 3, 447–462.

Pisal, R./Wersig, M. (2016), Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen, in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung, 126–128.

Pohlmann, M./Höly, K. (2024), Bericht zur Evaluation des Ausführungsgesetzes des Prostituiertenschutzgesetzes (AGProstSchG) für die Jahre 2018-2022, abrufbar unter: https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Gegen_Gewalt_an_Frauen/Bericht_Evaluation_AGProstSchG.pdf (abgerufen am 20.05.2025).

PricewaterhouseCoopers (2024), Die vernetzte Verwaltung – Wie die Bürger:innen in Deutschland zu digitalen Verwaltungsservices der öffentlichen Hand stehen – speziell zu BundID, abrufbar unter: https://www.pwc.de/de/branchen-und-markte/oeffentlicher-sektor/pwc-studie-die-vernetzte-verwaltung.pdf (abgerufen am 20.05.025).

Probst, U. (2020), Vielschichtige Lebenswelten, komplexe Vulnerabilitäten – zur Lebens- und Arbeitssituation der Frauen am Straßenstrich im Berliner Kurfürstenkiez, Zeitschrift für Sexualforschung 33, 193–203. doi:10.1055/a-1284-8806.

Quecke, J. (2020), Unantastbare Menschenwürde, Baden-Baden.

Raifman, S./DeVost, M.A./Digitale, J.C./Chen, Y-H./Morris, M.D. (2022), Respondent-Driven Sampling: A Sampling Method for Hard-to-Reach Populations and Beyond, Curr Epidemiol Rep, 9, 38–47, https://doi.org/10.1007/s40471-022-00287-8.

Redeker, M. (1985), Peep-Show und Menschenwürde. Ein Beitrag zur Interpretation von Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG, BayVBl, 73–78.

Reichel, R./Topper, K. (2003), Prostitution: der verkannte Wirtschaftsfaktor, Aufklärung und Kritik 10 (2), 3–30.

Reintzsch, D. (2013), Strafbarkeit des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung: Eine Analyse der §§ 232, 233a StGB unter Berücksichtigung der völker- und europarechtlichen Vorgaben, Berlin.

Rengier, R. (1989), Die öffentlich-rechtliche Genehmigung im Strafrecht, ZStW 101, 874–907.

Renzikowski, J. (2005), Die Reform der Straftatbestände gegen den Menschenhandel, JZ, 879–885.

Renzikowski, J. (2014), Strafvorschriften gegen Menschenhandel und Zwangsprostitution de lege lata und de lege ferenda, Halle (Saale).

Renzikowski, J. (2017), Die Reform der §§ 232 ff. StGB, KriPoZ, 358–366.

Rixen, S. (2018), Gewerberecht der Sexualität: Das Prostituiertenschutzgesetz, WiVerw 2018, 127-153.

RKI (2012), Bericht: Workshop des Robert-Koch-Instituts zum Thema STI-Studien und Prävventionsarbeit bei Sexarbeiterinnen, 13-14.Dezember 2011, Berlin.

RKI (2014), Prävalenz von Chlamydien, Gonorrhoe und Trichomonaden bei „schwer erreichbaren (?)" Sexarbeiterinnen in Berlin, Hamburg und NRW. Die STI-Outreach-Studie, HIV&more 4, 20–25.

Rogall, K. (1995), Die Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts. Alte Streitfragen, neues Recht, GA 142, 299–319.

Rosenberg, M. (1965), Society and the adolescent self-image, Princeton.

Rottleuthner H. (1987), Einführung in die Rechtssoziologie, Darmstadt.

Rudat, H. (2016) Mündliche Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen (Bund Deutscher Kriminalbeamter), in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung, 24, 43.

Rudolphi, H.-J. (1982), Probleme der strafrechtlichen Verantwortlichkeit von Amtsträgern für Gewässerverunreinigungen, in Festschrift für Hans Dünnebier zum 70. Geburtstag, 1982, 561–579.

Satzger, H./Schluckebier, W./Werner, R. (2024), StGB. Kommentar, 6. Auflage, Hürth (zit. als Verfasser*in, in Satzger/Schluckebier/Werner [2024]).

Satzger, H./Zimmermann, F./Langheld, G. (2013) The Directive on Preventing and Combatting Trafficking in Human Beings and the Principles Governing European Criminal Policy – A Critical Evaluation, EuCLR, 107–120.

Schall, H. (1990), Umweltschutz durch Strafrecht: Anspruch und Wirklichkeit, NJW, 1263–1273.

Schittek, L. (1988), Prostitution als Selbstverwirklichung?, NVwZ 1988, 804–805.

Schmidbauer, W. (2005), Das Prostitutionsgesetz zwischen Anspruch und Wirklichkeit aus polizeilicher Sicht, NJW, 871–873.

Schmidt, A. (2015), Die Reform des Rechts der freiwilligen Prostitution, KJ 48, 159–174.

Schnell, R./Hill, P. B./Esser, E. (2011), Methoden der empirischen Sozialforschung, 9. Aufl., München.

Schönke/Schröder (2019), Strafgesetzbuch. Kommentar, 30. Auflage, München (zit. als Verfasser*in, in Schönke/Schröder [2019]).

Schreier, M. (2014), Varianten qualitativer Inhaltsanalyse, Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten, FQS 15, Art 18.

Schroeder, F.-C. (2005), Das 37. Strafrechtsänderungsgesetz: Neue Vorschriften zur Bekämpfung des „Menschenhandels“, NJW, 1393–1396.

Schröttle, M./Müller, U. (2004), Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. II. Teilpopulationen – Erhebung bei Prostituierten.

Schüchel, S. (2018), Die rechtliche Situation der Prostituierten in Deutschland, Berlin.

Schünemann, B. (1996), Zur Dogmatik und Kriminalpolitik des Umweltstrafrechts, in Festschrift für Otto Triffterer zum 65. Geburtstag, Wien/New York, 437–455.

Schütte, M./Schmies, T. (2014), Befragung von speziellen Populationen, in Baur/Blasius (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden, 1057–1071.

Schupp, J./Wolf, C. (2015), Nonresponse Bias – Qualitätssicherung sozialwissenschaftlicher Umfragen, Schriftenreihe der ASI-Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-10459-7.

Schwarz, A. (1993), Zum richtigen Verständnis der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts, GA 140, 318–328.

Schwer, J. (2022), Die strafrechtlichen Regelungen der Prostitution, Berlin.

Seifarth, S./Ludwig, H. (2016), Dunkelfeld und Anzeigeverhalten bei Delikten gegen die sexuelle Selbstbestimmung – Ergebnisse einer Untersuchung zur Erforschung von Anzeigemotivation und Anzeigeverhalten bei sexueller Nötigung und Vergewaltigung / Complaint behaviour in the field of sexual offences — An examination of motivations for and against reporting sexual assault and rape, MschrKrim 99, 237–244. doi:10.1515/mkr-2016-0305.

Simmler, M./Biberstein, L. (2017), Prostitution und Kriminalität: Das Schweizer Sexgewerbe aus strafrechtlicher und kriminologischer Sicht, ex/ante – Zeitschrift der juristischen Nachwuchsforschung, 3–12.

Sowada, C. (1992), Die „notwendige Teilnahme“ als funktionales Privilegierungsmodell im Strafrecht, Berlin.

Spitzer, A.-L. (2018), Strafbarkeit des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft, Wiesbaden.

Staudinger (2023), Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Heidelberg (zit. als Verfasser*in, in Staudinger [2023]).

Steffan, E./Körner, C. (2016), Mann-männliche Sexarbeit in NRW 2015/2016, Studie zur Lebenslage von male*Escorts in Dortmund, Essen, Düsseldorf und Köln.

Steffan, E./Körner, C./Netzelmann, T. A./Ceres, M./Féline, R. (2020), Erste Erfahrungen mit der Umsetzung des Prostituiertensschutzgesetzes. Ergebnisse einer Kurzbefragung von Mitarbeiter*innen von Gesundheitsämtern und Fachberatungsstellen, Mitgliedern eines Fachverbands sowie von Sexarbeiter*innen, im Rahmen des Projekts SAGE: Sexarbeit und Gesundheit – Austausch und Vernetzung im Spannungsfeld zwischen Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchGS) und Infektionsschutzgesetz (IfSG): Angebote des Öffentlichen Gesundheitsdienstes zur Förderung sexueller Gesundheit, Köln.

Stiehler, M. (2020), Das Prostituiertenschutzgesetz und seine Umsetzung: eine Bestandsaufnahme aus dem Gesundheitsamt Dresden, Gesundheitswesen, Bundesverband der Ärzte des Öffentlichen Gesundheitsdienstes (Germany) 82 (2), 157–162, doi:10.1055/a-1010-6421.

Stockmann, R. (2007), Einführung in die Evaluation, in R. Stockmann (Hrsg.), Handbuch zur Evaluation: eine praktische Handlungsanleitung, Münster, 24–70.

Systematischer zum Strafgesetzbuch (2023), 10. Auflage, Hürth (zit. als Verfasser*in, in Systematischer Kommentar zum StGB [2023]).

Tavornik, J. (2023), Das Prostituiertenschutzgesetz. Grundlagen, zentrale Regelungen, erste Erfahrungen und aktuelle Rechtsfragen. München.

Teschner, G. (2021), Prostitution geht online, Menschenhandel und Ausbeutung auch?, Kriminalistik, 645-648.

Thie, J. (2016) Mündliche Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen, in Deutscher Bundestag (Diakonie Deutschland), Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung, 21, 33.

Thüsing, G. (2016), Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen, in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung, 111-125.

Thurnhofer, M.-K. (2022), What we keep in the shadows: Sex work in Germany during the COVID-19 pandemic (Diplomarbeit), University Karlova.

Tiede, M./Voß, W. (2000), Schließen mit Statistik – Verstehen, München/Wien: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Tiedemann, P. (2007), Menschenwürde als Rechtsbegriff, Berlin.

Valentiner, D. (2021), Das Grundrecht auf sexuelle Selbstbestimmung, Baden-Baden.

Valentiner, D. (2024), Das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen – Grundrechtsschutz zwischen Ermächtigung, Teilhabe und Fremdbestimmung, in

Kuhn/Renzikowski/Schellhammer (Hrsg.), Sexuelle Selbstbestimmung bei Menschen mit kognitiven Einschränkungen?, Baden-Baden, 169–189.

Valentiner, D.-S. (2024), Das Grundrecht auf sexuelle Selbstbestimmung diesseits und jenseits des Körperlichen, in Burghardt/Schmidt/Steinle (Hrsg.), Sexuelle Selbstbestimmung jenseits des Körperlichen, Tübingen, 45–64.

van den Bos, W./Hertwig, R (2017), Adolescents display distinctive tolerance to ambiguity and to uncertainty during risky decision making. Scientific Reports 7, 40962. https://doi.org/10.1038/srep40962.

Varasker, T. (2017), Das Prostituiertenschutzgesetz, Zeitenwende im Rotlichtmilieu, Berlin.

Völzmann, B. (2018), Autonomiebedingungen im Rahmen der Regulierung von Prostitution/Sexarbeit, in Baer/Sacksofsky (Hrsg.), Autonomie im Recht, Baden-Baden, 319–330.

von der Lippe, P./Kladroba, A. (2002), Repräsentativität von Stichproben, Marketing ZFP, https://doi.org/10.15358/0344-1369-2002-2-139.

von Galen, M. (2004), Rechtsfragen der Prostitution, München.

von Galen, M. (2024), Prostituiertenschutzgesetz. Kommentar, München (zit. als Verfasser*in, in v. Galen [2024]).

von Mangoldt, H./Klein, F./Starck, C. (2018), Grundgesetz. Kommentar, 7. Auflage, München (zit. als Verfasser*in, in v. Mangoldt/Klein/Starck [2018]).

von Olshausen, H. (1982), Menschenwürde im Grundgesetz – Wertabsolutismus oder Selbstbestimmung?, NJW, 2221–2224.

Weidtmann-Neuer, S. (2018), Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG), Kommentar, Praxis der Kommunalverwaltung, ohne Ort.

Wersig, M. (2016), Mündliche Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen, in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung, 34, 40.

Winhard, M. (2020), Auswirkungen der (Ent-)Kriminalisierung sexueller Dienstleistungen durch das Prostituiertenschutzgesetz (Masterarbeit), Ruhr-Universität Bochum.

Wolff, A. (2008), Untersuchung zum Infektionsstatus von Prostituierten in Lübeck, Lübeck.

Wolff, F./Kampffmeyer, N./Schumacher, K. (2019), Handreichung für Evaluationen in der Umweltpolitik, Working Paper, Institut für angewandte Ökologie e.V., abrufbar unter: http://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/WP-Evaluation-Umweltpolitik.pdf (abgerufen am 20.05.2025).

Ziekow, J./Debus, A. G./Katz, D./Niestedt, A./Piekser, A./Sicko, C. (2018), Verdeckte Datenerhebungsmassnahmen in der Polizeilichen Praxis – Ergebnisse der Evaluation gemäß § 100 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz, Speyer, abrufbar unter: https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/deliver/index/docId/3284/file/FB-290.pdf (abgerufen am 20.05.2025).

Ziekow, J./Debus, A. G./Piekser, A. (2012), Leitfaden zur Durchführung von ex-post-Gesetzesevaluationen unter besonderer Berücksichtigung der datenschutzrechtlichen Folgen, ohne Ort, abrufbar unter https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/deliver/index/docId/2775/file/AB_Leitfadenzu-rex-post-Gesetzesevaluation.pdf (abgerufen am 20.05.2025).

Zietlow, B./Baier, D. (2018), Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung in Deutschland. Ergebnisse einer Aktenanalyse zu polizeilich registrierten Fällen der Jahre 2009 bis 2013, KFN Forschungsbericht Nr. 136, Hannover.

Zimmermann, S. (2010), Die Strafbarkeit des Menschenhandels im Lichte internationaler und europarechtlicher Rechtsakte, Baden-Baden.

Zimmermann-Schwartz, C. (2016a), Mündliche Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen, in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung, 27, 45

Zimmermann-Schwartz, C. (2016b), Stellungnahme zur Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Prostitutionsgewerbes sowie zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen, in Deutscher Bundestag, Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Wortprotokoll der 64. Sitzung, 130-147.

Zinsmeister, J. (2017), Hat der Staat den Bürger*innen Sexualität zu ermöglichen?, in Lembke (Hrsg.), Regulierung des Intimen. Sexualität und Recht im modernen Staat, Wiesbaden, 71–93.

Zinsmeister, J. (2024), Die Ermöglichung der sexuellen und reproduktiven Selbstbestimmung behinderter Menschen im Rahmen der rechtlichen Betreuung, Eingliederungshilfe und Pflege, in Kuhn/Renzikowski/Schellhammer (Hrsg.), Sexuelle Selbstbestimmung bei Menschen mit kognitiven Einschränkungen?, Baden-Baden, 123–155.

Anlage

Hinweise zum Inhalt der Statistik[951]

Statistiken über die Prostitutionstätigkeit (EVAS 22821)

"Wer eine Prostitutionstätigkeit ausüben will, hat dies nach § 3 Abs. 1 ProstSchG bei der zuständigen Behörde anzumelden. Die Statistik über die Prostitutionstätigkeit besteht aus zwei Teilerhebungen. In der Erhebung über die Prostitutionstätigkeit am Jahresende werden die gültigen Anmeldungen zum Stichtag (31.12.) erfasst. Es sind im Rahmen dieser Statistik nach § 2 ProstStatV die Angaben zu

- Geburtsjahr,
- Staatsangehörigkeit,
- Sitz der auskunftspflichtigen Behörde,
- Gültigkeitsdauer der Anmeldebescheinigung,
- den Ländern oder Kommunen, in denen die Tätigkeit geplant ist,

zu erfassen und an das Statistische Landesamt zu melden."

[951] Die „Informationen zur Statistik, Abbildung der Verwaltungsvorgänge, Erläuterung der wichtigsten statistikübergreifenden Begriffe, Erläuterung der wichtigsten Begriffe zu den Statistiken über die Prostitutionstätigkeit, Konzept der Datengewinnung, Geheimhaltungsvorschriften, Geheimhaltungsverfahren
Zeitvergleiche (Vergleichbarkeit der Daten über die Jahre), Verlaufsbetrachtungen und aufgeführten Inhalte in den Tabellen", wurden wörtlich unverändert aus den übermittelten Sonderauswertungen von © Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024 in diesen Bericht übernommen.

Die Teilerhebung zur Statistik über die Prostitutionstätigkeit im Laufe des Jahres erfasst die Verwaltungsvorgänge nach dem Prostituiertenschutzgesetz im Zeitraum vom 01.01. – 31.12. Entscheidend für die Zuordnung zum laufenden Jahr ist das Datum des jeweiligen Verwaltungsvorgangs. Das ist bei Ausstellungen, Ablehnungen und Verlängerungen der Anmeldebescheinigung der Tag der Verwaltungsentscheidung.

Die Erhebung umfasst alle im Laufe des Kalenderjahres erfolgten Anmeldungen und Verlängerungen einer Anmeldebescheinigung sowie die Ablehnungen der Ausstellung einer Anmeldebescheinigung. Hierzu werden nach § 2 ProstStatV die oben erwähnten Merkmale sowie die Vorgangsart (Anmeldung, Verlängerung oder Ablehnung) erfasst.

Jeder Vorgang (z. B. die Ausstellung einer Anmeldebescheinigung oder die Ablehnung) ist nur einmal zu melden (keine Doppelmeldungen). Wurde für eine Person zusätzlich zu einer Anmeldebescheinigung eine Aliasbescheinigung ausgestellt, so wird für diese Person ausschließlich die Anmeldebescheinigung bzw. der zugehörige Vorgang erfasst.

Abbildung der Verwaltungsvorgänge

Die Statistiken nach dem ProstSchG bilden die bestehenden Verwaltungsvorgänge ab. Nicht angemeldete Gewerbe und Prostituierte werden in der Statistik nicht erfasst. Daher können keine Angaben zu nicht genehmigten Gewerben und nicht angemeldeten Prostituierten gemacht werden.

Erläuterung der wichtigsten statistikübergreifenden Begriffe

Prostituierte

Prostituierte sind Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen (§ 2 Absatz 2 ProstSchG). Die Statistik umfasst nach § 2 ProstStatV geschlechtsunabhängig alle gemeldeten Prostituierten.

Sexuelle Dienstleistung

Eine sexuelle Dienstleistung ist eine sexuelle Handlung mindestens einer Person an oder vor mindestens einer anderen unmittelbar anwesenden Person gegen Entgelt oder das Zulassen einer sexuellen Handlung an oder vor der eigenen Person gegen Entgelt. Keine sexuellen Dienstleistungen sind Vorführungen mit ausschließlich darstellerischem Charakter, bei denen keine weitere der anwesenden Personen sexuell aktiv einbezogen ist (§ 2 Absatz 1 ProstSchG).

Prostitutionsgewerbe

Ein Prostitutionsgewerbe betreibt nach § 2 Absatz 3 ProstSchG, wer gewerbsmäßig Leistungen im Zusammenhang mit der Erbringung sexueller Dienstleistungen durch mindestens eine andere Person anbietet oder Räumlichkeiten hierfür bereitstellt. Dabei wird zwischen vier Arten eines Prostitutionsgewerbes unterscheiden.

Prostitutionsstätten sind nach § 2 Absatz 4 ProstSchG Gebäude, Räume und sonstige ortsfeste Anlagen, die als Betriebsstätte zur Erbringung sexueller Dienstleistungen genutzt werden (Beispiele: Bordelle, bordellartige Einrichtungen, Wohnungsbordelle, Termin- oder Modellwohnungen).

Eine Prostitutionsvermittlung nach § 2 Absatz 7 ProstSchG ist die Vermittlung mindestens einer anderen Person zur Erbringung sexueller Dienstleistungen außerhalb von Prostitutionsstätten des Betreibers. Dies gilt auch, wenn sich lediglich aus den Umständen ergibt, dass zu den vermittelten Dienstleistungen auch sexuelle Handlungen gehören. Ein Beispiel für eine Prostitutionsvermittlung ist der Betrieb eines Escortservices.

Prostitutionsveranstaltungen sind nach § 2 Absatz 6 ProstSchG für einen offenen Teilnehmerkreis ausgerichtete Veranstaltungen, bei denen von mindestens einer der unmittelbar anwesenden Personen sexuelle Dienstleistungen angeboten werden. Die Veranstaltung kann auch in Räumen stattfinden, die ansonsten nicht für Zwecke der Prostitution genutzt werden.

Prostitutionsfahrzeuge nach § 2 Absatz 5 ProstSchG sind Kraftfahrzeuge, Fahrzeuganhänger und andere mobile Anlagen, die zur Erbringung sexueller Dienstleistungen bereitgestellt werden. Beispiele sind

insbesondere Wohnmobile, Wohnwagen oder ähnliche Fahrzeuge, u.U. auch See- und Binnenschiffe, die für die Erbringung sexueller Dienstleistungen genutzt werden. Ein vom Kunden bzw. von der Kundin genutztes eigenes oder fremdes Fahrzeug, welches zum Zweck der Prostitution genutzt wird, stellt kein

Prostitutionsfahrzeug im Sinne des Prostituiertenschutzgesetzes dar.

Erläuterung der wichtigsten Begriffe zu den Statistiken über die Prostitutionstätigkeit

Staatsangehörigkeit

Der Erhebung liegt der Staatsangehörigkeits- und Gebietsschlüssel des Auswärtigen Amtes in der zum Erhebungszeitpunkt jeweils aktuellsten Fassung zu Grunde. Liegt für die Person zusätzlich zur deutschen Staatsbürgerschaft eine weitere vor, wird die Person im Rahmen der Statistik als deutsch signiert.

Vorgangsart bei der Erhebung über die Prostitutionstätigkeit

Hier ist anzugeben, ob die Bescheinigung ausgestellt, abgelehnt oder verlängert wurde. Den rechtlichen Rahmen bieten insbesondere §§ 3-5 ProstSchG. Für jeden Vorgang (Ausstellung, Ablehnung oder Verlängerung) wird ein separater Datensatz gemeldet.

Ort der Tätigkeit

In der Statistik werden alle Orte (bzw. Gebiete) erfasst, die auf der Anmeldebescheinigung als Ort der geplanten Tätigkeit angegeben wurden. Anzuführen ist im Rahmen der Statistik auch der Ort (bzw. das Gebiet) in deren Zuständigkeitsbereich die Tätigkeit vorwiegend ausgeübt werden soll.

Es können im Rahmen der Statistik bis zu 99 Orte der geplanten Tätigkeit gemeldet werden. Die Angabe erfolgt nach dem Amtlichen Gemeindeschlüssel auf Gemeindeebene (8-stellig) oder auf der genauest möglichen Gebietsebene.

Ergänzender Hinweis: In ca. 95 % aller Fälle z. B. in 2023 wird eine bundesweite Tätigkeit angegeben. In den Tabellen werden deshalb nur die bundesweiten Tätigkeiten ausgewiesen. Aussagen zur geplanten regionalisierten Tätigkeit sind somit kaum möglich.

Konzept der Datengewinnung

Die Statistiken nach dem Prostituiertenschutzgesetz sind Vollerhebungen und Sekundärstatistiken. Für die Meldung zur Statistik ist die Behörde auskunftspflichtig, der die Durchführung der Aufgaben nach dem Prostituiertenschutzgesetz obliegt. Diese wird durch die Durchführungsverordnung des jeweiligen Bundeslandes bestimmt. Der Berichtskreis der meldepflichtigen Behörden wird durch die Statistischen Landesämter ermittelt, die auch den Kontakt zu den meldepflichtigen Behörden pflegen.

Bei den Statistiken nach dem Prostituiertenschutzgesetz handelt es sich um dezentrale Statistiken. Das Statistische Bundesamt entwickelt in Abstimmung mit den Statistischen Ämtern der Länder das Erhebungs- und Aufbereitungskonzept und konzipiert die Erhebungsunterlagen sowie die Werkzeuge für den Statistikprozess. Die Statistischen Ämter der Länder führen die Datengewinnung und -aufbereitung durch.

Geheimhaltungsvorschriften

Die erhobenen Einzelangaben werden nach § 16 BStatG grundsätzlich geheim gehalten. Nur in ausdrücklich gesetzlich geregelten Ausnahmefällen dürfen Einzelangaben übermittelt werden. Nach § 16 Abs. 6 BStatG ist es möglich, den Hochschulen oder sonstigen Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung für die Durchführung wissenschaftlicher Vorhaben Einzelangaben dann zur Verfügung zu stellen, wenn diese so anonymisiert sind, dass sie nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft dem Befragten oder Betroffenen zugeordnet werden können. Die Pflicht zur Geheimhaltung besteht auch für Personen, die Empfänger von Einzelangaben sind. Nach § 9 II ProstStatV dürfen an die fachlich zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden für die Verwendung gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften und für Zwecke der Planung, jedoch nicht für die Regelung von Einzelfällen, von den Statistischen Ämtern Tabellen mit statistischen Daten übermittelt werden, auch soweit Tabellenfelder nur einen einzigen Fall ausweisen.

Geheimhaltungsverfahren

Im Rahmen der Statistiken nach dem Prostituiertenschutzgesetz unterliegen Veröffentlichungen statistischer Ergebnisse den im vorigen Absatz genannten Geheimhaltungsvorschriften. Demnach ist in Veröffentlichungen der Statistiken nach dem Prostituiertenschutzgesetz die Mindestfallzahlregel zur primären Geheimhaltung einzuhalten, d. h. ein Tabellenwert wird geheim gehalten (gesperrt), wenn weniger als eine bestimmte Anzahl an Personen oder Gewerben dazu beitragen. Anschließend wird mittels sekundärer Geheimhaltung verhindert, dass primär geheim gehaltene Werte durch Summen- oder Differenzenbildung mit Hilfe bekannter Tabellenwerte ermittelt werden können. Die Geheimhaltung für die Bundes- wie auch die Landesergebnisse wird durch das Statistische Bundesamt koordiniert.

Ergänzender Hinweis: Aufgrund der geringen Fallzahlen, insbesondere bei einzelnen Ausprägungen mussten entsprechend der rechtlichen Vorgaben Ausprägungen zusammengefasst und Felder geheim gehalten werden.

Zeitvergleiche (Vergleichbarkeit der Daten über die Jahre)

Die Erhebungsmethoden und -abläufe (insbesondere die zugrunde liegenden Konzepte und Definitionen) der Statistiken nach dem Prostituiertenschutzgesetz sind seit der ersten Erhebung zum Berichtsjahr 2017 beziehungsweise 2018 grundsätzlich unverändert. Die Statistik wurde im Berichtsjahr 2017 zum ersten Mal durchgeführt. In diesem Jahr wurden nur die Statistiken zum Ende des Jahres (31.12.) erhoben. Die Statistiken zu den Verwaltungsvorgängen im Laufe des Jahres wurden erstmalig für das Jahr 2018 durchgeführt.

Die Ergebnisse der Statistik nach dem ProstSchG basieren auf den Angaben der zuständigen Behörden und den zugehörigen Verwaltungsvorgängen. Allerdings war zum Stichtag 31.12.2017 in einigen Bundesländern beziehungsweise Kreisen oder Gemeinden noch keine Anmeldung oder Genehmigung einer Prostitutionstätigkeit oder eines Prostitutionsgewerbes möglich.

Zum Berichtsjahr 2018 wurden erstmals aus allen Bundesländern Verwaltungsvorgänge gemeldet. Dennoch basierte auch die Statistik 2018 zum Teil auf noch im Aufbau befindlichen Verwaltungsstrukturen. Die Statistik zu den Verwaltungsvorgängen im Laufe des Jahres bei den Prostituierten und Gewerben wurde wie erwähnt 2018 erstmals durchgeführt. Damals bestanden zum Teil noch Verständnisprobleme bei den Berichtsstellen, welche Daten hier zu melden und zu pflegen sind.

Der Prozess des Aufbaus der Verwaltungsstrukturen muss bei Zeitvergleichen berücksichtigt werden. Die Ergebnisse der Erhebung 2019 zeigen, dass sich die Verwaltungsprozesse im Vergleich zu den Vorjahren weiter etabliert haben.

Aufgrund der Corona-Pandemie war die Ausübung der Prostitutionstätigkeit in den Jahren 2020 und 2021 teilweise erschwert beziehungsweise untersagt. Auch die Anmeldeprozesse waren zum Teil beeinträchtigt. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Prostitutionstätigkeit und den Betrieb von Prostitutionsgewerben sind im Detail von Bundesland zu Bundesland verschieden.

Verlaufsbetrachtungen

Im Rahmen der Statistik über die Prostitutionstätigkeit ist neben der Anmeldung einer Tätigkeit auch die Verlängerung einer bereits bestehenden Anmeldebescheinigung zu erfassen. Da im Rahmen der Statistik jeder Verwaltungsvorgang einzeln zu erfassen ist, wird die Verlängerung einer vorhandenen Anmeldebescheinigung wie eine neue Anmeldung behandelt und in einem neuen Datensatz gemeldet. Eine Verknüpfung mit der ursprünglich ausgestellten Anmeldebescheinigung und damit eine Auswertung des Anmeldeverlaufs sind im Rahmen der Statistik somit nicht möglich.

Ähnlich ist auch die Ablehnung einer Anmeldebescheinigung in einem neuen Datensatz zu erfassen.

Revisionen

Im Rahmen der Statistiken nach dem Prostituiertenschutzgesetz werden keine vorläufigen Ergebnisse veröffentlicht. Daher gelten veröffentlichte Daten in der Regel als endgültig.

Hinweise zum Inhalt der Statistik[952]

Statistiken über das Prostitutionsgewerbe (EVAS 22831)

„Wer ein Prostitutionsgewerbe betreiben will bedarf nach § 12 Absatz 1 ProstSchG der Erlaubnis der zuständigen Behörde.

Die Statistik über die Prostitutionsgewerbe besteht aus zwei Teilerhebungen. In der Erhebung über die Prostitutionsgewerbe am Jahresende werden die gültigen Erlaubnisse zum Stichtag (31.12.) erfasst. Demnach werden im Rahmen dieser Statistik die Angaben zu

- Art des Prostitutionsgewerbes,
- Sitz der auskunftspflichtigen Behörde,
- Ort der Prostitutionsstätte
- Jahr der Erlaubniserteilung oder Verlängerung

gemeldet. Der Umfang der zu meldenden Angaben ist von der Art des Prostitutionsgewerbes abhängig."

Falls mehrere verschiedene Gewerbe (bzw. -arten) in einer Erlaubnis zusammengefasst sind, soll für jedes Gewerbe (bzw. -art) ein separater Datensatz gemeldet werden. „Die Teilerhebung zur Statistik über die Prostitutionsgewerbe im Laufe des Jahres erfasst die Verwaltungsvorgänge nach dem Prostituiertenschutzgesetz im Zeitraum vom 01.01. – 31.12.. Entscheidend für die Zuordnung zum laufenden Jahr ist das Datum des jeweiligen Verwaltungsvorgangs. Dies ist bei Anträgen auf die Erteilung der Tag des vermerkten Antragseingangs, bei Erteilungen, Verlängerungen, Versagungen, Rücknahmen und Widerrufen der Tag der Verwaltungsentscheidung.

Die Erhebung umfasst alle Anträge auf Erteilung oder Verlängerung einer Erlaubnis, die Erteilungen der Erlaubnis oder Verlängerung und alle Versagungen, Rücknahmen und Widerrufe einer Erlaubnis, die im Berichtsjahr erfolgen. Im Rahmen dieser Statistik sind folgende Angaben zu machen:

- Sitz der auskunftspflichtigen Behörde
- die Vorgangsart
- die Gründe für die Versagung, die Rücknahme und den Widerruf einer Erlaubnis
- der Ort der Prostitutionsstätte

Die Anträge auf Erteilung oder Verlängerung einer Erlaubnis und die Erteilung oder Versagung einer Erlaubnis oder Verlängerung werden aufgeteilt nach folgenden Gewerbearten erfasst:

- Prostitutionsstätte
- Prostitutionsveranstaltung
- Prostitutionsfahrzeug
- Prostitutionsvermittlung

[952] Die „Informationen zur Statistik, Abbildung der Verwaltungsvorgänge, Erläuterung der wichtigsten statistikübergreifenden Begriffe, Erläuterung der wichtigsten Begriffe zu den Statistiken über die Prostitutionstätigkeit, Konzept der Datengewinnung, Geheimhaltungsvorschriften, Geheimhaltungsverfahren
Zeitvergleiche (Vergleichbarkeit der Daten über die Jahre), Verlaufsbetrachtungen und aufgeführten Inhalte in den Tabellen", wurden wörtlich unverändert aus den übermittelten Sonderauswertungen von © Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024 in diesen Bericht übernommen.

Bei den Rücknahmen oder Widerrufen einer Erlaubnis wird nicht nach den Gewerbearten differenziert.

Im Rahmen der Statistik über das Prostitutionsgewerbe im Laufe des Jahres ist der Antrag auf eine Erlaubnis oder Verlängerung gesondert von der darauffolgenden Verwaltungsentscheidung (Erteilung der Erlaubnis oder Verlängerung oder Versagung der Erlaubnis) zu erfassen. Somit werden für den Antrag und die anschließende eventuelle Entscheidung oder Versagung über diesen Antrag zwei Datensätze gemeldet."

Abbildung der Verwaltungsvorgänge

Die Statistiken nach dem ProstSchG bilden die bestehenden Verwaltungsvorgänge ab. Nicht angemeldete Gewerbe und Prostituierte werden in der Statistik nicht erfasst. Daher können keine Angaben zu nicht genehmigten Gewerben und nicht angemeldeten Prostituierten gemacht werden.

Erläuterung der wichtigsten statistikübergreifenden Begriffe

Prostituierte

Prostituierte sind Personen, die sexuelle Dienstleistungen erbringen (§ 2 Absatz 2 ProstSchG). Die Statistik umfasst nach § 2 ProstStatV geschlechtsunabhängig alle gemeldeten Prostituierten.

Sexuelle Dienstleistung

Eine sexuelle Dienstleistung ist eine sexuelle Handlung mindestens einer Person an oder vor mindestens einer anderen unmittelbar anwesenden Person gegen Entgelt oder das Zulassen einer sexuellen Handlung an oder vor der eigenen Person gegen Entgelt. Keine sexuellen Dienstleistungen sind Vorführungen mit ausschließlich darstellerischem Charakter, bei denen keine weitere der anwesenden Personen sexuell aktiv einbezogen ist (§ 2 Absatz 1 ProstSchG).

Prostitutionsgewerbe

Ein Prostitutionsgewerbe betreibt nach § 2 Absatz 3 ProstSchG, wer gewerbsmäßig Leistungen im Zusammenhang mit der Erbringung sexueller Dienstleistungen durch mindestens eine andere Person anbietet oder Räumlichkeiten hierfür bereitstellt. Dabei wird zwischen vier Arten eines Prostitutionsgewerbes unterscheiden.

Prostitutionsstätten sind nach § 2 Absatz 4 ProstSchG Gebäude, Räume und sonstige ortsfeste Anlagen, die als Betriebsstätte zur Erbringung sexueller Dienstleistungen genutzt werden (Beispiele: Bordelle, bordellartige Einrichtungen, Wohnungsbordelle, Termin- oder Modellwohnungen).

Eine Prostitutionsvermittlung nach § 2 Absatz 7 ProstSchG ist die Vermittlung mindestens einer anderen Person zur Erbringung sexueller Dienstleistungen außerhalb von Prostitutionsstätten des Betreibers. Dies gilt auch, wenn sich lediglich aus den Umständen ergibt, dass zu den vermittelten Dienstleistungen auch sexuelle Handlungen gehören. Ein Beispiel für eine Prostitutionsvermittlung ist der Betrieb eines Escortservices.

Prostitutionsveranstaltungen sind nach § 2 Absatz 6 ProstSchG für einen offenen Teilnehmerkreis ausgerichtete Veranstaltungen, bei denen von mindestens einer der unmittelbar anwesenden Personen sexuelle Dienstleistungen angeboten werden. Die Veranstaltung kann auch in Räumen stattfinden, die ansonsten nicht für Zwecke der Prostitution genutzt werden.

Prostitutionsfahrzeuge nach § 2 Absatz 5 ProstSchG sind Kraftfahrzeuge, Fahrzeuganhänger und andere mobile Anlagen, die zur Erbringung sexueller Dienstleistungen bereitgestellt werden. Beispiele sind insbesondere Wohnmobile, Wohnwagen oder ähnliche Fahrzeuge, u.U. auch See- und Binnenschiffe, die für die Erbringung sexueller Dienstleistungen genutzt werden. Ein vom Kunden bzw. von der Kundin genutztes eigenes oder fremdes Fahrzeug, welches zum Zweck der Prostitution genutzt wird, stellt kein Prostitutionsfahrzeug im Sinne des Prostituiertenschutzgesetzes dar.

Erläuterung der wichtigsten Begriffe zu den Statistiken über das Prostitutionsgewerbe

Vorgangsart bei der Erhebung über das Prostitutionsgewerbe

Die zentralen gesetzlichen Regelungen für die Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes sind insbesondere in § 12 (Antrag, Erteilung, Verlängerung), § 14 (Versagung), § 23 (Rücknahme und Widerruf) ProstSchG zu finden. Die grundlegenden Begriffe für diese Vorgänge werden auch in dieser Statistik genutzt.

Befristung der Erlaubnis

Die Erlaubnis zum Betrieb eines Prostitutionsgewerbes kann grundsätzlich unbefristet erteilt werden. Einzige Ausnahme sind Prostitutionsfahrzeuge: Hier gilt für die Erlaubnis eine gesetzlich festgelegte Gültigkeitsdauer von maximal drei Jahren (§ 12 Absatz 4 ProstSchG). Die Erlaubnis für die anderen Gewerbeformen (Prostitutionsstätte, -veranstaltung und -vermittlung) kann ebenfalls befristet werden; dies liegt im Ermessen der zuständigen Behörde (§ 12 Absatz 1 ProstSchG). Die Erlaubnis erlischt, wenn die Erlaubnisinhaberin oder der Erlaubnisinhaber den Betrieb des Prostitutionsgewerbes nicht innerhalb eines Jahres nach Erteilung der Erlaubnis aufgenommen hat oder den Betrieb seit einem Jahr nicht mehr ausgeübt hat. Diese Jahresfrist kann auf Antrag verlängert werden, wenn ein wichtiger Grund vorliegt (§ 22 ProstSchG).

Gründe bei Versagung, Rücknahme und Widerruf einer Erlaubnis

1. Versagung nach § 14 Absatz 1 Nummer 2 ProstSchG

Die Erlaubnis wird versagt, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die antragstellende Person oder eine als Stellvertretung, Leitung oder Beaufsichtigung des Betriebes vorgesehene Person nicht die für den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes erforderliche Zuverlässigkeit besitzt.

2. Versagung nach § 14 Absatz 2 Nummer 2 ProstSchG

Die Erlaubnis wird versagt, wenn aufgrund des Betriebskonzepts oder sonstiger tatsächlicher Umstände Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen § 26 Absatz 2 oder 4 ProstSchG vorliegen. Das Betriebskonzept verstößt gegen § 26 Absatz 2 des Prostituiertenschutzgesetzes, wenn der Betreiber oder die für den Betreiber handelnden Personen Prostituierten unzulässige Weisungen im Sinne von § 3 Absatz 1 des Prostitutionsgesetzes erteilen. Unzulässig sind auch sonstige Vorgaben zu Art oder Ausmaß sexueller Dienstleistungen. Erfasst wird auch die Versagung wegen eines Verstoßes des Betriebskonzepts gegen das Verbot des Betreibers, überhöhte Forderungen für die Vermietung von Räumen einschließlich zugehöriger Nebenleistungen, für eine Vermittlungstätigkeit oder sonstige Leistungen zu stellen. (§ 26 Absatz 4 ProstSchG).

3. Rücknahme nach § 23 Absatz 1 Satz 1 ProstSchG

Dies erfolgt, wenn bei der Erteilung der Erlaubnis Versagungsgründe nach § 14 Absatz 1 ProstSchG vorlagen. Dies ist dann der Fall, wenn der Betreiber zum Zeitpunkt der Antragstellung noch nicht 18 Jahre alt war oder ihm die erforderliche persönliche Zuverlässigkeit fehlte.

4. Widerruf nach § 23 Absatz 3 ProstSchG

„Ein Widerruf erfolgt, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Erlaubnisinhaberin oder der Erlaubnisinhaber oder eine von ihr oder ihm als Stellvertretung, Betriebsleitung oder -beaufsichtigung eingesetzte Person Kenntnis davon hat oder hätte haben müssen, dass in dem Prostitutionsgewerbe eine Person der Prostitution nachgeht oder für sexuelle Dienstleistungen vermittelt wird,

- die unter 21 Jahre alt ist und durch Dritte zur Aufnahme oder Fortsetzung der Prostitution gebracht wird oder werden soll oder
- von Dritten durch Ausnutzung einer Zwangslage, ihrer Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, oder ihrer persönlichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeit
- zur Prostitution veranlasst wird oder werden soll oder diese Person von Dritten ausgebeutet wird oder werden soll.“

5. andere Gründe

Konzept der Datengewinnung

Die Statistiken nach dem Prostituiertenschutzgesetz sind Vollerhebungen und Sekundärstatistiken. Für die Meldung zur Statistik ist die Behörde auskunftspflichtig, der die Durchführung der Aufgaben nach dem Prostituiertenschutzgesetz obliegt. Diese wird durch die Durchführungsverordnung des jeweiligen Bundeslandes bestimmt. Der Berichtskreis der meldepflichtigen Behörden wird durch die Statistischen Landesämter ermittelt, die auch den Kontakt zu den meldepflichtigen Behörden pflegen.

Bei den Statistiken nach dem Prostituiertenschutzgesetz handelt es sich um dezentrale Statistiken. Das Statistische Bundesamt entwickelt in Abstimmung mit den Statistischen Ämtern der Länder das Erhebungs- und Aufbereitungskonzept und konzipiert die Erhebungsunterlagen sowie die Werkzeuge für den Statistikprozess. Die Statistischen Ämter der Länder führen die Datengewinnung und -aufbereitung durch.

Geheimhaltungsvorschriften

Die erhobenen Einzelangaben werden nach § 16 BStatG grundsätzlich geheim gehalten. Nur in ausdrücklich gesetzlich geregelten Ausnahmefällen dürfen Einzelangaben übermittelt werden. Nach § 16 Abs. 6 BStatG ist es möglich, den Hochschulen oder sonstigen Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung für die Durchführung wissenschaftlicher Vorhaben Einzelangaben dann zur Verfügung zu stellen, wenn diese so anonymisiert sind, dass sie nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft dem Befragten oder Betroffenen zugeordnet werden können. Die Pflicht zur Geheimhaltung besteht auch für Personen, die Empfänger von Einzelangaben sind. Nach § 9 II ProstStatV dürfen an die fachlich zuständigen obersten Bundes- und Landesbehörden für die Verwendung gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften und für Zwecke der Planung, jedoch nicht für die Regelung von Einzelfällen, von den Statistischen Ämtern Tabellen mit statistischen Daten übermittelt werden, auch soweit Tabellenfelder nur einen einzigen Fall ausweisen

Geheimhaltungsverfahren

Im Rahmen der Statistiken nach dem Prostituiertenschutzgesetz unterliegen Veröffentlichungen statistischer Ergebnisse den im vorigen Absatz genannten Geheimhaltungsvorschriften. Demnach ist in Veröffentlichungen der Statistiken nach dem Prostituiertenschutzgesetz die Mindestfallzahlregel zur primären Geheimhaltung einzuhalten, d. h. ein Tabellenwert wird geheim gehalten (gesperrt), wenn weniger als eine bestimmte Anzahl an Gewerben dazu beitragen. Anschließend wird mittels sekundärer Geheimhaltung verhindert, dass primär geheim gehaltene Werte durch Summen- oder Differenzenbildung mit Hilfe bekannter Tabellenwerte ermittelt werden können. Die Geheimhaltung für die Bundes- wie auch die Landesergebnisse wird durch das Statistische Bundesamt koordiniert.

Ergänzender Hinweis: Aufgrund der geringen Fallzahlen, insbesondere bei einzelnen Ausprägungen mussten entsprechend der rechtlichen Vorgaben Ausprägungen zusammengefasst und Felder geheim gehalten werden.

Zeitvergleiche (Vergleichbarkeit der Daten über die Jahre)

Die Erhebungsmethoden und -abläufe (insbesondere die zugrunde liegenden Konzepte und Definitionen) der Statistiken nach dem Prostituiertenschutzgesetz sind seit der ersten Erhebung zum Berichtsjahr 2017 beziehungsweise 2018 grundsätzlich unverändert. Die Statistik wurde im Berichtsjahr 2017 zum ersten Mal durchgeführt. In diesem Jahr wurden nur die Statistiken zum Ende des Jahres (31.12.) erhoben. Die Statistiken zu den Verwaltungsvorgängen im Laufe des Jahres wurden erstmalig für das Jahr 2018 durchgeführt.

Die Ergebnisse der Statistik nach dem ProstSchG basieren auf den Angaben der zuständigen Behörden und den zugehörigen Verwaltungsvorgängen. Allerdings war zum Stichtag 31.12.2017 in einigen Bundesländern beziehungsweise Kreisen oder Gemeinden noch keine Genehmigung eines Prostitutionsgewerbes möglich.

Zum Berichtsjahr 2018 wurden erstmals aus allen Bundesländern Verwaltungsvorgänge gemeldet. Dennoch basierte auch die Statistik 2018 zum Teil auf noch im Aufbau befindlichen Verwaltungsstrukturen. Die Statistik zu den Verwaltungsvorgängen im Laufe des Jahres bei den Gewerben wurde wie erwähnt 2018 erstmals durchgeführt. Damals bestanden zum Teil noch Verständnisprobleme bei den Berichtsstellen, welche Daten hier zu melden und zu pflegen sind.

Der Prozess des Aufbaus der Verwaltungsstrukturen muss bei Zeitvergleichen berücksichtigt werden. Die Ergebnisse der Erhebung 2019 zeigen, dass sich die Verwaltungsprozesse im Vergleich zu den Vorjahren weiter etabliert haben.

Aufgrund der Corona-Pandemie war der Betrieb eines Prostitutionsgewerbes in den Jahren 2020 und 2021 teilweise erschwert beziehungsweise untersagt. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Prostitutionstätigkeit und den Betrieb von Prostitutionsgewerben sind im Detail von Bundesland zu Bundesland verschieden.

Vergleichbarkeit der Ergebnisse zum Jahresende mit denen im Laufe des Jahres

Ein Abgleich der Entwicklung zwischen den Statistiken zum Jahresende und im Laufe des Jahres ist nicht vollständig möglich. Die Statistiken im Laufe des Jahres sollen nach den rechtlichen Vorgaben nur einen Teil des Antragsgeschehens abbilden. So werden bei der Erhebung der Prostitutionstätigkeit insbesondere keine Abmeldungen (bzw. abgelaufenen Anmeldungen) erfasst. Bei der Erhebung der Prostitutionsgewerbe werden analog hierzu keine Abmeldungen von Prostitutionsgewerben oder auch das Erlöschen befristet erteilter Genehmigungen erfasst.

Verlaufsbetrachtungen

Im Rahmen der Statistik über das Prostitutionsgewerbe wird im Laufe des Jahres neben der Erteilung einer Erlaubnis auch die Verlängerung einer bereits bestehenden Erlaubnis erfasst. Da im Rahmen der Statistik jeder Verwaltungsvorgang einzeln zu erfassen ist, wird die Verlängerung einer Erlaubnis wie eine neue Erteilung behandelt und in einem neuen Datensatz gemeldet. Eine Verknüpfung zur ursprünglich ausgestellten Erlaubnis und damit eine Auswertung des Verlaufs ist im Rahmen der Statistik somit nicht möglich.

Revisionen

Im Rahmen der Statistiken nach dem Prostituiertenschutzgesetz werden keine vorläufigen Ergebnisse veröffentlicht. Daher gelten veröffentlichte Daten in der Regel als endgültig.

Impressum

Dieses PDF ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
es wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

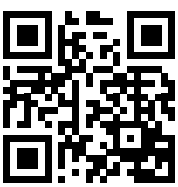
Herausgeber:
Bundesministerium
für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Referat Öffentlichkeitsarbeit
11018 Berlin
www.bmfsfj.de

Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 030 20 179 130
Montag–Donnerstag: 9–18 Uhr
Fax: 030 18 555-4400
E-Mail: info@bmfsfjservice.bund.de

Einheitliche Behördennummer: 115*

Stand: Juni 2025
Gestaltung Umschlag: www.zweiband.de

* Für allgemeine Fragen an alle Ämter und Behörden steht Ihnen auch die einheitliche Behördenrufnummer 115 zur Verfügung. In den teilnehmenden Regionen erreichen Sie die 115 von Montag bis Freitag zwischen 8 und 18 Uhr. Die 115 ist sowohl aus dem Festnetz als auch aus vielen Mobilfunknetzen zum Ortstarif und damit kostenlos über Flatrates erreichbar. Gehörlose haben die Möglichkeit, über die SIP-Adresse 115@gebaerdentelefon.d115.de Informationen zu erhalten. Ob in Ihrer Region die 115 erreichbar ist und weitere Informationen zur einheitlichen Behördenrufnummer finden Sie unter http://www.d115.de.



www.bmfsfj.de

facebook.de/bmbfsfj
instagram.com/bmbfsfj
linkedin.com/company/bmbfsfj
x.com/bmbfsfj
tiktok.com/@jugendministerium
youtube.com/@bmbfsfj