

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

01

Prostitution ist eine grundrechtlich geschützte Tätigkeit. Sie verstößt entgegen einer teilweise geäußerten Auffassung nicht per se gegen Vorschriften des Grundgesetzes oder internationalrechtliche Regelungen. Insbesondere ist in der Prostitution auch kein Verstoß gegen die Menschenwürdegarantie des Grundgesetzes zu sehen, sofern sie freiwillig ausgeübt wird. Von unfreiwilliger Prostitution kann im hier allein maßgeblichen Kontext des Rechts nur dann gesprochen werden, wenn eine Entscheidung gegen die Prostitution mit persönlichen Nachteilen verknüpft ist, die in der konkreten Situation niemand in Kauf nehmen muss.

02

Auch gegenüber denjenigen Personen, die die Prostitution im Rechtsinne freiwillig ausüben, hat der Staat angesichts von Risiken, die mit der Tätigkeit als Prostituierte\*r verbunden sein können, eine Schutzpflicht. Das ProstSchG wurde erlassen, um dieser Schutzpflicht zu genügen. Dabei ging es dem Gesetzgeber vor allem um die Stärkung und den Schutz der sexuellen Selbstbestimmung von Prostituierten, den Schutz ihrer Gesundheit, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Prostitutionsgewerben und die Verbesserung der ordnungsrechtlichen Instrumente zur Überwachung der gewerblich ausgeübten Prostitution. Hinter diesen teils sehr abstrakten Begrifflichkeiten stehen jeweils konkrete Ziele, die der Gesetzgeber mit dem ProstSchG erreichen will. Zur Zielerreichung hat der Gesetzgeber insbesondere ein Anmeldeverfahren für Prostituierte, eine Kondompflicht und Werbeverbote, ein Erlaubnisverfahren für Prostitutionsgewerbetreibende und Regelungen zur Überwachung geschaffen.

03

Die Evaluation des ProstSchG wurde im Wege rechtsdogmatischer Untersuchungen sowie mittels umfangreicher empirischer Erhebungen durchgeführt. Die empirischen Studien basierten auf einem anspruchsvollen Mixed-Methods-Design. In den quantitativen schriftlichen Befragungen wurden gut 2.300 Prostituierte, 800 Behördenmitarbeitende, 3.400 Prostitutionskund\*innen und 280 Prostitutionsgewerbetreibende erreicht. Angesichts umfangreicher Rekrutierungsmaßnahmen und vielfältiger Zugangswege ist es im Laufe der Evaluation gelungen, ein außerordentlich breites Spektrum an Menschen zu befragen, die der Prostitution in Deutschland nachgehen. Da keine belastbaren Erkenntnisse über die Grundgesamtheit der hierzulande tätigen Prostituierten vorliegen, kann die Frage nach der Repräsentativität nicht abschließend beantwortet werden. Die Evaluation bietet aber insgesamt tiefgehende Einblicke in sozialwissenschaftlich schwer erreichbare Zielgruppen. Die Ergebnisse der quantitativen Befragungen sind in jedem Fall für die untersuchten Gruppen aussagekräftig.

04

Im Ergebnis konnten deutliche Anhaltspunkte dafür gefunden werden, dass die mit dem ProstSchG konkret verfolgten Ziele zu einem erheblichen Teil erreicht wurden. Das gilt zunächst für einige Ziele, die mit dem Anmeldeverfahren verbunden sind. Viel spricht dafür, dass es gelingt, Prostituierte im Rahmen dieses Verfahrens über ihre Rechte zu informieren, sie über gesundheitliche Risiken, die mit der Prostitutionstätigkeit verbunden sind, aufzuklären und ihnen Möglichkeiten aufzuzeigen, in schwierigen Lebenslagen Unterstützung zu erhalten. Gleiches gilt für Ziele, die mit dem Erlaubnis- und Überwachungsverfahren verfolgt werden: Auf Basis der gewonnenen Daten ist anzunehmen, dass sich die Arbeitsbedingungen für Prostituierte in erlaubten Prostitutionsgewerben ebenso verbessert haben wie die Möglichkeiten zur staatlichen Überwachung solcher Gewerbe. Jedenfalls in Teilen zeigt auch die Kondompflicht die erwünschte Wirkung. Entgegen einer schon weit vor dem Abschluss dieser Evaluation zu lesenden Bewertung ist das ProstSchG daher nicht gescheitert. Vielmehr handelt es sich um ein Gesetz, das durchaus beachtliche Erfolge vorweisen kann.

05

Aus Sicht der Evaluator\*innen lässt sich die Wirksamkeit des ProstSchG allerdings deutlich steigern. Gesetz und Gesetzesvollzug weisen zum Teil noch ins Gewicht fallende, größtenteils aber behebbare Schwächen auf. Insbesondere wurden folgende Schwächen identifiziert:

- a. Die Akzeptanz des Anmeldeverfahrens unter den Prostituierten ist verbesserungsfähig. Nur ein Teil der Prostituierten nimmt bislang am Anmeldeverfahren teil. Gewichtige Gründe liegen in der fehlenden Bereitschaft, die Prostitutionstätigkeit gegenüber einer Behörde offenzulegen, und der Sorge um die Sicherheit der bei den Behörden gespeicherten Anmelde Daten. Dahinter steht bei einem erheblichen Teil der Prostituierten die Erfahrung, allein wegen ihrer beruflichen Tätigkeit in verschiedenen Lebenssituationen Benachteiligung zu erleben – mit der Folge, dass die Tätigkeit in der Prostitution selbst gegenüber nahen Angehörigen verschwiegen wird. Der schon zuvor in zahlreichen Studien beschriebenen Benachteiligung und Stigmatisierung von Prostituierten muss aus Sicht der Evaluator\*innen durch staatliche Maßnahmen dringend entgegengewirkt werden. Für einen Teil der Menschen, die der Prostitution nachgehen, sind aber auch die mit dem Anmeldeverfahren verbundenen bürokratischen Hürden zu hoch; hier sollte über die Schaffung von Möglichkeiten für einen niedrigschwelligeren Zugang zum Anmeldeverfahren nachgedacht werden. Darüber hinaus sind manche als Prostituierte tätige Personen aus (ausländer-)rechtlichen Gründen vom Anmeldeverfahren und den in diesem Rahmen angebotenen Hilfs- und Unterstützungsangeboten gesetzeszielwidrig ausgeschlossen.
- b. Das ProstSchG ist auch an einzelnen weiteren Stellen nicht mit letzter Konsequenz am Leitziel „Schutz von Prostituierten“ ausgerichtet worden. Andere Interessen – etwa das Interesse der Finanzverwaltung an einer Erleichterung der Besteuerung von Prostituierten – haben die Ausgestaltung dieses Gesetzes mitbestimmt. Diese Nebeninteressen laufen quer zu den an sich im Fokus stehenden Bemühungen, den Schutz von Prostituierten zu verbessern.

- c. Prostitution ist bislang eine Tätigkeit, die ohne vorhergehende Ausbildung ausgeübt werden kann. Vor diesem Hintergrund muss das Anmeldeverfahren auch die Funktion haben, zur Anmeldung erschienene Personen über alle tatsächlich relevanten Umstände einer Prostitutionstätigkeit aufzuklären: Das Ziel des Anmeldeverfahrens muss darin bestehen, alle anmeldewilligen Personen in die Lage zu versetzen, informiert über die Aufnahme der mit bestimmten Risiken behafteten Prostitutionstätigkeit zu entscheiden. Hierauf sind Recht und Praxis des Anmeldeverfahrens teilweise noch unzureichend ausgerichtet.
- d. Die Entscheidung des Gesetzgebers, auch Heranwachsende grundsätzlich für die Prostitution zuzulassen, steht in Einklang mit den Regelungen, die in anderen Rechtsbereichen für 18- bis 20-jährige Personen getroffen wurden. Angesichts der besonderen Lebensphase, in der Heranwachsende sich befinden, sollte Prostituierten in dieser Altersgruppe jedoch künftig sowohl rechtlich als auch tatsächlich (sprich: durch die zuständigen ProstSchG-Behörden) noch mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Zugleich sollte der mit dem Anmeldeverfahren stets verbundene Eingriff in die Rechte von Prostituierten bei denjenigen, die seit langer Zeit in der Prostitution tätig sind und daher alle Risiken kennen, so gering wie möglich gehalten werden. Insgesamt sollte das Anmeldeverfahren künftig noch mehr an den jeweiligen individuellen Bedürfnissen der anmeldepflichtigen Personen ausgerichtet werden.
- e. Erhebliche Potentiale zur Verbesserung des Gesetzesvollzugs bestehen im Bereich der Aus- und Weiterbildung der Sachbearbeitenden in ProstSchG-Behörden. Unter den Sachbearbeitenden gibt es einen beträchtlichen Anteil, der bislang weder eine spezielle Ausbildung erhalten noch an einer Fortbildung zum ProstSchG teilgenommen hat. Darüber hinaus könnte eine weitere Professionalisierung des Gesetzesvollzugs durch eine vermehrte Zentralisierung, gerade auch innerhalb der Länder, insbesondere des Anmeldeverfahrens erreicht werden: In einem Teil der Bundesländer sind derzeit kleine Kommunen für die Aufgaben nach dem ProstSchG zuständig. Zwangsläufig haben manche für das ProstSchG zuständige Sachbearbeitende daher nur wenige Fälle zu betreuen. Ihnen fehlt daher Erfahrung. Wohl auch deshalb gelingt es bislang – anders als vom Gesetzgeber angestrebt – nur selten, im Anmeldeverfahren Prostituierte zu identifizieren, die von Menschenhandel und/oder Ausbeutung betroffen sind und daher staatlichen Schutz benötigen.
- f. Die mit dem ProstSchG geschaffenen Regelungen über das Erlaubnisverfahren für Prostitutionsgewerbe und deren Überwachung haben sich aus Sicht der zuständigen Sachbearbeitenden weitgehend als praktikabel und ausreichend erwiesen. Im Gesetzesvollzug bestehen indes noch Probleme: Beispielsweise fällt die Entdeckung von Prostitutionsgewerben, die ohne Erlaubnis agieren, schwer. Auch ist das Erlaubnisverfahren aus Sicht der Antragsteller\*innen mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden und dauert teils auch sehr lange. Da sich die Anbahnung der Prostitution zunehmend „ins Digitale“ verlagert, sollte zudem über eine Regulierung auch dieses Anbahnungsbereichs – insbesondere der sog. Prostitutionsplattformen – nachgedacht werden. Dabei sollte mitbedacht werden, dass in Folge einer zunehmenden Verlage-

rung in den digitalen Bereich auch Fachberatungsstellen für Prostituierte schwerer Zugang zu Klient\*innen finden dürften.

- g. Die Regelungen des ProstSchG bedürfen teils noch der besseren Abstimmung mit Normen aus anderen Rechtsbereichen. Im Rahmen der Evaluation wurde dies am Beispiel des Baurechts und des Strafrechts aufgezeigt

06

Schließlich haben sich in der Evaluationsstudie unter anderem zwei weitere Befunde ergeben: Erstens: Diejenigen Befragten, die sehr nah am Prostitutionsgeschehen „dran sind“, weil sie an der Prostitution unmittelbar beteiligt sind, haben auf dieses Geschehen einen anderen Blick als Personen, die hiervon deutlich weiter entfernt sind: Namentlich kamen die hier befragten Prostituierten und auch die Prostitutionsgewerbetreibenden hinsichtlich zentraler Punkte in der Debatte über die Prostitution (etwa: Grad der Selbstbestimmung von Prostituierten und Verhalten von Kund\*innen gegenüber Prostituierten) im Mittel zu deutlich positiveren Bewertungen als die weiter entfernt stehenden Behördenmitarbeitenden. Zweitens hat die Studie gezeigt, dass die mediale Darstellung der Prostitution stark durch kriminalitätsbezogene Narrative geprägt ist und eine differenzierte Auseinandersetzung mit Prostitution als Erwerbstätigkeit vergleichsweise wenig stattfindet. Dabei muss hier offenbleiben, ob zwischen diesen beiden Befunden eine Verbindung besteht. Dies sollte weiter erforscht werden.